

**FUNDAMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN  
DEL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL  
SALVADOREÑO**

**- UNA PROPUESTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL -**

**JUAN JOSÉ MARTEL  
OCTUBRE 2010**



El presente Estudio fue publicado por la Friedrich-Ebert-Stiftung, en San Salvador, El Salvador.

El contenido del Estudio es de exclusiva responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el pensamiento de la Friedrich Ebert Stiftung.

Se permite, previa autorización, la reproducción del Estudio, en partes o completo, a condición de que se mencione la fuente.

## ÍNDICE

	PRÓLOGO	3
I.	PRESENTACIÓN	9
II.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS RECIENTES DEL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL SALVADOREÑO BREVE DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA POLÍTICO	11
III.	ELECTORAL SALVADOREÑO; FORTALEZAS Y DEBILIDADES	16
IV.	PROPUESTA DE AGENDA ELECTORAL	22
1.	EL VOTO RESIDENCIAL	22
2.	REFORMAS AL REGISTRO ELECTORAL Y A LA LEY DEL RNPN	27
3.	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES	34
4.	LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS	39
5.	CIUDADANIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES TEMPORALES (JED, JEM, JRV)	45
6.	CANDIDATURAS NO PARTIDARIAS, LISTAS ABIERTAS Y DESBLOQUEADAS PARA ELEGIR DIPUTADOS Y DIPUTADAS	49
7.	REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA ELECTORAL	54
8.	DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL FISCAL ELECTORAL	60
9.	EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR	63
10.	LEY DE CONSULTAS POPULARES	64
11.	VOTO DE LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR	68
12.	SUPERACIÓN DE LAS PRINCIPALES EXCLUSIONES QUE SE OBSERVAN EN EL SISTEMA ELECTORAL	72

V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	74
VI.	BIBLIOGRAFÍA	77

#### ANEXOS

- 1 Demanda de inconstitucionalidad para facilitar candidaturas independientes presentada por el Lic. Félix Ulloa hijo
- 2 Resolución de la Sala de lo Constitucional sobre el recurso presentado por Félix Ulloa hijo
- 3 Propuesta de decreto que exprese la voluntad política de implementar el voto de los salvadoreños en el exterior

## PRÓLOGO

### **La importancia del tema**

Los temas objeto de este estudio, surgen de una propuesta a la nación realizada por tres instituciones de la sociedad civil: el Centro de Intercambio y Solidaridad CIS, el Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP, de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador IEJES.

Dicha propuesta fue estructurada después de una cordial reunión con el Presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE) Magistrado Eugenio Chicas y su equipo de colaboradores, quienes de manera franca y espontánea nos expusieron el interés del despacho presidencial del TSE, en estudiar y abonar en la búsqueda de soluciones a una serie de problemas que aqueja al actual sistema electoral.

Hubo coincidencia en su planteamiento con la visión que las tres instituciones sosteníamos y teniendo la posibilidad de avanzar con mayor celeridad que aquella instancia gubernamental, el día 12 de marzo del año en curso, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, se hizo pública dicha agenda.

Más allá de este anecdótico origen, la propuesta hoy desarrollada con suficiente rigor académico, con certera visión política y contextualizada en la historia contemporánea de nuestro país por Juan Jose Martel, reviste de una importancia capital en el avance y consolidación de nuestra incipiente democracia.

Son muchas las voces que se han alzado – y con razón - denunciado los riesgos de un retroceso hacia etapas pretéritas antidemocráticas, que todos creíamos superadas. Una larga lista de hechos podría fácilmente ilustrar esta preocupación, aunque no es este el espacio; por ello la urgencia de modernizar y democratizar nuestro sistema político es una prioridad.

Nuestro país sufrió los efectos devastadores de una guerra civil, la cual se desató entre otras causas, por el cierre de espacios políticos para el libre juego democrático. Los escandalosos fraudes electorales de 1972 y 1977 legitimaron la lucha armada, y los que a inicio de la década eran pequeños grupos guerrilleros urbanos, se convirtieron en un torrente de masas que durante toda la década de los ochentas alimentó al ejército revolucionario del FMLN en estratégica alianza con el Frente Democrático Revolucionario FDR.

La guerra fue cruel, el sufrimiento de nuestro pueblo indescriptible, el costo para alcanzar la paz que hoy vivimos altísimo. Por ello, creemos que no se puede seguir jugando con las aspiraciones democráticas de nuestra nación. Muchos creímos que habíamos aprendido la lección, sin embargo, como narra este estudio, la materia de reformar el sistema político/electoral sigue pendiente.

Los 12 puntos planteados en el mismo, nos demuestran la gravedad del déficit democrático que vive nuestro país. Sin dramatizar, sólo para llamar la atención, subrayamos que somos el único país del Hemisferio Occidental donde ni los partidos políticos ni los candidatos, rinden cuenta de dónde provienen los fondos que reciben de fuentes privadas, no existen límites para esas donaciones; somos los más atrasados en facilitar el ejercicio del sufragio a nuestros electores y nos seguimos negando a implementar el voto residencial, el cual en países con menor desarrollo y recursos y con mayores problemas geográficos por su dimensión y tamaño ya funciona desde hace tiempo. Y todo ello porque quiénes hasta la fecha han tenido la capacidad de decisión, se han negado sistemáticamente a realizar esas reformas. Claro, ese diseño obsoleto y antidemocrático siempre les favoreció en los resultados electorales y por ello se resistían al cambio.

Con la nueva coyuntura generada por la fuerza de los hechos que hicieron posible la derrota de esos sectores en 2009 y la histórica sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 29 de Julio de este año, se abre una amplia avenida por la que deberían transitar estas urgentes reformas. El pueblo

siente que de nuevo, puede ser dueño de la soberanía que le había sido conculcada por las cúpulas de los partidos políticos, y se apresta a hacerla efectiva en las próximas elecciones.

### **Por qué desde la sociedad civil**

En un Estado de Derecho, las instancias como la Asamblea Legislativa o el Tribunal Supremo Electoral, serían las encargadas de estar vigilantes por mantener actualizado nuestro sistema político/electoral conforme los estándares democráticos universales. En ausencia de tal iniciativa desde el Estado, los partidos políticos suplirían ese vacío y gestionarían desde sus espacios de representación y ejercicio del poder, en la cuota que les corresponde, la observación de tales estándares.

Pero en El Salvador, ni desde el Estado ni desde los partidos políticos hemos observado voluntad política para impulsar las reformas que a gritos clama el sistema. Al contrario, se han empleado todos los métodos para frenarlas, desde los más sofisticados hasta los más burdos, -como la amenaza de destituir a Magistrados, con tal de mantener el sistema actual.

La fe que hubo en la fracción legislativa del FMLN como nuevo actor en el escenario político, portador del estandarte del cambio, se ha ido perdiendo poco a poco, dadas sus erráticas actuaciones en esta materia.

Al inicio se confió en sus diputados que con entusiasmo endosaban piezas de correspondencia para darles iniciativas de ley y que entraran a la tómbola legislativa. Pero una tras otra se fueron acumulando año con año sin ningún resultado concreto. Nuestra diáspora incansable presentaba pieza tras pieza albergando la vana ilusión de que en la próxima elección los salvadoreños residentes en el exterior ejercerían el derecho del sufragio. La última fue en Diciembre de 2009, cuando tres fracciones legislativas y un diputado independiente le dieron iniciativa de ley. Hasta la fecha, se cuenta entre otra de las más de cincuenta propuestas de reforma electoral que yacen en los archivos legislativos.

Ese hecho no habría sido causal de malestar popular, porque siempre se creyó que el bloque mayoritario de la derecha era quien bloqueaba esas iniciativas, como salían a explicarlo los diputados y diputadas del Frente. Pero lo extraño era que había otras reformas electorales en las que todas las fracciones votaban a favor, se aprobaban con una velocidad inusitada; claro eran de menor importancia y no afectaban los intereses de las cúpulas. A lo más que llegaban era a afectar a partidos pequeños que no son interlocutores de las elites económicas, por lo tanto nadie les ponía mayor atención.

Pero la noche del 28 de Julio de 2010 dejó al descubierto el juego que se practica en el seno de la Asamblea Legislativa. Cuando un Magistrado llamó para informarles que el Juicio de Inconstitucionalidad que inicié el 4 de Diciembre de 2009, había sido resuelto a mi favor y que la sentencia estaba firmada y se notificaría a las partes el día siguiente, la sesión plenaria que se desarrollaba en esos momentos, se suspendió abruptamente y los dirigentes de todos los partidos, incluyendo al FMLN, se reunieron de emergencia, discutieron brevemente, se pusieron de acuerdo y con 68 votos aprobaron reformar la Constitución; atropellando todo procedimiento pues no hubo discusión ni informe de la respectiva Comisión y sin parar mientes en la gravedad del hecho, se pidió dispensa de trámite para que se emitieran esos votos, que quedan registrados en los anales de la historia constitucional como los 68 votos de la vergüenza. (Sólo los diputados de GANA se abstuvieron de votar)

Este hecho, típico de los madrugones en tiempos de la dictadura, ha marcado una distancia entre lo que la sociedad salvadoreña esperaba de una fracción legislativa de izquierda, comprometida con los cambios democráticos, y la realidad de su conducta legislativa, que los coloca en el mismo nivel de los partidos de la derecha, al momento de defender sus intereses.

Por ello, es que ahora la sociedad civil organizada se apresta a iniciar por cuenta propia, una batalla ciudadana en la lucha por democratizar el sistema político, con la

esperanza que al haberse cambiado el sistema de elección de planillas con listas bloqueadas y cerradas, se puedan elegir, en todos los partidos políticos, diputadas y diputados que le respondan al pueblo y sean leales a sus sacros intereses, más allá del control de hierro que hoy por hoy ejercen las cúpulas de los partidos, sobre la voluntad de los parlamentarios.

### **Viabilidad y perspectivas**

Al comprender el error cometido y ante el sólido respaldo popular a la Sentencia de la Sala, los dirigentes del FMLN cambiaron el discurso anunciando que a pesar de no compartir el contenido de la misma, su llamado era a que la Sentencia se cumpliera.

Este giro puede ser la ventana por donde se cuelen los vientos de cambio que la sociedad civil organizada anda impulsando, y aunque para muchos no era sincero, sino un recurso para recuperar la imagen ya maltratada, cuando el pueblo y sus bases los vieron iguales al bloque de la derecha, defendiendo los mismo privilegios, vale la pena tratar de retomar el diálogo y buscar posibilidades de trabajo conjunto.

