

# LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES EN EL SALVADOR

¿Deuda Democrática u Obstáculo  
a la Gobernabilidad?

*Licda. Odaly Lissette Sánchez Arias*

## **Los Concejos Municipales Plurales ¿Deuda Democrática u Obstáculo a la Gobernabilidad?**

*Licda. Odaly Lissette Sánchez Arias*

### **Resumen**

El artículo presenta un panorama de la conformación de los Concejos Municipales en El Salvador, los que constituyen los gobiernos locales y tienen la oportunidad de conocer de manera inmediata sus necesidades. En El Salvador, a partir de 2015, el mecanismo de elección de los Concejos Municipales será puesto a prueba al pasar de una conformación monopartidaria a una integración plural, es decir con la representación proporcional de los partidos que compitieron por la alcaldía. Sin embargo, a nivel político, la introducción de esta reforma abre el espacio para plantearse algunos posibles escenarios; por una parte, puede en efecto propiciar una mayor participación ciudadana a través de la representación de los partidos políticos en contienda, pero a su vez, podría acarrear mayores problemas en cuanto a la gobernabilidad, pues resulta más difícil tomar decisiones entre más intereses se encuentren representados. Esta disyuntiva sin embargo, no justifica el hecho de no haber implementado los Concejos Municipales Plurales con anterioridad, pues en toda la región latinoamericana se han registrado experiencias locales bajo este formato, pero en El Salvador, lo que una medida como ésta significa es que, los partidos políticos deberán comenzar a trabajar más bajo la figura de consensos y menos bajo la figura de oposición así como a tomar decisiones en base a intereses colectivos generales y menos intereses particulares. Ello se traducirá en un mayor fortalecimiento del sistema democrático salvadoreño y un manejo más transparente y eficiente del poder público.

**PALABRAS CLAVE:** CONCEJO MUNICIPAL – DEMOCRACIA REPRESENTATIVA – GOBERNABILIDAD – MUNICIPALISMO – PARTICIPACIÓN CIUDADANA – PLURALISMO POLÍTICO – REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL – SISTEMA ELECTORAL – TRANSPARENCIA.

### **Abstract**

The article presents an overview of the formation of the Municipal Councils in El Salvador, which are local governments and have the opportunity to meet their needs immediately. In El Salvador, from 2015, the election mechanism of the Municipal Councils will be tested when moving from one political system forming to plural integration, which is the proportional representation of parties competing for city hall. However, at the political level, the introduction of this reform opens the space for considering some possible scenarios; on the one hand, it may indeed promote greater citizen participation through the representation of political parties in contention, but in turn, it could lead to major problems in terms of governance, it is more difficult to make decisions among more interests are represented. However, this dilemma does not justify the failure to Plural Municipal Councils implemented before, because in all of Latin America have been local experiences in this format, but in El Salvador, so a measure like this means is that, political parties must start to working lower the guise of consensus and at least under the figure of opposition and make decisions based on general collective interests and less particular interests. This will lead to a further strengthening of the Salvadoran democratic system and a transparent and efficient management of public power.

**KEYWORDS:** MUNICIPAL COUNCIL – REPRESENTATIVE DEMOCRACY – GOVERNANCE – MUNICIPALISM – CITIZEN PARTICIPATION – POLITICAL PLURALISM – PROPORTIONAL REPRESENTATION – ELECTORAL SYSTEM – TRANSPARENCY

# Los Concejos Municipales Plurales en El Salvador

## ¿Deuda Democrática u Obstáculo a la Gobernabilidad?

Licda. Odaly Lissette Sánchez Arias<sup>1</sup>

*“El pluralismo es la base sobre la que se erige la democracia y significa reconocimiento del otro, capacidad para aceptar las diversidades y discrepancias como condición para la existencia de una sociedad libre”<sup>2</sup>.*

## Introducción

La figura de los Concejos Municipales Plurales en el ordenamiento jurídico nacional surge en marzo del 2013 a partir de la reforma al Código Electoral de 1992 y se agrega en el nuevo Código Electoral de julio de 2013, dicha figura prevé ser incorporada en las elecciones de alcaldes y concejos municipales del año 2015. En el ámbito académico se plantean diferentes escenarios sobre la eficacia de su implementación, desde posibles conflictos de gobernabilidad hasta la transparencia y participación en el manejo de los asuntos municipales. A partir de esta coyuntura político- electoral, se intenta plantear en este artículo un enfoque histórico del surgimiento de los Concejos Municipales, un análisis sobre los países que lo aplican en sus regulaciones, la incorporación de la misma en la legislación salvadoreña y los posibles retos en su implementación.

La doctrina presenta a los gobiernos municipales<sup>3</sup> como el fruto del

- 
- 1 Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador, Graduada con Honores, Asistente de investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.
  - 2 Dr. Raúl Alfonsín, Abogado y político, Presidente de la República Argentina de 1983 a 1989.
  - 3 En El Salvador, el Código Municipal en su Artículo 2 inc. 1. señala: *“El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno,*

ejercicio de la democracia representativa<sup>4</sup>, pues a través del sufragio, la población busca elegir a las personas con mayor idoneidad para el logro de sus intereses sociales; la composición de los Concejos Municipales retoma importancia al encargarse de velar por la convivencia armoniosa y apacible para cada uno de los habitantes del municipio.