Sin volver a confiar a ciegas en la actual fracción legislativa del FMLN, como se hizo en el pasado, se puede generar un marco de entendimiento y acuerdos para hacer avanzar las propuestas que este estudio plantea. Es más, estoy convencido que la gran mayoría de diputados y diputadas que realizan un excelente trabajo en sus departamentos, que están en contacto estrecho con sus bases, no sólo no temen al cambio en el sistema de elección de diputados, sino que están seguros de la renovación de su mandato, no porque irán escondidos tras la bandera del partido, sino por sus propias credenciales personales. Si tuvieron que alzar la mano en esa deshonrosa votación, fue por la línea vertical y la disciplina partidaria con que se trabaja en el Frente.

Así que es imprescindible la búsqueda de acuerdos y acompañamientos con todas las fracciones legislativas, especialmente con quienes a pesar de la actitud refractaria de algunos dirigentes, estén dispuestos a apoyar este desafío urgente y

necesario para el futuro democrático de nuestro país. La construcción de puentes entre las entidades de la sociedad civil, los partidos políticos y las correspondientes instancias del Estado, surge como un histórico y patriótico deber.

Por último y sin querer formular una prelación a los temas analizados en este estudio, considero que en el orden planteado se pueden ir abordando uno a uno, tomando en cuenta su incidencia en los ciclos electorales en los que incidirán de aquí al 2014.

Para ello, hay que salir del reducido e improductivo espacio de la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa y crear una Mesa Nacional para la Reforma Política y Electoral. Dicha instancia integrada por representantes de la sociedad civil y los partidos políticos, deberá estar en coordinación con el TSE, el RNPN, el Órgano Ejecutivo a través de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, para fijar un calendario de ejecución de tareas que culmine con la creación del nuevo marco institucional normativo, que contenga el nuevo sistema político/electoral, en el cual como lo señala el estudio, se garantice la institucionalidad de los partidos políticos mediante una ley especial, la certeza, pureza y actualización del registro electoral, la despartidización de los organismos electorales, el voto residencial y el voto en el exterior, mayor democracia a nivel municipal con la integración plural de los concejos municipales, una garantía de la legalidad electoral con una buena definición de las funciones del Fiscal Electoral y los demás temas que el estudio magistralmente nos presenta.

En perspectiva, esta agenda de la sociedad civil se presenta en una coyuntura favorable, que un par de años atrás era impensable. Así que aprovechemos el momento, recompongamos las alianzas y unamos esfuerzos. Si logramos ir juntos, la viabilidad de esta propuesta es bastante alta.

Félix Ulloa hijo  
Presidente Honorario de IEJES  
Managua 28 de Octubre 2010

(Trigésimo Aniversario del ametrallamiento de mi padre Felix Ulloa, Rector de la Universidad de El Salvador, el 28 de Octubre de 1980)

## **I. PRESENTACIÓN**

Durante las elecciones de 1994, el recién aprobado Sistema Político Electoral mostró sus primeras debilidades. En ese momento comenzaron a surgir las primeras propuestas de diversas organizaciones que constituyen la sociedad civil que buscaban corregirlas y volver el sistema más democrático e incluyente. En el marco de la segunda vuelta de la elección presidencial, los dos candidatos que competían asumieron de manera solemne y formal el compromiso de impulsar las primeras reformas al sistema electoral salvadoreño.

Hasta la fecha, este primer compromiso sigue pendiente de ser cumplido. Desde la reforma electoral que se desarrolló en el marco de los Acuerdos de Paz, nuestro sistema político electoral no ha experimentado reformas de fondo que lo actualicen y lo vuelvan más democrático y participativo. Sólo ha experimentado reformas puntuales que han desarmonizado su estructura y otras a conveniencia de los partidos políticos.

En todo este período, se han acumulado una buena cantidad de propuesta de reformas, muchas de ellas en forma de anteproyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa. La diversidad de temas electorales que requieren reformas, también ha aumentado.

Como consecuencia del resultado de la Elección Presidencial del 2009, que produjo por primera vez desde los Acuerdos de Paz un cambio de partido en el gobierno y la llegada a este de una nueva visión del manejo del aparato del Estado, se han abierto nuevas condiciones que sabiendo operar en ellas, pueden constituir un clima favorable para que las organizaciones de la sociedad civil desarrollen con mayor eficiencia y expectativa de resultados, los temas de la reforma electoral por años postergada.

El objeto de este trabajo es presentar un primer ordenamiento de los principales temas que constituirían la Agenda Electoral de las Organizaciones de la sociedad civil. En cada tema se esboza en forma breve y sintética el concepto de la temática, su contexto y los elementos básicos de una propuesta de reforma.

Los doce temas de Agenda Electoral que conforman esta propuesta han sido escogidos y pueden tipificarse como los prioritarios y en conjunto representarían un planteamiento con un alto nivel de integridad que dote de un sistema político electoral más moderno, democrático y participativo. Se pretende presentar a consideración de la sociedad civil, un instrumento práctico que recoja sus planteamientos básicos y pueda servir para dar impulso al esfuerzo que han venido desarrollando las diferentes organizaciones que han promovido iniciativas de reforma electoral.

Para dar contexto a la propuesta de agenda electoral en este trabajo se presenta un capítulo de antecedentes históricos recientes del actual sistema y un breve diagnóstico de su situación.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador IEJES y el apoyo decidido de la Fundación Friedrich Ebert, a quienes expreso mi más profundo agradecimiento y reconocimiento.

San Salvador, octubre de 2010

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS RECIENTES DEL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL SALVADOREÑO

Aunque la base del actual sistema electoral se remonta a la Constitución de la República aprobada en 1983<sup>1</sup>, es en el contexto del proceso de negociación entre el Gobierno Salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que culminó con la firma de la paz, que se configura la más importante reforma electoral que sentó las bases del actual sistema. Son tres las fuentes documentales claves de este proceso de reforma: La reforma Constitucional de 1991<sup>2</sup>, los textos de los acuerdos del proceso de negociación que culminó con la firma de la paz en Chapultepec en enero de 1992<sup>3</sup> y el Código Electoral aprobado por la Asamblea Legislativa en 1992<sup>4</sup>.

En los Acuerdos de Ginebra firmados el 4 de abril de 1990 se establece: “1. El propósito del proceso será el de terminar con el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña.” Más adelante señala: “6. El Gobierno de El Salvador y el FMLN coinciden en que los partidos políticos y otras organizaciones sociales representativas existentes en El Salvador tienen un papel importante en la consecución de la paz”<sup>5</sup>

En los Acuerdos de Caracas firmados el 21 de mayo de 1990 se estableció la Agenda General y el Calendario Completo de la negociación. En los temas de la Agenda, en los Romanos I y II, numeral 4, aparece “Sistema Electoral” como tema de la misma. En cuanto al Calendario señala: “A la luz de la agenda general del proceso completo de negociación contenido en el literal anterior, el Gobierno de El Salvador y el FMLN convienen en que el objetivo inicial previsto en el numeral 1 del Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990 deberá ser alcanzado antes de mediados de

---

<sup>1</sup> Decreto No. 38, 24 de diciembre de 1983

<sup>2</sup> D.L. No. 64, 31 de octubre de 1991. D.O. No. 217, T. 313, 20 de noviembre de 1991

<sup>3</sup> Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz, Naciones Unidas

<sup>4</sup> D.L. No. 417, DO N° 16, Tomo 318, del 25 de enero de 1993

<sup>5</sup> Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz, Naciones Unidas, págs. 1 y 2

septiembre de 1990...”. “Esta fecha tendría la ventaja adicional de favorecer la realización de un proceso electoral legislativo y municipal en un ambiente de tranquilidad, amplia participación y libre de intimidación”<sup>6</sup>

Es evidente que el acuerdo se refiere a las elecciones que se celebrarían el 10 de marzo del año 1991, en las cuales participó por primera vez un sector de la izquierda salvadoreña.

El Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos firmado el 26 de junio de 1990, si bien no tiene una referencia expresa al sistema electoral, fue clave para la generación de un entorno de mayores garantías y libertades, que hicieron posible el mayor desarrollo de la organización social y política en el país, generando además confianza y esperanza en amplios sectores de la población que sufrían las secuelas de la guerra desde hacía más de una década.

Es en los Acuerdos de México firmados el 27 de abril de 1991, donde se desarrolla con más detalle la temática referente al Sistema Electoral. Se acordaron dos importantes reformas a la Constitución de la República. La primera, referida a la creación del Tribunal Supremo Electoral en sustitución del Consejo Central de Elecciones, que sería la máxima autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral, que estaría integrado de modo que no predomine en él ningún partido o coalición de partidos, que además habría miembros sin afiliación partidista, elegidos por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa. La segunda, “...que los partidos políticos legalmente inscritos tendrán derecho de vigilancia sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral.”<sup>7</sup>

En los Acuerdos de México también se abordaron elementos para una futura reforma a la legislación secundaria, aun cuando reconoció que “...está por negociarse el conjunto de acuerdos políticos sobre Sistema Electoral que las partes han

---

<sup>6</sup> Ídem. Ant., págs.. 4 y 5

<sup>7</sup> Ídem. Ant., pág. 16

contemplado en la Agenda de Caracas...” en esta ocasión toman dos importantes acuerdos: “a. La formación del registro electoral deberá hacerse de manera que las listas de ciudadanos con derecho a voto sean publicadas con veinte días de anticipación, cuando menos, a la fecha de la elección. Se establecerá un procedimiento sencillo y expedito para dar curso a las correcciones legítimas que solicite cualquier interesado.” Y “b. Dentro de los sesenta días siguientes a la instalación del nuevo Tribunal Supremo Electoral se constituirá una Comisión Especial, presidida por este e integrada con representantes de todos los partidos legalmente inscritos y que podría incluir expertos independientes, para preparar un proyecto general de reformas al sistema electoral.”<sup>8</sup>

Los Acuerdos de México fueron claves pues se firmaron cuando faltaban pocas horas para que termine su período la legislatura electa en 1988 y el Gobierno de El Salvador asumió el compromiso solemne de promover la reforma constitucional ante la Asamblea Legislativa, que debió ser aprobada por esa legislatura para que fuera ratificada por la siguiente. Este elemento fue fundamental para el avance posterior del proceso de paz.

El Acuerdo de Nueva York firmado el 25 de septiembre de 1991 contiene un documento de Negociación Comprimida, el cual en su Romano III referente al Sistema Electoral señala: “Puesta en práctica de los acuerdos políticos para el desarrollo de la reforma constitucional, adoptados en los Acuerdos de México del 27 de abril de 1991.” Esto significaba que para la reforma electoral era indispensable la ratificación de la reforma constitucional aprobada el 30 de abril de ese año. La primera parte de esta reforma constitucional sería ratificada el 31 de octubre de 1991, por la siguiente legislatura, que había tomado posesión el primero de mayo de ese año.

Finalmente, en el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec el 16 de enero de 1992, en el Capítulo IV dedicado al Sistema Electoral señala: “Las partes reafirman su

---

<sup>8</sup> Ídem. Ant., pág. 17

compromiso, contenido en los Acuerdos de México, de promover un proceso general de reformas al sistema electoral. A tal fin, solicitan de COPAZ que designe la Comisión Especial concebida para tal fin en los Acuerdos de México. Dicha Comisión estudiará el anteproyecto de reformas al Código Electoral presentado a la Asamblea Legislativa por el Consejo Central de Elecciones, así como los aportes que puedan presentar sus miembros o los expertos independientes que sean invitados para ese fin. La Comisión Especial organizará sus trabajos de modo que puedan ser aprovechados dentro de los tiempos previstos para la reforma del sistema electoral.”<sup>9</sup>

La segunda fuente documental es la reforma de la Constitución de la República ratificada el 31 de octubre de 1991, en la cual se reformaron los artículos 208 y 209 del Capítulo VII Tribunal Supremo Electoral.

La reforma al Artículo 208 posibilitó la creación del Tribunal Supremo Electoral, definió su composición y su forma de elección por la Asamblea Legislativa. En su inciso final dice: “El Tribunal Supremo Electoral será la autoridad máxima en esta materia, sin perjuicio de los recursos que establece esta Constitución por violación de la misma.” Además la reforma al Art. 209 señaló que la ley secundaria establecerá los organismos para la recepción recuento y fiscalización de los votos y las actividades concernientes al sufragio de modo que no predomine ningún partido ni coalición de los mismos. Asimismo, en su segundo inciso señala “Los partidos políticos y coaliciones contendientes tendrán derecho de vigilancia sobre todo el proceso electoral.”<sup>10</sup>

Con esta reforma se sustituyó al Consejo Central de Elecciones, se le concedió al nuevo TSE la calidad de autoridad máxima en materia electoral y su composición incluyó, la presencia de dos miembros no partidarios a propuesta de la Corte Suprema de Justicia que llenaran los requisitos para ser magistrados de Cámara de Segunda Instancia. Además se estableció el derecho de los partidos políticos

---

<sup>9</sup> Ídem. Ant., págs. 79 y 80

<sup>10</sup> D.L. No. 64, 31 de octubre de 1991. D.O. No. 217, T. 313, 20 de noviembre de 1991

legalmente inscritos a la vigilancia de todo lo concerniente al proceso electoral. Con esta reforma se sentó la base para la aprobación del nuevo Código Electoral que sería propuesto por la Comisión Especial de COPAZ para la Reforma Electoral.

Tomando como base la propuesta de la Comisión Especial de COPAZ, la Asamblea Legislativa aprobó el nuevo Código Electoral el 14 de diciembre de 1992. Al ser enviado al Presidente de la República para su sanción, este lo devolvió con 26 observaciones, entre ellas las relativas a las franjas de publicidad en los medios de comunicación. La Asamblea Legislativa aceptó las observaciones presidenciales y se ordenó la publicación en el Diario Oficial. Este nuevo ordenamiento legal desarrollaba nuevos procedimientos electorales, creó además la Junta de Vigilancia de los partidos políticos y la Fiscalía Electoral, para garantizar una mejor vigilancia y supervisión de los procesos electorales. Estableció además el derecho de vigilancia de los partidos sobre todo el proceso de conformación del registro electoral. Estos cambios fueron importantes en su momento.

El nuevo marco electoral que nacía, aunado a la finalización del conflicto armado interno, sentaron las bases para la transformación del FMLN que se convirtió en partido político legalmente inscrito. Toda esta etapa culmina con las elecciones generales de marzo de 1994, donde se eligió Presidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano, y Concejos Municipales, en las cuales participó por primera vez el FMLN obteniendo 21 diputados a la Asamblea Legislativa, 4 diputados al Parlamento Centroamericano y 16 municipalidades, de las cuales dos fueron ganadas en coalición.

A pesar de la enorme importancia de las reformas al sistema electoral que se produjeron en este período, quedaron vacíos y propuestas de la sociedad civil que no fueron tomadas en consideración, entre ellas destaca la propuesta de anteproyecto de ley para la creación de un registro electoral provisional para las elecciones de 1994, presentada por el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES) "...el cual de haberse implementado habría superado con mucha rapidez, seguridad y

menor costo los problemas de exclusión masiva (786,000 ciudadanos), depuración (600.000 partidas de defunción cargadas al Registro Electoral), duplicaciones en las inscripciones, etc.”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> IEJES. Colección textos legales No. 2

### **III. BREVE DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL SALVADOREÑO. FORTALEZAS Y DEBILIDADES**

El actual sistema político electoral salvadoreño se caracteriza por su incoherencia y su obsolescencia. La primera está determinada por una serie de reformas inconexas y puntuales que se han efectuado al Código Electoral, las cuales en su mayoría han servido para enfrentar situaciones o intereses coyunturales de los partidos políticos. La segunda es consecuencia de la falta de una actualización y revisión a fondo de la normativa, que incorpore las demandas de la sociedad y modernice el sistema, poniéndolo acorde a las tendencias democráticas actuales.

Estas inconsistencias quedaron evidenciadas desde la primera elección general de 1994, en que por primera vez se puso a prueba el sistema recién reformado. En la investigación realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador se señala: “Dos años de acuerdos de paz y de transformaciones a la institucionalidad electoral no parecen haber sido suficientes para modificar esta percepción de un sistema poco creíble. En parte, esto pudo deberse a un lento y oscilante proceso de reforma y modernización que hasta ese momento no había logrado satisfacer las expectativas de los actores políticos y tampoco romper con las rutinas del pasado...En definitiva, de lo que no queda duda es que las elecciones dieron cuenta clara de la necesidad de continuar y profundizar las transformaciones iniciadas con los acuerdos de paz, en el marco de una transición más amplia que extienda a la sociedad en su conjunto la lógica democrática con que se ha intentado permear al régimen político.”<sup>12</sup>

Según Álvaro Artiga “Desde que entrara en vigencia en 1993, al nuevo Código Electoral se le fueron haciendo modificaciones (Reformas, adiciones, derogatorias, interpretaciones auténticas, artículos transitorios) hasta completar un total de 184 con

---

<sup>12</sup> FLACSO. Programa El Salvador. El proceso electoral 1994. 1995. P 226 y 229

el Decreto Legislativo No 502 del 6 de diciembre de 2007.”<sup>13</sup> Vale la pena destacar que muchas de estas reformas se aprobaron sin el consenso de todas las fuerzas políticas rompiéndose el consenso original que caracterizó la aprobación del Código en diciembre de 1992.

La consecuencia ha sido un cuerpo legal incoherente, que ha perdido unidad, y ha provocado fuertes contradicciones entre los principales actores políticos. Muchas de estas reformas han servido para enfrentar problemas concretos de los partidos de cara a la cercanía de eventos electorales, cuando por problemas de ineficiencia o atrasos en sus compromisos legales han modificado plazos a su conveniencia. Estas reformas, en algunos de los casos, han afectado en forma negativa al electorado al reducirseles plazos que conviene alargar para facilitar la participación ciudadana.

En otros casos los partidos de derecha han diseñado acuerdos para obtener ventajas frente a los partidos de izquierda. Tal fue el caso de la separación de las elecciones de diputados y concejos municipales de 2009 que se celebró en diferente fecha de la elección presidencial, pues consideraban que su separación favorecía al partido en el gobierno en ese momento. Esta decisión no requería reforma de la legislación vigente y fue tomada por el Tribunal Supremo Electoral con el voto de tres magistrados y la oposición de dos de ellos que razonaron su voto en contra.

De todas las reformas efectuadas al Código Electoral la única que puede considerarse modernizante fue la efectuada en septiembre del 2003<sup>14</sup>, cuando se adecuó la ley para la instauración del Documento Único de Identidad (DUI), de tal forma que este sirviera para identificar al ciudadano al momento de votar y que permitió la elaboración de un nuevo Registro Electoral.

La sustitución del antiguo Carné Electoral por el DUI y la creación de un nuevo Registro Electoral que tenía como soporte la base de datos del Registro Nacional de

---

<sup>13</sup> Artiga Álvaro. Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007). Agosto 2008

<sup>14</sup> DL No 132, 18 septiembre de 2003. DO No 180, T 360, 30 de septiembre 2003

Personas Naturales (RNPN), fue un cambio positivo pero insuficiente, que permitió la elaboración de un padrón fotográfico, abrió las posibilidades de implementar el voto residencial y que facilitaría la depuración y actualización del Registro. A pesar de todas las posibilidades de esta reforma, en la realidad sólo se ha implementado el cambio de documento para votar y el Padrón fotográfico.

Desde la aprobación del Código Electoral han transcurrido casi 18 años. A lo largo de este período se han acumulado una enorme cantidad de propuestas de reforma al sistema electoral, la mayoría elaboradas por organizaciones de la sociedad civil, otras por los mismos partidos políticos. Hasta hoy, todas estas reformas se encuentran en estudio en las comisiones de trabajo de la Asamblea Legislativa y otras han sido enviadas al archivo.

Para el mes de octubre de 2006 la Comisión de Reformas Constitucionales y Electorales de la Asamblea Legislativa tenía en estudio 55 expedientes. De estos, doce se referían a reformas constitucionales, el resto a reformas al Código Electoral y al Registro Nacional de Personas Naturales. De estas 55 reformas propuestas, 41 no se habían abordado en la referida Comisión.<sup>15</sup>

El 6 de octubre de 2006, a propuesta de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, se constituyó la Comisión Interpartidaria de los partidos legalmente inscritos en el Tribunal Supremo Electoral para estudiar el tema electoral. En sus primeras reuniones, esta instancia elaboró un listado de cuarenta temas electorales que se proponía analizar. Entre estas se destacan: la integración del TSE, la violencia electoral, la separación jurisdiccional y administrativa del TSE, registro electoral, Fiscalía Electoral, organización interna del TSE, el voto residencial, financiamiento y propaganda, deuda política, ley de procedimientos electorales, delitos electorales, Junta de Vigilancia Electoral, voto en el exterior, emigración interna de votantes, auditorías al Registro Electoral, lista de votación abiertas,

---

<sup>15</sup> Acta #1 de la Comisión Interpartidaria del 6 de octubre de 2006

concejos municipales integrados, papeletas de votación con foto-abiertas-no bloqueadas, porcentaje de mujeres y jóvenes en las candidaturas, etc.

Seis meses después, en marzo de 2007 La Comisión Interpartidaria había priorizado doce temas: 1) Nuevo Código Electoral; 2) Voto Residencial; 3) Voto Electrónico; 4) Financiamiento y propaganda; 5) Registro Electoral, relación del TSE y RNPN; 6) Juntas Receptoras de Votos; 7) Elecciones separadas; 8) Separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas del TSE; 9) DUI (Vigencia, gratuidad y auditorías); 10) Voto en el exterior; 11) Escrutinio de votos; 12) Dirección de Organización Electoral (DOE).