Según Reynoso Soto, se debe entender que *“El municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria”*<sup>5</sup>.

Los gobiernos municipales en la realidad muestran un mejor acercamiento a la población para la que administran, a diferencia del gobierno central, que no puede optar a una mayor cercanía por factores de distancia y factibilidad. La población del municipio se encuentra integrada por sectores con intereses opuestos, algunos de ellos, pueden no ser la mayoría y por lo tanto quedar sin representación en las decisiones municipales. En ese sentido, la conformación de concejos municipales con participación pluripartidista se refleja como una opción para la efectiva representación de los intereses generales de la población en una municipalidad.

*“Lo que caracteriza a un sistema como democrático es que el pueblo que participa en el ejercicio del poder sea el reflejo más exacto posible del pueblo en cuanto tal”*<sup>6</sup>. En base a esta consideración de Presno Linera, la esencia de un sistema

---

*el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente”.*

- 4 *“La representatividad supone, por tanto, la perfecta adecuación del interés del representante con los de sus representados, en donde los primeros ejercen el poder otorgado en función de los intereses de los segundos”.* Cfr. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), *“Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador: una propuesta de reforma electoral”*, primera edición, San Salvador, 2009, p. 17.
- 5 REYNOSO SOTO, R. M., et al., *“Manual Básico para la Administración Municipal”*, Cuarta Edición, Toluca, México, octubre de 2003, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, p. 2.
- 6 PRESNO LINERA, M. Á., *“El Derecho de Voto”*, Editorial Tecnos, 2003, Madrid, España, p. 62

democrático recae en la capacidad de representación del pueblo en las decisiones trascendentales del manejo del poder público.

En El Salvador se exponían iniciativas para la efectiva representación al interior de los concejos municipales, encontrándose propuestas de los sectores profesionales y políticos que intentaban llegar a reformar el Código Electoral salvadoreño<sup>7</sup>, ya que en su consideración no concordaba con el sistema político pluralista que establece nuestra Constitución en su artículo 85.

A partir de dichas propuestas, distintas circunstancias políticas frenaron por años el intento de efectivizar una representación proporcional en la conformación de los Concejos Municipales, debido al miedo de perder el poder total sobre la administración de los asuntos de la municipalidad; para ese momento El Salvador se encontraba frente a la región centroamericana como el único país que no permitía la representación de toda la población de un municipio en la integración de los concejos municipales, situación que afectaba la consolidación de la democracia representativa a nivel local. Es hasta el año 2013 que se logró la aprobación de un Decreto legislativo que permitió una reforma al Código Electoral de 1992 y que impulsó su incorporación en el nuevo Código abriendo paso a la conformación de los Concejos Municipales Plurales.

## I. Análisis Histórico

En la época colonial, los ayuntamientos españoles y los cabildos de indios gozaron de atribuciones propias frente al poder central de los representantes de la monarquía española (capitán general e intendentes). Estas autoridades locales constituyeron el antecedente inmediato de los municipios actuales<sup>8</sup>.

---

7 Cfr. Iniciativa Social para la Democracia, *Propuesta sobre Concejos Municipales Plurales*, disponible en: <http://isd.org.sv/wp/wp-content/uploads/2012/11/Presentaci%C3%B3n-de-propuesta-sobre-Concejos-Municipales-Plurales.pdf>, consultado el 31 de julio de 2014.

8 “[E]n Iberoamérica la dimensión municipal adquiere aún más importancia debido a la ausencia, durante toda la época colonial, de órganos representativos de los reinos. Además, el cabildo fue una institución de autonomía local tanto de la sociedad blanca o criolla (los cabildos de españoles) como de la sociedad indígena (los cabildos de indígenas). En efecto, la historiografía de los últimos veinte años ha demostrado ampliamente cómo esta institución de origen europeo fue manejada por los indígenas para redefinir

Con la independencia, los ayuntamientos fueron considerados como la expresión directa de la opinión popular. En 1822, ante la propuesta de anexas los territorios centroamericanos al imperio mexicano, se decidió consultar a los ayuntamientos para decidir sobre esta iniciativa, lo que indicaba la relevancia que se les asignaba como representación directa y cercana de los ciudadanos<sup>9</sup>.

En los primeros años de vida independiente, los ayuntamientos fueron renombrados como municipios. En la época de la Reforma Liberal (1870-1890), la autonomía municipal fue limitada en favor de un esquema centralista que se mantuvo durante el período histórico de la República Cafetalera (1890-1931) como también durante los gobiernos del autoritarismo militar (1931-1979). Durante este tiempo, se pasó a considerar al municipio como apéndice del gobierno central e incluso, se fortaleció la posición de los comandantes locales, representantes de la autoridad militar en las zonas apartadas del país. La legislación electoral que preveía que los integrantes del Concejo Municipal (alcalde, síndico y regidores) debían pertenecer a la lista propuesta por el partido político con mayor número de votos excluyendo a todas las demás opciones políticas, permitió el control total de los municipios por los partidos políticos oficiales<sup>10</sup>.