Esta priorización temática, si bien no era completamente satisfactoria, expresaba un esfuerzo de acuerdo entre los partidos políticos y retomaba importantes temas de las propuestas de reformas electorales de las organizaciones de la sociedad civil.

Un año después, y más de treinta reuniones celebradas por la Interpartidaria, esta fue languideciendo hasta desaparecer sin ningún resultado concreto. Las cúpulas de la mayoría de los partidos políticos se resistieron a la aprobación de las reformas priorizadas, a pesar que en algunos de estos temas se comprobó su necesidad y su viabilidad.

Un problema sumamente grave del actual sistema electoral salvadoreño, es la inexistencia de mecanismos legales de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos. No existe normativa jurídica que obligue a los partidos a rendir cuentas de los dineros y recursos que reciben tanto de fondos públicos (deuda política) como de fuentes privadas, así de cómo los invierten. Al respecto, en el estudio La propaganda electoral en El Salvador (2008-2009) presentado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) se señala: “La relación entre dinero y política no sólo es delicada en la medida en que puede inclinar la balanza electoral a favor de una u otra opción electoral, socavando las bases del sistema democrático representativo, sino que además es una fuente recurrente de corrupción,, atendiendo por esta el uso

inadecuado de un cargo (especialmente pero no únicamente público) en beneficio personal o de un grupo.”<sup>16</sup>

La consecuencia de todo lo anteriormente descrito, es que El Salvador tiene el sistema político Electoral más atrasado de América Latina. Somos de los pocos países que no ha implementado el voto residencial y que no tiene sistema de integración plural en los Concejos Municipales. No existe una ley específica que regule a los partidos políticos. No existen mecanismos legales que promuevan la equidad de género en las candidaturas. Se vota en la papeleta sobre bandera de los partidos y en ningún caso hay referencia alguna a los candidatos. La propaganda electoral está escasamente regulada y sus pocos preceptos legales se violan con total impunidad por los partidos políticos. A pesar que más del 10% de la población salvadoreña ha migrado hacia otros países y esta masa migratoria es el sostén de la economía nacional a través del envío de remesas familiares, no existe mecanismo para que puedan votar fuera de la frontera patria.

El único elemento que puede considerarse positivo del actual sistema político electoral, es que a pesar de sus déficits, permitió en las elecciones presidenciales de 2009, la transición de un partido de derecha que había gobernado por cuatro períodos presidenciales consecutivos hacia un nuevo ganador, un partido de izquierda. Pero esto sucedió en una campaña electoral cargada de anomalías, denuncias y violaciones a la ley. Se puede considerar que lo que permitió la legitimación parcial del evento electoral fue el respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas en el caso de la contienda presidencial.

Pero este elemento no puede erigirse en argumento para frenar las reformas electorales que con urgencia necesita el sistema. No es válido el argumento que la transición presidencial que se produjo en 2009, es la demostración de la funcionalidad del sistema y por lo tanto no necesita transformaciones. Por el

---

<sup>16</sup> Funde. La propaganda electoral en El Salvador. Marcos Rodríguez, Danilo Padilla, Raúl Torres. Julio 2009

contrario, la transición presidencial se produjo a pesar de las múltiples imperfecciones del sistema.

En este momento hay al menos dos elementos que pueden ser claves en la configuración de un nuevo clima que abra espacios a una reforma del sistema electoral.

- 1) Las consecuencias del resultado electoral presidencial de 2009. Este cambió la correlación de fuerzas políticas y abrió nuevos espacios de reflexión en el conjunto de los partidos. Después de la derrota, los partidos de derecha que históricamente se han opuesto a los cambios electorales han sufrido procesos de división interna. Además han constatado que las reglas que defendían en la lógica que eran sus muros de salvación han caído. El cambio en la correlación de fuerzas, la reflexión y la dispersión de la derecha abre espacios nuevos para impulsar la reforma electoral.
- 2) La resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el caso del recurso de inconstitucionalidad promovido por el ciudadano Félix Ulloa hijo, conocido popularmente como el fallo sobre las candidaturas independientes<sup>17</sup>, abre otro importante espacio, pues obligará a la Asamblea Legislativa a reformar varios Artículos del Código Electoral, especialmente en la forma de elección de candidatos, la forma de votación y la creación de nuevas instituciones de representación política. Estas reformas pueden crear condiciones para nuevos cambios que le den una nueva armonía y actualidad a la legislación electoral salvadoreña.

Estos dos elementos abren en el país una nueva coyuntura de debate y reflexión sobre el actual sistema electoral y sus reformas. De allí el espacio que las distintas organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos progresistas deben saber aprovechar para que surja un nuevo ordenamiento jurídico electoral, que transforme

---

<sup>17</sup> Resolución 61-2009. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

viejas estructuras, métodos, procesos y procedimientos electorales, que signifiquen un avance del proceso democrático, que vuelvan efectiva la participación política de la ciudadanía, fortalezcan la institucionalidad democrática y pongan el sistema político electoral salvadoreño a la altura del resto de sistemas de la región latinoamericana.

## **IV. PROPUESTAS DE AGENDA ELECTORAL**

### **1. EL VOTO RESIDENCIAL**

El Voto Residencial como método para organizar la votación consiste en el diseño de una organización electoral nacional que acerque lo más posible el lugar de votación a la residencia de los ciudadanos y ciudadanas dentro de su circunscripción electoral, de tal forma que facilite el ejercicio del sufragio. Parte de reconocer la importancia de la participación del cuerpo electoral y de la necesidad de brindar facilidades y oportunidades para que el derecho de elegir se vuelva eficiente y fácil. Es por ello que su implementación adquiere una nodal importancia política para el desarrollo de la democracia y el aumento de la capacidad del soberano de participar en las decisiones que le competen.

En El Salvador el sistema tradicional de votación ha sido alfanumérico organizado por apellidos, este tiene por referencia el municipio donde reside el votante y no su residencia como tal. Por tanto las listas de electores se organizan en orden alfabético por municipio según su primer apellido, designando así el lugar de votación. Este mecanismo de organizar la votación obliga a muchos ciudadanos a recorrer enormes distancias para poder ejercer el sufragio, tanto en las zonas rurales como en los municipios grandes como la capital San Salvador.

Durante las elecciones generales de 1994, antes de la segunda ronda electoral presidencial el 18 de abril de dicho año, los dos candidatos contendientes firmaron un Pacto de Caballeros donde se comprometieron, entre otras cosas, que independientemente de quien ganara las elecciones, en el siguiente período presidencial se implementaría una serie de reformas electorales, entre ellas el voto residencial. Este compromiso no fue honrado por Armando Calderón Sol, ganador de la segunda vuelta electoral presidencial.

Desde esa fecha, esta demanda ha sido planteada en múltiples ocasiones tanto por algunos partidos políticos como por las organizaciones de la Sociedad civil, sin que hasta el momento se haya vuelto realidad.

En 1995 el TSE propuso un proyecto de Censo Electoral el cual contemplaba la creación de la cartografía electoral, pero no se llevó adelante. En 1998 gracias al apoyo del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica se elaboró un “Diagnóstico para instaurar el voto residencial en El Salvador” que contenía recomendaciones para su implementación. En 1998 se creó la Unidad de Cartografía Electoral, pero a pesar del trabajo que en su momento desarrolló no se implementó el voto residencial para las elecciones de 1999.

En 1999, después de las elecciones presidenciales, se inició por parte del TSE un proyecto denominado “Acercamiento de urnas al votante” este pretendía convertirse en un plan piloto para ser implementado en las elecciones del año 2000. Pero la mayoría de derecha en la siguiente magistratura impidió su realización. Esto a pesar que ya se habían invertido veinte millones de colones en su desarrollo y a pesar que se enlistaron más de 380 mil ciudadanos y ciudadanas. Por tanto el voto residencial no se implementó para las elecciones municipales y legislativas del año 2000.

El 9 de mayo de 2002, mediante Decreto Legislativo Número 834 se emitieron disposiciones especiales para establecer el voto residencial a partir de las elecciones de 2004. Ante esto el TSE emitió las disposiciones para garantizar que en estas elecciones se estableciera el voto residencial, el uso del Documento Único de Identidad (DUI) para votar y la elaboración de padrones fotográficos.

Pero el 18 de septiembre del 2003, a sólo seis meses de las elecciones presidenciales, la Asamblea legislativa derogó las disposiciones anteriores, estableciendo el voto residencial a partir de las elecciones de 2006.

El 13 de octubre de 2005 por decreto legislativo 842 la Asamblea estableció que para las elecciones de 2006 el voto residencial sólo se implementaría en siete municipios pequeños del país<sup>18</sup>. Esto fue la base para el Primer Plan Piloto de Voto residencial que implementó el TSE.

En la Memoria Especial Elecciones 2006 el TSE numera los resultados, todos positivos, de este primer plan piloto de voto residencial<sup>19</sup>:

- Se asignó el sector electoral en forma satisfactoria.
- No hubo críticas negativas por parte de la ciudadanía en cuanto a la asignación del sector.
- Se notificó a los ciudadanos de los siete municipios sobre el sector electoral al que fue asignado.
- Hubo buena receptividad por parte de la ciudadanía.
- Se cumplieron las expectativas del TSE.

Al comparar los resultados electorales obtenidos en esta elección con la elección similar anterior del año 2003 en los siete municipios hubo incremento de la votación desde 7.52% en el municipio de El Paisnal, hasta 18.76 en Carolina.<sup>20</sup>

Después de las elecciones del 2006, el país pasó tres años sin celebrar elecciones, que según nuestro calendario electoral, es el período más largo que transcurre sin ellas dada la diferencia de períodos de duración entre la presidencia (cinco años) y las legislaturas y consejos municipales (tres años). Este fue un tiempo valioso que se perdió, a pesar que la Subcomisión de Voto Residencial de la Comisión

---

<sup>18</sup> Estos municipios fueron: Turín en Ahuachapán, Carolina en San Miguel, Tecapán en Usulután, Meanguera del Golfo en La Unión, El Paisnal en San Salvador, Nuevo Cuscatlán en La Libertad, y San Juan Nonualco en La Paz

<sup>19</sup> TSE. Memoria Especial Electoral 2006. P 75

<sup>20</sup> Idem anterior. P 76

Interpartidaria, que funcionó en esa época, recomendó su implementación a nivel nacional o al menos en el 50% de los municipios del país.

La mejor prueba que el TSE no tomó las medidas necesarias para la implementación del voto residencial se encuentra en la Memoria Especial Elecciones 2009, documento oficial del TSE, cuando señala que en el marco del convenio de cooperación técnica con el Tribunal Electoral de Panamá “Los expertos panameños analizaron la situación con los técnicos del TSE y a partir de su diagnóstico concluyeron que la institución no contaba con los elementos mínimos necesarios para implementar a nivel nacional de manera total el sistema de voto residencial, siendo la recomendación, continuar de forma gradual con el proceso ya iniciado, ampliando el proyecto de 2006 a otros municipios del país”<sup>21</sup>

El Plan Piloto de Voto Residencial elecciones 2009 se amplió a 23 municipios, que incluían los siete del primero más la totalidad de los municipios del departamento de Cuscatlán.<sup>22</sup>

La evaluación que hizo el TSE en la referida memoria sobre el Plan Piloto es altamente positiva “Al igual que en las elecciones del 18 de enero, el voto residencial reporta en la elección presidencial, resultados que reflejan un incremento significativo en la participación porcentual nacional, por lo que nuevamente el ejercicio piloto desarrollado en los 23 municipios de la prueba, resultó ser uno de los logros institucionales más significativos alcanzados en el proceso electoral 2009.” ...“Los niveles de participación en la elección presidencial de 15 de marzo reflejan el éxito obtenido con la modalidad de voto residencial efectuada por el Tribunal Supremo Electoral, ya que en este caso la participación electoral en el departamento de

---

<sup>21</sup> TSE. Memoria Especial Elecciones 2009. Junio 2009. P 9

<sup>22</sup> Municipios del departamento de Cuscatlán: Cojutepeque, Suchitoto, San Pedro Perulapán, San José Guayabal, Tenancingo San Rafael Cedros, Candelaria, El Carmen, Monte San Juan, San Cristóbal, Santa Cruz Michapa, San Bartolomé Perulapía, San Ramón, El Rosario, Oratorio de Concepción y Santa Cruz Analquito

Cuscatlán fue del 72.14% por encima de la participación nacional que fue del 62.92%.”<sup>23</sup>

En su informe preliminar la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea señala entre sus conclusiones “La implementación del voto residencial como experiencia piloto en un departamento y varios municipios, ya realizada en enero, se repitió en las elecciones presidenciales, con los mismos beneficios para los votantes del departamento de Cuscatlán: menores distancias hasta los centros de votación, centros de votación menos congestionados y menor dependencia del transporte facilitado por los partidos políticos. La MOE-UE reitera su apoyo a esta iniciativa y recomienda su extensión a todo el país.”<sup>24</sup>

Después de las elecciones generales del 2009, se abrió otro período de tres años sin que en el país se celebren procesos electorales. Por lo cual se está en el momento de mayor oportunidad para que el TSE trabaje en la implementación nacional del voto residencial. Las próximas elecciones se realizarán en el primer trimestre del año 2012 y las siguientes elecciones dos años después, en el 2014. Luego habrá elecciones un año después en el 2015.

La totalidad de los partidos políticos en su discurso público se manifiestan a favor del voto residencial, pero argumentan problemas prácticos para su no implementación a nivel nacional. Exponen problemas de logística, de inadecuada infraestructura, de falta de recursos, de planes adecuados, de seguridad, etc. Pareciera que cualquier pretexto es válido para su no operativización. Por ello, ya no se trata de pedirles expresiones de voluntad política, sino exigir que esa voluntad expresada en el discurso, se vuelva realidad con hechos y acciones concretas.

La actual Presidencia del TSE ha elaborado un plan completo, serio y técnicamente sustentado para la implementación del voto residencial a nivel nacional en las

---

<sup>23</sup> TSE. Memoria Especial Elecciones 2009. P 88

<sup>24</sup> MOE-UE Informe Preliminar. Elecciones Presidenciales-2009. 17 de marzo de 2009

próximas elecciones del 2012. Este plan además de definir con precisión los conceptos, establece con claridad las herramientas tecnológicas a ser utilizadas, define criterios para la sectorización electoral, procedimientos para la misma, y precisa los productos finales a obtener.

Al revisar el Plan antes referido, se concluye que es posible técnica y financieramente la implementación del voto residencial en todo el país. Dicho plan también contempla los apoyos internacionales que han sido ofrecidos para ser llevado adelante con éxito.

La Presidencia del TSE también ha elaborado una Hoja de Ruta para garantizar su implementación. En ella se definen las principales acciones y procesos a desarrollar y los tiempos en que deben ser implementados. Al estudiar dicha Hoja de Ruta llama la atención que entre los meses de mayo y junio de este año el plan debió ser aprobado por el Organismo Colegiado del TSE; ser presentado a los partidos políticos, al gobierno y otras instituciones relacionadas, una vez habiendo recibido las observaciones, es preciso reformular el proyecto en conjunto con el PNUD; y posteriormente convocar a la mesa de cooperantes para firmar el convenio de apoyo.

A este momento se desconoce si el plan ha sido aprobado por el Organismo Colegiado del TSE y como consecuencia no se conoce si se han desarrollado las acciones posteriores. Esta situación puede tornarse grave, pues estamos aproximadamente a un año y medio del próximo evento electoral. Si bien la Hoja de Ruta tiene alguna flexibilidad, esta es mínima y los tiempos se vuelven limitados.

Por ello el tema del Voto Residencial como componente prioritario de la agenda de las organizaciones de la sociedad civil debe ser retomado con la urgencia que la situación amerita. Pues el argumento de los que en privado se oponen será que lamentablemente ya no hay tiempo para su implementación a nivel nacional y propondrán un nuevo plan piloto que abarque más municipios o departamentos que el anterior.

La posición de las organizaciones de la sociedad civil debe centrarse en el apoyo al Plan elaborado por la Presidencia del TSE y exigir su inmediata aprobación e implementación. Debe exigirse que el Voto Residencial sea ejecutado a nivel nacional y no en forma parcial como se pretendería con nuevos planes pilotos.

## **2. REFORMAS AL REGISTRO ELECTORAL Y A LA LEY DEL RNPN**

El Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) fue creado mediante decreto legislativo 488 el 27 de octubre de 1995. Dos meses después la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Orgánica de esta institución. El proceso de registro de los ciudadanos para sustituir la antigua Cédula de Identidad Personal por el Documento Único de Identidad inició en el año 2001.

En las elecciones presidenciales de 2004, el DUI fue usado por primera vez como documento para votar. Un año antes, tomando como referencia la base de datos del RNPN, el TSE creó un nuevo Registro Electoral, que tenía como sustento la nueva base de datos de las personas naturales, con lo cual se sustituyó el anterior Registro Electoral que tenía como base el Carné Electoral.

A la fecha se han desarrollado tres eventos electorales en los cuales el DUI ha sido el documento que identifica al ciudadano para votar y el Registro Electoral se ha elaborado a partir de la base de datos del RNPN. En los tres eventos electorales el actual registro ha mostrado inconsistencias que han sido señaladas por los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, la Junta de Vigilancia Electoral y misiones internacionales de observación electoral.

Entre los problemas señalados se destacan: ciudadanos que teniendo DUI no aparecen en el Registro Electoral, aparecen personas fallecidas, diferencias entre la

información contenida en el DUI y la del Registro Electoral, personas con doble documento de identidad.

A los anteriores problemas hay que agregar la migración de votantes de un municipio a otro provocada por los partidos políticos para obtener ventajas en las elecciones municipales y de diputados y la mala calidad del documento que impide en muchos casos la correcta identificación del votante.

En el Informe de Elecciones 2006 elaborado por la Junta de Vigilancia Electoral señala lo siguiente “Así mismo se verificaron denuncias públicas y casos reportados en el informe de la Junta de Vigilancia de 2004, relacionadas al padrón electoral, encontrándose lo siguiente: a) Un mismo ciudadano con número de DUI distinto; b) Ciudadanos reportados en el 2004 como fallecidos que aún se encuentran en el padrón de 2006.”<sup>25</sup>

Ante los problemas señalados, el 9 de febrero de 2007 el TSE y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmaron un convenio para la prestación de asistencia técnica en materia electoral. “Este acuerdo tiene por objeto establecer un marco regulatorio para la elaboración de un programa de Asistencia Técnica que permita llevar a cabo durante el año 2007 una Auditoría Integral del Registro Electoral Salvadoreño” además señala como una de las actividades a desarrollar “Definir una estrategia de depuración permanente del Registro Electoral”<sup>26</sup>

Más de cinco meses después, se firmó el convenio del Plan Operativo para la Auditoría Integral del Registro Electoral, cuyo objetivo es “Identificar los aspectos técnicos que permitan mantener la formulación de Padrones Electorales seguros, transparentes y confiables, por medio de una Auditoría Integral de los procesos,

---

<sup>25</sup> JVE. Informe Elecciones 2006. P 3

<sup>26</sup> Acuerdo entre el TSE de El Salvador y la Secretaría General de la OEA para la prestación de Asistencia Técnica en Materia Electoral. Washington D.C. 9 de febrero del 2007

actores, fuentes de información y datos que se utilizan, participan o forman el Registro Electoral; para ser implantados por el TSE.”<sup>27</sup>

El énfasis en las actividades de diagnóstico desarrollado por el equipo técnico de la OEA se centró en evaluar la exactitud de los datos del Registro, las defunciones y los inhabilitados por sentencia judicial. Además se evaluó el sistema informático del Registro Electoral para revisar los procesos de actualización, traslado y publicación de la información, verificar los sistemas de control y seguridad informática. El plan operativo también permitió “tomar en cuenta los informes relevantes entregados por otras instituciones...”<sup>28</sup>

El grupo de asistencia técnica electoral de la OEA trabajó durante tres meses a partir del 17 de septiembre de 2007. El 20 de diciembre 2007 entregó el informe preliminar al TSE. Las 103 recomendaciones que contenía la auditoría fueron validadas durante el mes de enero 2008 y se sostuvo en carácter definitivo 56 recomendaciones que debían cumplirse.

A pesar que formalmente las recomendaciones de la auditoría se han ido cumpliendo, en las elecciones del 2009 aparecen problemas similares a los denunciados en pasadas elecciones.

En las elecciones del 2009 se presentó un nuevo problema consistente en la diferencia entre el número de votantes registrados y el censo de 2007. En el informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea dice “El número de votantes registrados excede en 750,000 el número de ciudadanos mayores de 18 años en el censo. A pesar de las explicaciones ofrecidas por el TSE, según el cual esta discrepancia se debería a un padrón electoral inflado por los votantes fallecidos y las altas tasas de emigración, es deseable una mayor

---

<sup>27</sup> OEA-TSE. Plan Operativo para la Auditoría Integral del Registro Electoral. 27 julio 2007.