En los artículos 202 al 206 de la Constitución de 1983, se establecieron las bases de un auténtico régimen municipal democrático y autónomo, que se materializó en el Código Municipal de 1986. A pesar de las innovaciones introducidas por el Código Municipal, la monopolización del Concejo por el partido político con mayor número de votos, se mantuvo obviándose la figura de los Concejos plurales. En los Acuerdos de Paz de 1992 no se previó la realización de reformas en materia municipal.

---

*su identidad a raíz de la Conquista.*, MORELLI, F., "Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano", en *Revista Araucaria*, año 9, número 18, Sevilla, segundo semestre de 2007, p. 3.

9 BONILLA, A., "Independencia y república" en AA.VV., *El Salvador Historia mínima 1811-2011*, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República, San Salvador, pp. 27-28.

10 Cfr. MORALES EHRLICH, A. et al., *Apuntes de Historia Política de El Salvador*, primera edición, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Ciudad de Guatemala, 2001, pp. 16-38.

En 1994, en las primeras elecciones presidenciales posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz, se produjo una segunda vuelta entre los candidatos Dr. Armando Calderón Sol del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Dr. Rubén Zamora Rivas de una coalición de partidos de izquierda encabezada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En el marco de ese proceso electoral, las fuerzas contendientes negociaron una agenda de reforma política, que incluía diversos aspectos obviados en los Acuerdos de Paz. Dentro de esta agenda se estableció la meta de introducir la figura de los Concejos Municipales de composición plural, que eran reclamados desde las organizaciones de la sociedad civil como un mecanismo imprescindible de democratización. El mencionado acuerdo político, no se volvió realidad, pasando las propuestas a discusión en el seno de la Asamblea Legislativa.

A finales de 2007, la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL) y la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL), junto con la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), retomaron con seriedad el análisis de las reformas electorales que facilitarían la conformación de concejos pluripartidarios.

En 2008, hubo un nuevo acuerdo político que buscaba materializar los Concejos Municipales Plurales en el proceso electoral de marzo de 2009, pero de igual manera se vio frustrado por los intereses de los actores políticos. En agosto de 2009, la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) promovió una propuesta de ley para introducir la composición plural de los Concejos Municipales.

Ante el prolongado incumplimiento de la Asamblea Legislativa en hacer realidad la Composición plural de los Concejos Municipales, el director de la ISD, Lic. Ramón Villalta, interpuso una acción de inconstitucionalidad con fecha 12 de diciembre de 2011, en contra de la conformación unipartidista de los concejos, fundamentándose en los artículos 3 (principio de igualdad), 78 (carácter igualitario del voto) y 85 (principio de pluralismo político) de la Constitución. Esta acción fue respaldada por las organizaciones civiles integradas

en el Grupo Gestor por Concejos Municipales Plurales, entre las que se destaca la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

A partir de ello, la Asamblea Legislativa fue requerida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, debido a la admisión de una demanda de inconstitucionalidad del artículo 264 del Código Electoral, razón por la cual se le establecía como fecha límite el 28 de febrero de 2013 para pronunciarse sobre la legalidad del referido artículo. En este contexto de cuestionamiento en sede judicial de la inactividad legislativa, se alcanzó el acuerdo final entre las fracciones legislativas en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, que permitió el 7 de marzo de 2013, la aprobación de las reformas al Código Electoral de 1992, que permitían la conformación de los Concejos Municipales Plurales, cumpliendo con la pretensión de los demandantes en el proceso de inconstitucionalidad seguido ante la Sala de lo Constitucional. Para Julio de ese mismo año, se aprueba por Decreto Legislativo N° 413 un nuevo Código Electoral que incorpora en su artículo 219 la conformación del Concejo Municipal de forma plural.

Todo ello sucedió en el marco de una iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del FMLN, además del cabildeo realizado por las organizaciones de la sociedad civil, aglutinadas en el mencionado Grupo Gestor. Estos esfuerzos estaban orientados a lograr la materialización de los cambios jurídicos necesarios para implementar los Concejos Municipales Plurales en el país. Después de una larga discusión en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales se logró en enero de 2013 un acuerdo entre las fracciones legislativas para implementar los Concejos Municipales Plurales. La pronta aprobación del dictamen se vio impedida por la decisión del partido ARENA de someter a consulta de sus alcaldes esta propuesta, sin embargo, el día 7 de marzo de 2013<sup>11</sup>, luego de nuevas negociaciones, la Asamblea Legis-

---

11 Véase las siguientes notas periodística que exponen el proceso de discusión para la implementación de la composición plural de los Concejos Municipales: Diario Digital Contra Punto <http://www.contrapunto.com.sv/politica/concejos-plurales-19-anos-para-materializarse>, Diario Co Latino <http://www.diariocolatino.com/es/20120606/nacionales/104224/FMLN-presiona->

lativa aprobó las reformas legales necesarias para poner fin a la composición unipartidista de los Concejos Municipales y se reafirmó en julio de ese mismo año en el nuevo Código Electoral.