<sup>28</sup> Ídem ant.

depuración para mejorar la exactitud del registro y la confianza en el proceso electoral.”<sup>29</sup>

Si bien la auditoría al Registro Electoral hecha por el equipo técnico de la OEA evidenció las principales debilidades del Registro y propuso rutas de solución, la realidad demostró que todavía hay distancia por recorrer para lograr un Registro Electoral confiable.

El problema tiene varias causas, entre ellas se destacan:

- a) Son varias las instituciones involucradas en la conformación de la base de datos que finalmente configura el Registro Electoral. La auditoría de la OEA abarcó las siguientes: Las alcaldías municipales, Migración y Extranjería, Órgano Judicial, Registro Nacional de las Personas Naturales y Tribunal Supremo Electoral. La auditoría no abarcó los registros notariales donde se asientan los juicios subsidiarios de identidad.
- b) La legislación involucrada es variada, dispersa e inconexa. En este caso se destacan: Ley de Creación del RNPN, Ley Orgánica del RNPN, Reglamento de la ley Orgánica del RNPN, Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, Ley especial Reguladora de la Emisión del DUI, Ley Especial para la Emisión del DUI en el Exterior, Código de Familia, Código Municipal, Código Electoral.
- c) La auditoría de la OEA señaló deficiencias que son resultado del incumplimiento de la normativa vigente.
- d) Falta de procedimientos, unificación de formularios, coordinación y comunicación entre las instituciones involucradas, ausencia de procesos y mecanismos de validación, etc.

---

<sup>29</sup> MOE-UE. Informe preliminar elecciones Legislativas, Municipales y al PARLACEN. San Salvador, 20 de enero de 2009

- e) Los problemas políticos derivados de la partidización de los organismos y estructuras electorales y de los intereses partidarios para obtener ventajas electorales.
- f) El RNPN a pesar que se define como una entidad de derecho público, con autonomía en lo técnico y administrativo, adscrita al TSE únicamente para efectos presupuestarios, en la realidad ha estado controlado por los partidos de derecha especialmente ARENA, lo cual va en detrimento de la profesionalidad necesaria para desarrollar su delicada labor.
- g) La privatización del proceso de entrega del DUI y la iniciación de la base de datos de cada ciudadano, permite que el Estado pierda control sobre este importante proceso. La práctica ha demostrado que además lo vuelve caro, de baja calidad y poco confiable.

La complejidad de la problemática antes descrita no sólo afecta la credibilidad de los procesos electorales, también genera un efecto negativo en el conjunto de la seguridad jurídica del país. La base de datos de las personas naturales que construye y maneja el RNPN tiene múltiples funciones, una de ellas es servir de fuente principal para el Registro Electoral. Las deficiencias en esta base de datos generan falta de certeza en muchos procedimientos judiciales, comerciales, bancarios etc.; es decir, su impacto va mucho más allá de lo electoral.

A lo antes señalado es necesario agregar que por Decreto Legislativo 146, del 16 de noviembre de 2006<sup>30</sup> se prorrogó la vigencia de todos los DUI que vencían a partir del 26 de noviembre de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2009. A partir del primero de enero de 2010 los ciudadanos cuyo documento fue prorrogado deberán obtenerlo en el mes de su cumpleaños.

Según la empresa DOCUSAL más de 3.6 millones de salvadoreños y salvadoreñas deberán renovar su DUI vencido durante el año 2010. La situación anterior planteó al

---

<sup>30</sup> DL N° 146 del 16 de noviembre 2006. DO N° 220, To mo 373 del 24 de noviembre 2006

menos dos problemas para la población: el costo de 10.31 dólares del documento y la obtención de la certificación de la partida de nacimiento como uno de los requisitos para poder tramitarlo. Esto provocó un fuerte debate de opinión pública, pues en momentos de crisis económica el costo de la renovación del documento se vuelve inaccesible para un alto porcentaje de la población.

El problema de la obligatoriedad de presentar la certificación de la partida de nacimiento fue superado mediante la decisión presidencial al modificar el reglamento de emisión del documento, pero no así el del costo del mismo. La gratuidad en la entrega del documento se limitó a 98, 299 personas que residen en los 32 municipios calificados de extrema pobreza. La consecuencia es que según datos de DOCUSAL, al 20 de junio del presente año hay un déficit de 934, 709 DUI vencidos que no han sido renovados<sup>31</sup>. Aunque no hay estudios sobre las razones de esta apatía ciudadana para obtener el documento, es evidente que la actual situación económica de la familia salvadoreña es un factor esencial que impide la obtención del mismo.

Al proyectar la cifra de las personas que no obtienen el DUI al final del año, se calcula que un millón y medio de ciudadanos y ciudadanas pueden quedarse sin el documento. Esto generará un impacto negativo en la elaboración del Padrón Electoral de las próximas elecciones del 2012. Muchos ciudadanos podrían quedarse sin poder votar por tener el documento vencido. En el caso de un decreto legislativo que permitiera votar con DUI vencido se tendría un problema grave para la depuración de los fallecidos durante todos estos años.

Las organizaciones de la sociedad civil deben exigir un proceso de reingeniería integral del RNPN y del Registro Electoral. Este proceso de reingeniería debe contener al menos los siguientes elementos:

- a) La armonización y actualización de toda la legislación concerniente. Esto conlleva a derogar las disposiciones transitorias e incorporarlas en lo que

---

<sup>31</sup> El Diario de Hoy, martes 29 de junio 2010. Página WEB [elsalvador.com](http://elsalvador.com)

corresponda a la normativa permanente. Esta normativa debe incluir procesos uniformes e interconectados según las responsabilidades de cada institución involucrada, debe definir sanciones en los casos de incumplimientos.

- b) Garantizar la comunicación, apoyo mutuo y coordinación de todas las instituciones públicas involucradas.
- c) Uniformizar todos los procedimientos y formularios; lo cual implica volverlos sencillos, fáciles y baratos para la ciudadanía. Es prioritario eliminar todas las etapas que impliquen duplicidad de esfuerzos o procedimientos. Además es fundamental crear mecanismos de validación y de seguridad informática y física (de la documentación en papel).
- d) Crear mecanismos e instancias de contraloría social (Vigilancia y supervisión) del proceso de conformación de la base de datos del RNPN y en particular del Registro Electoral.
- e) Despartidizar y profesionalizar el RNPN. Este organismo debe asumir con verdadera autonomía técnica y administrativa su función.
- f) El RNPN debe asumir en forma directa el proceso de entrega del DUI y la iniciación de la base de datos de cada ciudadano. No debe permitirse la concesión de esta actividad a instituciones privadas dadas sus implicaciones en la seguridad nacional y la protección del derecho a la preservación de la intimidad personal.
- g) Debe considerarse la opción de volver a la gratuidad del DUI o a fijar un costo más accesible para la población. Además debe incrementarse en forma sustancial el número de puntos de expedición del documento para facilitar a la ciudadanía su obtención.

### 3. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES

El Salvador es de los pocos países que no tienen representación plural o al menos pluripartidista en los Concejos Municipales. La base normativa de esta forma de elección se encuentra en el Código Electoral. El Art. 198 exige que los candidatos a Concejos Municipales sean presentados por planillas completas de lo contrario serán declaradas inadmisibles. El Art. 238 señala que los ciudadanos emitirán su voto en papeletas oficiales marcando en ellas el partido o coalición de su preferencia. El Art. 264 dice que el tribunal declarará electos a los miembros que hubieren obtenido la mayoría simple o relativa de votos en su municipio.<sup>32</sup>

Estos artículos conforman la trilogía legal que sustenta que el partido que obtiene más votos, aunque no tenga la mitad más uno de la votación válida, gana completo el Concejo Municipal.

En el trabajo de investigación de Nayelly Loya Marín señala “En general se observa que en cada elección, siempre hay una mayoría de municipios que fueron ganados con menos del 50% de los votos, conformando con ello, gobiernos minoritarios, y por tanto son menos los municipios que conforman gobiernos mayoritarios. En promedio en cada elección, un 70.15% de municipios forman gobiernos minoritarios; y un 29.85 mayoritarios.”<sup>33</sup>

La integración plural de los concejos municipales junto al voto residencial, son los temas de la agenda electoral que mayor consenso y apoyo tienen. En el ya señalado acuerdo de los dos candidatos presidenciales previo a la segunda vuelta electoral de 1994 este fue otro de los compromisos pactados. Además, el tema de los concejos municipales integrados estaba incorporado en la propuesta que la Comisión Especial de COPAZ para la elaboración del Código Electoral presentó a la Asamblea Legislativa, pero no fue aprobada.

---

<sup>32</sup> Código Electoral

<sup>33</sup> FUNDAUNGO. El comportamiento electoral en las elecciones municipales: El Salvador 1994-2006. Septiembre 2008. P 68

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) en su VI Encuentro Nacional de la Empresa Privada (VI ENADE) aprobó su plan, “El Salvador 2024. El país que todos queremos.” En el Eje Político de dicho plan propone: “Incorporar el concepto de la proporcionalidad en las elecciones de los concejos municipales, fortaleciendo la representatividad del sistema, permitiendo el entrenamiento de los partidos políticos en el ejercicio de la oposición y proporcionándole experiencia de gobierno y de negociación.”<sup>34</sup>

Las ventajas de los concejos municipales integrados son múltiples, entre ellas destacan:

- a) Para la construcción de democracia es indispensable la democratización de sus instituciones políticas y sus comunidades. El concepto genuino de democracia se construye de abajo hacia arriba, o sea de la comunidad local hacia el Estado Nacional.
- b) Los concejos municipales integrados obligarían a un mayor entendimiento entre los actores políticos y sociales. Lo más importante es que estos acuerdos serían en asuntos concretos de beneficio para sus comunidades locales.
- c) Este sistema asegura mayor transparencia en la gestión de la municipalidad. Para los ciudadanos sería un elemento de garantía que su alcalde sea supervisado por los partidos opositores.
- d) Este sistema permitiría que los partidos medianos y pequeños adquieran experiencia en la gestión pública municipal.
- e) Al convertirse los Concejos municipales en espacios de diálogo entre fuerzas de pensamiento diferente, esto puede contribuir a bajar los niveles de polarización política local, con incidencia positiva en el plano nacional.

---

<sup>34</sup> ANEP. Iniciativa El Salvador 2024. 2005

- f) La instauración de este sistema no representa costos adicionales a las campañas electorales o a la administración municipal. Por el contrario, el debate sano puede llevar a encontrar mecanismos de manejo más eficiente de los fondos públicos.

Los que defienden la tesis de los gobiernos municipales de un solo partido argumentan que un sistema proporcional traería como consecuencia constantes pleitos y labores de boicot de los opositores, que volverían ineficiente la gestión municipal. Hablan también de elevación de costos.