## II. Derecho Comparado

El planteamiento de un panorama más extenso acerca de la aplicación de los Concejos Municipales Plurales permite observar el grado de avance de la reforma implementada en el país, mostrando datos objetivos de la forma de regulación en la legislación de otros países. A continuación se presentan datos sobre la aplicación de esta figura en leyes electorales que forman una visión más completa de la factibilidad de la conformación plural de los Concejos Municipales.

Respecto a las Constituciones Latinoamericanas, Nohlen en su Tratado de Derecho Electoral Comparado<sup>12</sup>, establece que en casi todas las constituciones se puede encontrar un apartado referido al sistema electoral. Pone como ejemplos a países como México en sus artículos 52-54 y Panamá en el artículo 14, en los cuales el sistema electoral está descrito de manera acabada y en detalle en la Constitución. También retoma que en todos los demás países, una ley electoral contiene importantes reglamentaciones adicionales o las decisivas, ejemplo de ello, Costa Rica, El Salvador y Honduras en los cuales el sistema electoral está determinado exclusivamente por una ley electoral. Esta situación no es frecuente, porque es difícil encontrar el principio de representación plasmado en las constituciones.

En este mismo orden de ideas, se encuentran otros países como Paraguay, quien en su artículo 118 de la Constitución establece el “sistema de representación proporcional”, en Perú la Constitución de 1993 recoge el principio

---

por-Concejos-Plurales.htm, <http://www.diariocolatino.com/es/20120324/nacionales/101755/Organizaciones-piden-aprobaci%C3%B3n-de-Concejos-Municipales-Plurales-en-actual-legislatura.htm>, Transparencia Activa <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/aprueban-concejos-plurales/>.

12 NOHLEN, D. *et al*, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica 2011, p. 296.

que en todas las elecciones pluripersonales se debe emplear la representación proporcional (artículo 187), en Bolivia (art. 60), Brasil (art. 56), Ecuador (art. 99), Nicaragua (art. 132), Uruguay (art. 88), Venezuela (arts. 63 y 186) expresan en sus constituciones la representación proporcional como principio de representación o fórmula de decisión. Solamente en las constituciones de dos países se nombra la representación por mayoría como sistema electoral (Haití, art. 89s. y Argentina, art. 45); sin embargo, en Argentina se elige según la representación proporcional.

El cuadro presentado a continuación, contiene la regulación del sistema electoral de algunos países respecto a la conformación de los Concejos Municipales, en el que se muestra la aplicación del principio de representación proporcional en dicha elección.

**Cuadro N° 1. Derecho Comparado: Leyes electorales que regulan el principio de representación proporcional en los Concejos Municipales.**

PAIS	LEY	ARTÍCULO
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas <sup>13</sup>	<p>ARTÍCULOS</p> <p>Art.3 sistema de elección: De conformidad con las disposiciones que preceptúa la presente ley, el sistema de elección podrá ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por simple mayoría; ó,</li> <li>2. Por representación proporcional por cocientes y residuos electorales, nacionales, departamentales y municipales.</li> </ol> <p>Art. 195. Miembros de las corporaciones municipales: Para la declaratoria de elección de los miembros de las corporaciones municipales se procederá de la manera siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para obtener el cociente electoral municipal, se dividirá el total de votos válidos depositados en el municipio, entre el número total de miembros de la corporación municipal que deben ser electos, excluyendo el Vice-Alcalde;</li> <li>2. Se declarará electo Alcalde y Vice Alcalde municipal, a los ciudadanos que aparezcan en la nomina de candidatos del Partido Político, Alianza o Candidatura Independiente, que haya obtenido la mayoría de sufragios, restándose del total de votos que favorecen a dicha nómina, el equivalente a un cociente electoral municipal; y,</li> </ol>

13 Para consultar la ley Véase el sitio <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Honduras/Leyes/LeyElectoral.pdf>