La experiencia demuestra que muchos concejos municipales unipartidarios han tenido serios problemas de cohesión interna, las diferencias han trascendido a la opinión pública, se presentan con frecuencia casos de marginación de hecho de regidores y en algunas ocasiones se ha llegado hasta la renuncia o la destitución. Por otra parte coaliciones de partidos que han ganado las municipalidades, han conformado concejos municipales que han funcionado con aceptables niveles de cohesión y eficiencia.

Pareciera que lo que prevalece como telón de fondo en la oposición al sistema de integración de los concejos municipales, es el temor de las cúpulas partidarias de perder poder y control sobre las municipalidades que ganan. Estos partidos convierten la municipalidad ganada en un botín partidario del cual obtienen recursos y empleos para su membresía. Además otros partidos usan el voto municipal como gancho para obtener también el voto del diputado de su departamento. Por ello las elecciones municipales se convierten en un instrumento para el control legislativo de su partido.

Sobre los concejos municipales integrados hay varias opciones que las organizaciones de la sociedad civil pueden poner a consideración para su implementación.

Una primera opción es la lista abierta y desbloqueada, en la cual los votantes del municipio eligen en forma directa y personal al alcalde, al síndico y los regidores de entre todas las planillas presentadas, pueden votar en varias de ellas. Es decir se puede elegir al alcalde de un partido, al síndico de otro y de igual manera elegir el número de regidores que corresponda al municipio. En el escrutinio municipal se contarían los votos y el candidato a alcalde y síndico que hayan obtenido la mayor votación serían los ganadores. Igual con los regidores, los que tengan la mayor votación serían los propietarios y los que siguen serían los suplentes. Esta opción es la ideal pues es la que más potencia la capacidad del elector y aumenta la calidad del voto.

Los argumentos en contra de esta opción serían, por una parte la lentitud del escrutinio, que es más complicado que contar votos por partido y los posibles errores en la población a la hora de votar. Pero ambos problemas son superables.

Una segunda opción sería la utilización de la fórmula de Hare para usar el sistema de cociente y residuos similar al de la actual votación de los diputados. En este caso el partido con más votos obtendría el alcalde y el síndico.

Una tercera propuesta a considerar es que el partido ganador, obtiene la mitad del concejo municipal, incluyendo al alcalde y síndico; el otro 50% se distribuye entre los restantes participantes según el sistema de residuos.

El problema de estas dos últimas opciones es que mantienen bloqueada la planilla municipal, pues es el partido quien decide el orden de los regidores y el votante no puede variarlo.

Aunque lo ideal es que el sistema de concejos municipales integrados se aplique a nivel nacional, se puede considerar implementarlo en dos etapas, primero en los tres municipios de cada departamento con más población (42 municipios en total) y luego en el resto del país.

La integración de los Concejos municipales no requiere reforma constitucional para su implementación pero obligaría a modificar al menos los siguientes artículos del Código Electoral:

- a) El Art.198 que obliga a los partidos a presentar planilla municipal completa. Esto es así pues la lista se presenta al elector, como bloqueada. La modificación permitiría presentar listas incompletas en cuanto al número de regidores. Además los regidores se podrían presentar sin orden de preferencia (en el caso de la primera opción) pues sería el electorado quien la definiría.
- b) El Art. 238 ordena que el voto ciudadano es en la bandera de un partido político. Por lo tanto, habría que reformarlo para que en la papeleta aparezcan las fotografías y nombres de los candidatos de cada institución participante. Además que establezca la nueva forma de emitir el voto, que es marcando sobre las fotografías de los candidatos de preferencia del votante.
- c) El Art. 264 señala que el escrutinio se realiza contando los votos sobre las banderas de partido y se declara ganador al que obtiene el mayor número; habría que modificarlo estableciendo el nuevo conteo de votos por candidato y declarando ganadores en forma individual a los que hayan obtenido la mayor votación.

Adicionalmente debe considerarse la reforma al Art. 12 del Código Electoral que define el número de regidores que se eligen en cada municipio según la población. Se podría considerar un aumento de dos regidores propietarios en cada tramo poblacional que establece el mencionado artículo.

#### **4. LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES**

El Salvador nunca ha contado con una ley de Partidos políticos, entendida esta como un ordenamiento jurídico propio y específico para regir el nacimiento, funcionamiento, atribuciones, obligaciones y desaparición de los partidos políticos. La regulación partidaria ha sido parte de las Leyes o Códigos Electorales existentes.

Los partidos políticos han sido regulados en un título de dichas leyes o códigos, llamado invariablemente: De los Partidos políticos.

En la Ley Electoral aprobada en 1961 promulgada por el Directorio Cívico Militar de El Salvador, decreto N 292, en el inciso segundo del Artículo 20 señalaba: “Se prohíbe la organización y funcionamiento de Partidos Políticos que sustenten doctrinas anárquicas, comunistas o de cualquiera otra ideología que tienda a destruir o alterar la estructura democrática del Gobierno de la República y la de aquellos cuya organización tenga por base prejuicios relativos al sexo, raza o religión; así como los que tengan conexión o reciban ayuda económica o de cualquiera otra índole de personas o entidades extranjeras, sean estas o no de carácter político.”<sup>35</sup> Esta disposición legal se mantuvo vigente durante las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado.

A partir de los años ochenta esta disposición desapareció en los Códigos Electorales. La razón política de fondo era el conflicto armado interno que vivía el país, y un texto igual o similar al del Art. 20, justificaba las razones políticas de la insurgencia. Ya no tenía sentido prohibir la existencia de partidos políticos anárquicos o comunistas. El objetivo era que los grupos insurgentes dejaran las armas y se convirtieran en partidos políticos. Esta también es la razón de fondo del apareamiento en la Constitución de la República del Art. 85 que dice: “El sistema político es pluralista y

---

<sup>35</sup> Ley Electoral. DO N 166, Tomo 192 del 12 de septiembre de 1961

se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno.”<sup>36</sup>

Regular lo concerniente a la vida de los partidos políticos en un Título de las Leyes o Códigos Electorales es claramente insuficiente. Esto ha provocado distorsiones al sistema electoral y de partidos. Por una parte el artículo 85 de la Constitución les concede un cuasi monopolio para el acceso al gobierno y por otro una escasa regulación normativa secundaria deja enormes espacios que pueden lindar con las actividades ilegales, o al menos, poco democráticas.

Las consecuencias negativas de la falta de regulación son variadas, entre ellas se destacan: el carácter autoritario y poco democrático de su funcionamiento interno, el surgimiento de grupos de poder dentro de los partidos que se convierten en verdaderas argollas inamovibles en los puestos de dirección, escasos derechos y mínimos espacios de participación para la membresía, carencia de programas internos de formación política y ética para sus miembros, ninguna regulación sobre el manejo de los recursos y fondos públicos recibidos, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas sobre su actuación en la representación en el Estado, inexistencia de mecanismos legales de sanción ante infracciones, faltas o delitos cometidos etc. Por ello la ausencia de una ley que regule los partidos políticos es un grave déficit de la democracia salvadoreña.

La necesidad de Una Ley que regule a los Partidos políticos es una demanda que tiene amplio consenso en el conjunto de la Sociedad civil. Se han elaborado diversas propuestas sobre lo que debería ser su contenido general.

---

<sup>36</sup> Constitución de la República de El Salvador. D 38 del 15 de diciembre de 1983

A continuación planteamos algunos de los elementos más destacados que debería contener dicho ordenamiento legal<sup>37</sup>:

- a) Definiciones básicas y conceptuales de partido político como entidad de orden público, al servicio de la democracia, que responde a las expectativas y demandas de la población y busca la representación del pueblo en los Órganos e instancias del Estado salvadoreño.
- b) Tipos o categorías de partidos políticos. Incorporar diferentes categorías de partidos según el ámbito de acción territorial, que puede ser nacional, regional, departamental o municipal. Esto determina el radio de actuación territorial de los partidos políticos.
- c) Procedimientos para la constitución e inscripción de partidos políticos. Se establecerían requisitos diferentes según los tipos o categorías de partidos. Buscando agilidad y facilidad en los procedimientos, garantizar una base mínima de representatividad a través de firmas de apoyo de la ciudadanía.
- d) Características e identificación del partido. Nombre, siglas, bandera, símbolo, lema, himno, etc.
- e) Objetivos políticos o ideológicos, así como carta de principios y programa político, económico o social.
- f) Régimen orgánico interno de los partidos, que se deberá desarrollar en sus estatutos. En él se deberá garantizar la democracia interna; los deberes y derechos de los integrantes; los diferentes organismos de dirección, su forma de elección, sus atribuciones y el periodo de duración de sus funciones. Procedimientos para la disolución del partido.

---

<sup>37</sup> Para ello se usó como base las propuestas contenidas en: 1) Elementos para una propuesta de reforma al Sistema Político Electoral. Especialistas de Temas Claves para el Plan de Nación. Marzo de 2001; y 2) Plataforma Ciudadana para la Reforma Electoral en El Salvador. Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador. Julio 2001

- g) Régimen financiero interno de los partidos. Obligatoriedad de llevar registros contables formales. Mecanismos de rendición de cuentas de los recursos recibidos y de la forma en que se gastaron, tanto a su membresía, como a la opinión pública y al Estado. Para esto último se puede crear una unidad especializada en la Corte de Cuentas de la República.
- h) Régimen disciplinario o sancionatorio interno. Reglamentos internos de conducta y actuación pública de la membresía. Organismos sancionatorios. Procedimientos de sanción y categorías de las mismas. Recursos de revisión y apelación de las sanciones. Recursos de los miembros ante la violación a sus derechos.
- i) Mecanismos de elección de candidatos a cargos públicos. En su elección debe garantizarse y regularse la democracia interna y el derecho de la membresía a optar a ellos.
- j) Normas que garanticen la equidad de género. Porcentajes mínimos de géneros en los organismos de dirección y las candidaturas.
- k) Mecanismos y formas de formación y capacitación política, ideológica o programática de la membresía del partido.
- l) Rol y mecanismos de supervisión del TSE, para garantizar el cumplimiento de los estatutos, el apego a la ley en la actuación de los partidos,
- m) Coaliciones y formas de adhesiones a candidaturas de otros partidos sin necesidad de coalición.
- n) Procedimiento de fusión de partidos políticos.
- o) Régimen de deuda política pública, de obtención de apoyos privados lícitos. Mecanismos de rendición de cuentas a las instituciones públicas responsables. Sanciones en caso de violación.
- p) Creación de fundaciones o Institutos partidarios o pluripartidarios, para el logro de objetivos comunes y el fortalecimiento de la democracia en el país.