PAIS	LEY	ARTÍCULO
		<p>3. Se declarará electo primer regidor, al ciudadano que aparezca en la nómina favorecida con el más alto número de sufragios, después de haber restado el cociente electoral municipal, con el cual se declaró electo Alcalde y Vice Alcalde. En la misma forma se hará sucesivamente hasta completar el número de regidores que correspondan al municipio.</p> <p>4. Si la distribución a la que se refiere el numeral anterior de este artículo, no completare el número total de regidores que debe elegirse por cada municipio, se declarará electo el candidato a regidor, de la lista del Partido Político, Alianza o Candidatura Independiente, que haya alcanzado el mayor residuo municipal electoral; y así sucesivamente, en el orden descendiente de residuos, hasta completar el número de regidores a elegirse.</p>
Nicaragua	Ley Electoral <sup>14</sup>	<p>ARTÍCULOS</p> <p>Artículo 157.- “La elección de los Concejales previstos en el artículo anterior se hará por Circunscripción Municipal utilizando el sistema de representación proporcional por cociente electoral y con la misma metodología de media mayor que se utiliza para la elección de los Diputados Departamentales o Regionales”.</p>
Panamá	Código Electoral	<p>Art. 330. “Cuando se trate de la elección de dos o más Concejales se aplicarán las reglas del artículo 326, con la consideración en este caso de las listas de candidatos independientes”.</p> <p>Art. 326 “Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuito Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han de elegirse. El resultado de esta división se denominará cociente electoral.</li> <li>2. El número total de papeletas obtenidas por cada lista de candidatos se dividirá por el cociente electoral y el resultado de esta operación será el número de candidatos que corresponde elegir al partido que hubiere lanzado la lista de que se trata.</li> <li>3. Si quedaran puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de papeletas no menor de la mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido papeletas. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.</li> <li>4. Si aún quedaran puestos por llenar, se adjudicarán a los candidatos más votados, una vez aplicado el cociente y medio cociente”...</li> </ol>

14 Para consultar la ley véase el sitio <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Nica/Leyes/LeyElectoral.pdf>

PAIS	LEY	ARTÍCULO
Venezuela	Ley Orgánica de Procesos Electorales <sup>15</sup>	Artículo 8. “Para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos de los estados, de los concejos municipales, y demás cuerpos colegiados de elección popular, se aplicará un sistema electoral paralelo, de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista. En ningún caso, la elección nominal incidirá en la elección proporcional mediante lista”.

Al observar las legislaciones en materia de sistemas electorales, El Salvador se enfrentaba a un retraso en su democracia representativa ya que no permitía una verdadera participación<sup>16</sup> de la población en los asuntos municipales, limitando el sufragio a una sola opción para la administración del gobierno local. Dicha situación es distinta hasta en países como Cuba que no permiten la diversidad de partidos políticos, pero sin embargo, sus Concejos Municipales se encuentran regulados con representación directa de las organizaciones sociales en las Asambleas Municipales del Poder Popular, lo que garantiza la existencia de criterios plurales en la misma.

En los países que se ejemplifican en el cuadro N° 1 se establece la conformación de los Concejos Municipales de una forma plural, respetando la democracia representativa al otorgarle valor a cada uno de los votos de la población que conforman el municipio. A la luz de la experiencia internacional, que refleja un avance en materia de representación plural en la administración municipal, en El Salvador ¿la conformación de los concejos municipales plurales es una deuda a la democracia o un obstáculo para la gobernabilidad?

Sin duda, la reforma a los artículos 220 y 264 del Código Electoral de 1992 y su incorporación en el Código Electoral de 2013, se muestra como un paso ineludible para el avance democrático del país en cuanto a los gobiernos

15 Para consultar la ley véase el sitio:  
[http://www.cne.gov.ve/web/normativa\\_electoral/ley\\_organica\\_procesos\\_electorales/indice.php](http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/indice.php)

16 “La participación del ciudadano en el municipio es una especie de la participación política referida a la conducción de la sociedad política local y consiste en tomar parte activa en las decisiones gubernativas correspondientes”. Cfr. HERNÁNDEZ, A. M., *Derecho Municipal: parte general*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 2003, p. 381 y ss.

municipales, pues como se ha podido evidenciar, la regla básica de la conformación de los Concejos Municipales era por el sistema de mayoría.

### III. Concejos Municipales Plurales, Nueva Realidad Salvadoreña

Los procedimientos de representación en la elección de los funcionarios municipales son un mecanismo democrático<sup>17</sup> que otorga total legitimidad a su función y por medio de los cuales se refleja la voluntad popular. A través de los mismos, estos funcionarios adquieren el compromiso de administrar el gobierno municipal. *“La más clara explicitación de la participación política en el municipio democrático consiste en el carácter electivo de las autoridades comunales”*<sup>18</sup>.

Dentro de las sociedades se desarrollan una multiplicidad de problemas que requieren solución; ante esta situación la democracia propone un mecanismo para la búsqueda del bienestar común al consolidar el acuerdo de la población sobre las personas que tomarán las decisiones trascendentales para la armonía social. Es a partir de ese consenso que la toma de decisiones en los asuntos municipales no se realiza por la comunidad de manera directa, sino por las personas elegidas por ésta, quienes tienen la obligación de velar por sus intereses<sup>19</sup>.

---

17 *“De acuerdo con una “definición mínima” de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio, podemos afirmar que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que: los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta; el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/ o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción”*. CAMOU, A., en *“Gobernabilidad y Democracia”*, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, número 4, Instituto Federal Electoral, disponible en: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm#presenta](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm#presenta).

18 HERNÁNDEZ, A. M., ob. cit., p. 388.

19 Véase: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de inconstitucionalidad*, referencia: 61-2009. Considerando III. 3. A: *“El derecho al sufragio descansa sobre tres elementos: el principio de soberanía popular; la democracia como forma de gobierno; y la representación política. Lo anterior se afirma porque la elección popular de los gobernantes sirve, tanto para que el pueblo pueda participar en el gobierno, como para que los gobernantes ejerzan la calidad de representantes del mismo”*.

El ejercicio democrático al interior de los Concejos Municipales Plurales, deviene de entender que a través de la diversidad de componentes políticos en la administración del gobierno municipal, se permitirá una mayor legitimidad de los acuerdos y decisiones alcanzadas, además de conceder importancia a la opinión de una minoría que se siente representada, tal como lo expresa la Sala de lo Constitucional: *“La soberanía popular implica que la gestión de los asuntos públicos afecta a la generalidad, y en esa medida, tiene interés en la misma. Por ello, el destino de la sociedad debe ser decidido por todos sus integrantes, debiendo reconocerse a cada ciudadano un voto con el mismo valor. En otras palabras: (i) las decisiones generales que afectan el destino colectivo debe tomarlas el pueblo; (ii) todos los cargos que ejercen poder público deben ser de elección popular o derivados de los cargos de elección popular; y (iii) las decisiones las toma la mayoría, atendiendo a sus intereses, pero con respeto a las minorías”*.<sup>20</sup>

En el caso específico de El Salvador, el 22 de marzo de 2013 a través del Decreto Legislativo número 326<sup>21</sup> se establece que en base al artículo 85 de la Constitución, que refleja el carácter pluralista del sistema político<sup>22</sup>, se abre la puerta a la conformación de los Concejos Municipales Plurales, permitiendo la participación de las fuerzas políticas con mayor apoyo de la población, es decir, con un grado importante de votos obtenidos en la elección municipal. Los principales incentivos para la aprobación de esta reforma son propiciar la

---

20 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia de inconstitucionalidad*, referencia: 61-2009. Considerando III.1.

21 Decreto legislativo N° 326, publicado en el Diario Oficial, tomo 398, número 57 del 22 de marzo de 2013.

22 *“[E]l principio de pluralismo consagrado en el art. 85 inc. 2° Cn. tiene dos dimensiones básicas: El pluralismo ideológico, el cual, en contraposición al totalitarismo o integralismo, implica favorecer la expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones del mundo, a partir de la convicción de que ningún individuo o sector social es depositario de la verdad, y que esta sólo puede ser alcanzada a través de la discusión y del encuentro entre posiciones diversas; o, en palabras del Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, ‘la convivencia temporal y espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías’. [Y] el pluralismo político, el cual -en contraposición al estatismo- implica el reconocimiento y protección a la multiplicidad de grupos e instituciones sociales que se forman natural y espontáneamente entre el individuo y el Estado -las llamadas instituciones intermedias-, las cuales, aunque no forman parte de la estructura gubernamental -ya que generalmente están organizados para la defensa de intereses grupales o sectoriales y para propugnar ciertas ideologías-, sí influyen en la formulación de las decisiones políticas”*. Vid. Sentencia de 20-VII-99, Inc. 5-99, Considerando IX. 1.

inclusión de las minorías<sup>23</sup>, la rendición de cuentas y ayudar a la transparencia del ejercicio del poder municipal.

A partir de este avance, el sistema político pluralista se ve acompañado del principio de democracia representativa en contraposición al sistema de elecciones municipales utilizado antes del decreto 326 y de la aprobación del nuevo Código Electoral, por medio del cual las alcaldías se otorgaban por un sistema mayoritario. De esta forma se elegía al alcalde, síndico y a la vez a todo el Concejo Municipal, siendo éstos integrantes de un mismo partido político o coalición. Esta forma de elección partía de una completa exclusión del resto de fuerzas políticas sin permitir un cauce para la canalización de los intereses representados por las mismas.

En este marco de ideas se reforman los artículos 220 y 264 del Código Electoral de 1992 que permiten la composición plural de los Concejos Municipales, tomando en cuenta el apoyo reflejado en votos por los habitantes del municipio para su conformación. El logro de dicha reforma al Código Electoral, presentó una falta de voluntad por parte de los actores políticos para la consolidación de este avance democrático, porque a lo largo de las discusiones políticas para su aprobación, existió oposición y prórrogas debido al interés del manejo exclusivo de las alcaldías; pero a pesar de los obstáculos que mantenían por años postergando el tema, se logró un consenso político que finalmente permitió la reforma.

Los partidos políticos también reaccionaron de diferentes formas ante esta reforma electoral. El partido político Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) mostró una postura negativa, ya que consideraba que impedirían el manejo estable de las alcaldías municipales y que se desataría una lucha de poder que llevaría al retroceso en los municipios; por su parte, el partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), después de brindar apoyo inicial al dictamen favorable, cambió de posición y pidió el retiro del dictamen del

---

23 *“El hombre se congrega en sociedad, no para el logro del bien de uno solo, con exclusión de los demás, sino para el bien de todos y cada uno de los miembros; en ese sentido un bien comunitario general. El bien común es el fin que centra la vida de la comunidad política, anima la actividad de su gobierno y da sentido a la ley como instrumento de la acción de poder y el orden político”.* DROMI, J. R., *La Autonomía Municipal*, La Plata, Universidad Notarial Argentina, 1982, p. 111.

pleno legislativo, convirtiéndose en obstáculo para la aprobación del mismo bajo la justificación que necesitaba más tiempo para explicar a sus alcaldes el nuevo funcionamiento de los Concejos plurales<sup>24</sup>.

Finalmente el partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como grupo impulsor de la reforma desde sus primeras formulaciones, mantuvo su apoyo a la misma, logrando que el respectivo dictamen no fuese archivado sino que volviera a ser sometido al pleno legislativo. Después de las críticas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, el partido ARENA tuvo que expresar nuevamente su respaldo a este proyecto. Finalmente Con 73 votos se logró aprobar en marzo de 2013 el Decreto Legislativo número 326 que contiene una reforma al Código Electoral<sup>25</sup> de 1992, y a partir de la misma se incorpora en julio de ese mismo año al nuevo Código Electoral, mostrándose como un avance a la transparencia y el buen manejo de los fondos públicos.

Los actores sociales y políticos han coincidido en valorar positivamente la incorporación del pluralismo dentro de los Concejos Municipales y lo señalan como un progreso más en el proceso de democratización en el país. Es destacable que se lograra un consenso de las fuerzas políticas, así como la aprobación de las organizaciones de la sociedad civil sobre el alcance de esta reforma, sin embargo, una de las críticas formuladas desde la academia, manifiesta la tardanza de adoptar esta medida a pesar que desde 1994 se encontraba en debate, lo que convertía a El Salvador como el único país de América Latina que contaba con concejos integrados por un solo partido político. Esta condición desigual previa a la reforma a los artículos 220 y 264 del Código Electoral, era el irrespeto al carácter pluralista del sistema político, situación que en las elecciones a nivel nacional de diputados en la Asamblea Legislativa si se toma en cuenta, prevaleciendo el principio de democracia representativa. Por el contrario para las

---

24 Cfr. Semanario Voces "Asamblea retrasa aprobación de Concejos plurales", noticia publicada el 25 de enero de 2013, disponible en <http://voces.org.sv/2013/01/25/asamblea-legislativa-retrasa-la-aprobacion-de-consejos-plurales/>

25 Puede consultarse el texto de la reforma que permite la composición de Concejos Municipales Plurales: D.L. N° 326, publicado en el D. O., tomo 398, número 57 del 22 de marzo de 2013.

elecciones a nivel local, es decir, en las municipalidades no existía ningún nivel de acceso a la efectiva representación de los intereses de la población en general.

Esta falta de homogeneidad en el sistema electoral<sup>26</sup> afectaba la democracia a nivel municipal, puesto que se dejaba a un solo partido político la dirección de los asuntos municipales y éstos muchas veces ganaban con menos del cincuenta por ciento de los votos, lo que implicaba que una minoría decidiera, afectando la gobernabilidad y democracia al interior del municipio.

#### IV. Retos en la Implementación de los Concejos Municipales Plurales

Respecto a las implicaciones sobre gobernabilidad<sup>27</sup> y democracia, desde el punto de vista académico se deja abierta la posibilidad a un primer escenario caracterizado por el entendimiento y el debate honesto entre las fuerzas políticas, que favorezca el logro de acuerdos con visión de país y la implementación de proyectos a largo plazo, lo que propiciaría la consolidación democrática. Entre los avances en gobernabilidad que se esperan, se encuentra la transparencia en la administración del gobierno municipal y la participación ciudadana, estableciendo con la composición pluripartidista del Concejo Municipal que es la máxima autoridad del municipio, un mejor manejo de los recursos y la efectiva rendición de cuentas bajo un esquema de control interno que permita un efectivo debate de idoneidad de las decisiones tomadas.

---

26 *“El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil”. Cfr.” NOHLEN, D. et al., Ob. cit., p. 295.*

27 *“En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad”. Cfr. CAMOU, A., Ob. Cit.*

El otro escenario potencial al integrarse los Concejos Municipales Plurales es la posible repetición del enfrentamiento de las diferentes fuerzas políticas a nivel local, generando problemas para la gobernabilidad, retrasos en la toma de decisiones que sean para el bienestar de la comunidad debido a la búsqueda de intereses partidarios sobre el interés general.

Para alcanzar el primer escenario expuesto, se requiere el sacrificio de intereses particulares por parte de las fuerzas políticas del país tomando conciencia que deben concertar las decisiones trascendentales para la sociedad. Partiendo de esta realidad las municipalidades deben aprender a superar las diferencias partidarias para primar el bienestar de la población; a la vez tener en cuenta la rendición de cuentas hacia sus gobernados, que en este caso es más efectiva por la proximidad entre los dirigentes municipales y la población<sup>28</sup>.

Además de la reformas al Código Electoral, se encuentra también la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública como parte de la necesidad de manifestar a la población un grado de transparencia en la toma de decisiones de las entidades públicas así como los criterios que orientaron a los funcionarios públicos a decidir qué era la mejor opción. Con ello, se crea un sistema de contraloría social que vigila y regula las acciones del gobierno otorgando una mayor legitimidad y confianza la administración pública

Como parte de la implementación de los Concejos Municipales Plurales, la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo Decreto numero 737, que contiene otro conjunto de reformas al Código Electoral, tales como: la incorporación en la elección de Diputados del Parlamento Centroamericano sobre las mismas reglas de elección de Diputados para la Asamblea Legislativa (artículo 156); se reforma el artículo 165, estableciendo la creación de una planilla del partido o

---

28 *“La democracia municipal “cumple, para sus sostenedores dice Fernando Albi, tres misiones fundamentales: aproxima la población a los problemas locales, constituye una escuela de civismo y ciudadanía y significa un freno a la excesiva concentración del poder en los organismos centrales”. Nosotros creemos en la democracia local, pero ello no significa que pensemos que todo municipio es democrático, del mismo modo que no todo Estado es democrático. Querriamos que lo fuese, pues la democracia constituye “el único clima moral en que el hombre puede realizar el sagrado derecho de ser hombre”. Cfr. HERNÁNDEZ, A. M., ob. cit., p. 422.*

coalición en orden de precedencia de sus candidatos para Concejo Municipal en caso de no obtener la mayoría simple y que en esta planilla puede incorporarse al candidato o candidata a alcalde y síndico municipal, se reforma el artículo 219 literales g y h y su inciso final, que determinan que en caso de empate entre los partidos se resolverá por sorteo y crea en la composición del Concejo Municipal una prohibición que excluye la participación a parientes entre si y la asignación de regidores en orden ascendente según la cantidad de votos validos<sup>29</sup>.

Este conjunto de reformas en el sistema electoral muestra rasgos de innovación, así como de mayor representación y participación política. Con la primera conformación de los Concejos plurales prevista para el uno de marzo de 2015, se impulsa la disminución en las prácticas secretas y autoritarias que impiden la transparencia en los procesos de toma de decisiones a nivel municipal, favoreciendo una contraloría pública más efectiva.

## Conclusiones

1. *La consolidación del sistema democrático en El Salvador recae en la búsqueda de una verdadera representación del pueblo en las decisiones trascendentales y el manejo transparente y eficiente del poder público.*
2. *El Concejo Municipal es el ente encargado de la administración pública del municipio, mostrándose más cercano a las necesidades de su población. En ese sentido la representación de todos los sectores en dicha entidad permite la discusión y tratamiento de los problemas que afecten a la comunidad.*
3. *Las reformas aprobadas en marzo 2013 a los artículos 220 y 264 al Código Electoral de 1992, abrió paso a la representación plural en los Concejos Municipales. A partir de la misma se incorpora en el nuevo Código Electoral de julio de 2013 el mecanismo de elección de Concejo Municipal de manera proporcional a los votos obtenidos en la elección (Art. 219).*

---

<sup>29</sup> Decreto Legislativo numero 737: Reformas al Código Electoral relativas a los Concejos Municipales Plurales, homologación de papeletas e inscripción de diputados y diputadas al PARLACEN.

4. *Para el año 2014, la Asamblea Legislativa emitió un nuevo Decreto (N° 737) que establece el orden de precedencia de los candidatos al Concejo Municipal, la incorporación del candidato o candidata a alcalde en la misma y una exclusión referida al parentesco. Este Decreto busca la aplicación efectiva de los Concejos Municipales Plurales para las elecciones municipales del año 2015.*
5. *El Salvador era el único país de la región centroamericana que no permitía una representación proporcional de la población votante, estableciendo un alcalde y Concejo Municipal por el sistema de mayoría, reflejado en la administración de la Alcaldía por un solo partido político. No obstante, antes del año 2013 se realizaron muchos intentos por aprobar los Concejos Municipales Plurales con el fin de crear una verdadera representación en la administración de las municipalidades. Dentro del debate legislativo, surgieron negociaciones políticas, así como presión por parte de organizaciones de la sociedad civil e incluso un proceso de inconstitucionalidad por la conformación unipartidista de los Concejos Municipales.*
6. *La conformación de los Concejos Municipales Plurales se mantenía como una deuda a la democracia salvadoreña, ya que impedía la representación municipal de la mayoría de la población. Esta reforma en el sistema de elección municipal constituye un avance democrático que contribuirá a medir el nivel de madurez política de los partidos políticos en cuanto a trabajo a favor de la población.*
7. *En cuanto a la gobernabilidad, se espera que con esta reforma, se cuente con una mayor transparencia en la administración del Gobierno Municipal, así como una mayor participación ciudadana, puesto que con la composición pluripartidista del Concejo Municipal, se pretende un mejor manejo de los recursos y la efectiva rendición de cuentas bajo un esquema de control interno que permita ampliar el debate en la toma de decisiones.*
8. *Finalmente, con los Concejos Municipales Plurales, uno de los mayores retos para la gobernabilidad es superar los intereses particulares generados entre los diferentes partidos políticos, evitando retrasos en la toma de decisiones que sean para el bienestar de la comunidad, enfocándose en el manejo transparente y eficiente de la administración municipal.*