- q) Cancelación o disolución de los partidos por causas legales externas independientes de la voluntad de la membresía. Establecer con precisión las causas legales, el procedimiento legal de disolución y los recursos de revisión o apelación a los que tiene derecho el partido afectado.
- r) Crear la categoría de Organizaciones Ciudadanas para la Participación Política o Cívica. Definir su mecanismo de constitución, sus funciones, temporalidad y forma de disolución. Este sería una forma novedosa de ampliar la participación ciudadana hacia sectores que no tienen interés en participar dentro de un partido político. Estas asociaciones ciudadanas podrían proponer candidatos; expresar opinión o elaborar propuestas sobre distintos problemas del acontecer nacional; contribuir, si así lo desean, apoyando partidos políticos o determinados candidatos partidarios; promover campañas de educación cívica para la ciudadanía; convertirse en formas de contraloría social al actuar de los partidos, etc.

Con estos elementos como base, y otros aportes, las organizaciones de la Sociedad civil, se podría nombrar una comisión de juristas y expertos en materia electoral para que elabore un anteproyecto de legislación a ser presentada ante la opinión pública y ante la Asamblea Legislativa.

## **5. CIUDADANIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES TEMPORALES: JUNTAS ELECTORALES DEPARTAMENTALES (JED), JUNTAS ELECTORALES MUNICIPALES (JEM) Y JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS, (JRV)**

La partidización extrema de los organismos electorales en nuestro país no sólo se manifiesta en la conformación del máximo organismo electoral y su aparato de funcionamiento logístico y administrativo, permanente o temporal; también permea todos los organismos electorales departamentales, municipales y de recolección del

voto ciudadano. Estos organismos denominados genéricamente temporales, pues sólo funcionan por cortos períodos de tiempo durante los procesos electorales, se constituyen en su totalidad a partir de propuestas de los partidos políticos.

La base legal para la conformación de los organismos electorales temporales se encuentra en el Código Electoral, en los artículos siguientes:

Art. 109.- Las Juntas Electorales Departamentales tendrán su sede en la cabecera departamental con jurisdicción en sus respectivos departamentos, se integrarán con un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro de ellos participarán con derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre el resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones y serán nombrados por el Tribunal. Para el funcionamiento y toma de decisiones de las mismas será necesario contar con la mayoría de los miembros. Las Juntas Electorales departamentales podrán constituirse con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes.<sup>38</sup>

Art. 113.- Las Juntas Electorales Municipales tendrán su sede y jurisdicción en el municipio correspondiente, se integrarán con un máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro de ellos a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre el resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones y serán nombrados por el Tribunal. Para el funcionamiento y toma de decisiones de las mismas será necesario contar con la mayoría de los miembros; asimismo para su constitución será necesario un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes; en caso de no haber

---

<sup>38</sup> DL No 502 del 6 de diciembre de 2007. DO No 1, Tomo 360, del 3 de enero de 2008

propuestas de candidatos a integrar dicha Junta, el Tribunal nombrará a las personas que considere aptas para ello.<sup>39</sup>

Art. 117.- Treinta días antes de cualquier evento electoral, el Tribunal nombrará a las Juntas Receptoras de Votos, las cuales estarán integradas por un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, cuatro de ellos participarán por derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre las propuestas provenientes del resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones. El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente. Las Juntas Receptoras de Votos podrán constituirse con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes.<sup>40</sup>

De la lectura y análisis de los artículos anteriores surgen los siguientes comentarios:

- Todos estos artículos han sido reformados posteriormente a la aprobación del Código Electoral original del año de 1993. El objetivo fue asegurarse el control de las decisiones de los organismos electorales por parte de los tres partidos de derecha.
- En todos los casos los organismos electorales temporales se constituyen totalmente a partir de propuestas de los partidos políticos, que como es lógico, proponen a sus miembros.
- En todos los casos los organismos electorales temporales son nombrados por el Tribunal Supremo Electoral, produciéndose una concentración excesiva de poder en el máximo organismo electoral.

---

<sup>39</sup> Ídem ant.

<sup>40</sup> DL No 843, del 13 de octubre de 2005. DO No 203, tomo 369, del 1 de noviembre de 2005

- En todos los casos se aseguran posiciones “por derecho propio” a los cuatro partidos que han obtenido más votos en la última elección, y el quinto se rifa entre los restantes. Esto produce desigualdad entre los mismos partidos políticos, ya que los que han obtenido menor resultado no tienen presencia en todos los organismos.

Para ejemplificar la última observación, en las elecciones legislativas y municipales de 2006 participaron seis partidos, los que tenían derecho propio fueron los partidos Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido de Conciliación Nacional (PCN) y Partido Demócrata Cristiano (PDC), los que rifaron su participación obteniendo un 50% cada uno fueron Cambio Democrático (CD) y el Partido Nacional Liberal (PNL). En las elecciones legislativas y municipales de enero de 2009 también participaron seis partidos, los que tenían derecho propio eran FMLN, ARENA, PCN y PDC, los que rifaron su participación con un 50% cada uno fueron CD y el Frente Democrático Revolucionario (FDR).

La nueva situación que se presenta a raíz de la resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia<sup>41</sup> que declara inconstitucional los artículos 238, 239 inciso 1° , 250 inciso 1°, 253-C inciso 3° y 262 inciso 6° del Código Electoral en lo relativo a las listas cerradas y bloqueadas para la elección de diputados, abre los espacios para las candidaturas no partidarias o independientes. Esta nueva realidad también abre espacios para la ciudadanización de los organismos electorales.

Con esta resolución de la Sala, los candidatos a diputados de cada partido también competirán entre sí por el voto ciudadano. Por ello, muchos candidatos no estarán necesariamente conformes con el nombramiento que efectúe su partido en los organismos electorales temporales, especialmente si estos no son de su confianza o tienen mayor cercanía con otro candidato de su mismo partido.

---

<sup>41</sup> Sala de lo Constitucional. 61-2009. Inconstitucionalidad

Las organizaciones de la Sociedad civil tienen ahora la posibilidad de levantar con éxito la demanda de la ciudadanía de los Organismos Electorales temporales: JED, JEM y JRV.

A continuación se presenta una propuesta para la ciudadanía de los Organismos electorales temporales.

- a) Para integrar las Juntas Electorales Departamentales se escogerán por sorteo entre los ciudadanos y ciudadanas inscritos en el Registro Electoral en cada departamento a treinta de ellos o ellas que llenen el requisito de poseer diploma universitario. Se les capacitará adecuadamente por parte de la Unidad respectiva del TSE. De entre los que completen el curso de capacitación se sortearán cinco de ellos para el cargo de miembros propietarios y cinco suplentes.
- b) Para integrar las Juntas Electorales Municipales se escogerán por sorteo entre los ciudadanos y ciudadanas inscritos en el registro electoral en cada municipio a treinta personas que hayan culminado el Bachillerato. Se les capacitará adecuadamente por parte de la Unidad respectiva del TSE. De entre los que completen el curso de capacitación se sortearán cinco, para el cargo de miembros propietarios y cinco suplentes.
- c) Para integrar las Juntas Receptoras de Votos se escogerán por sorteo entre los ciudadanos o ciudadanas inscritos en el registro electoral, en cada sector de la circunscripción municipal a un número equivalente al doble de los que se necesitan para integrar las Juntas Receptoras de votos en dicho sector electoral, que llenen el requisito de saber leer y escribir. Se les capacitará adecuadamente por parte de la Unidad respectiva del TSE. De entre los que completen el curso de capacitación se sortearán cinco de ellos para el cargo de miembros propietarios y cinco suplentes.

- d) Se debe establecer la obligación ciudadana de participar en estos organismos so pena de multa o pérdida de los derechos ciudadanos.
- e) Se debe establecer la obligatoriedad de brindar permiso con goce de sueldo a los ciudadanos que participen en las JED, JEM y JRV. Además se deberá establecer un pago de dieta a sus integrantes.
- f) El sorteo para la JED lo realiza el TSE, además las juramenta y les da posesión de sus cargos. El sorteo para las JEM lo realiza en cada departamento la respectiva JED, las juramenta y les da posesión de sus cargos. El sorteo para las JRV lo realiza en cada municipio la respectiva JEM, las juramenta y les da posesión de sus cargos.

Debe considerarse la posibilidad que las Juntas Electorales Departamentales, puedan convertirse en organismos permanentes del sistema electoral, que pueden asumir funciones de apoyo al TSE en diferentes áreas como la supervisión de la entrega del DUI a los ciudadanos y ciudadanas, recepción y tramitación de denuncias y demandas.

Para minimizar las desconfianzas que puedan surgir entre los partidos políticos en el nombramiento de las JRV, se podría usar un sistema similar al que contempla la legislación electoral mexicana. En ese país el sorteo se realiza primero entre varios años que sirven de base como año de nacimiento del ciudadano; luego se sortean las letras que corresponderán al primer apellido. Finalmente se sortean entre todos los ciudadanos cuyas fechas de nacimiento y primera letra de su primer apellido corresponde a las ya sorteadas a los y las que integrarán los organismos electorales de casillas (Equivalente a nuestras JRV).

Este procedimiento es más complejo, pero permitió en México superar las grandes desconfianzas existentes en los partidos políticos sobre posibles fraudes en los procesos de sorteo. Además, tiene la desventaja que no todas las letras tienen igual número de apellidos, como sería el caso de las consonantes “K”, “W” y “X”.

## **6. CANDIDATURAS NO PARTIDARIAS, LISTAS ABIERTAS Y DESBLOQUEADAS PARA ELEGIR DIPUTADOS Y DIPUTADAS**

En El Salvador la ciudadanía siempre ha votado para diputados y diputadas en listas cerradas y bloqueadas. Son los partidos políticos quienes eligen según sus estatutos a los candidatos y candidatas, además determinan la posición que cada uno tendrá en las listas o planillas. Los ciudadanos solo tienen la opción de votar por la lista marcando sobre la bandera del partido. Los diputados se eligen según los votos que obtiene el partido usando la fórmula de Hare. En la realidad los ciudadanos votan por el partido y es el partido quien elige a los diputados.

Esta forma de elección de los diputados y diputadas viola el artículo 78 de la Constitución de la República que dice: “Art. 78.- El voto será libre, directo, igualitario y secreto.” Si son los partidos quienes eligen a los candidatos y además el orden que estos llevarán en la lista y el ciudadano no puede modificar dicho orden, se atenta contra la característica de “libre” que debe tener el voto según nuestra Constitución.

Además el voto por bandera de partido, convierte a este en un intermediario entre el votante y el candidato electo; por ello el voto pierde la característica constitucional de ser “directo”.

La anterior situación motivó al ciudadano y jurista salvadoreño Félix Ulloa hijo, a interponer ante la Sala de lo Constitucional un recurso de inconstitucionalidad de varios artículos del Código Electoral. En la solicitud de la demanda aludida se lee:

“IV.- Por lo antes expuesto y en base a los artículos 73 numeral 2o., 78, 174 y 183 de la Constitución de la República, 6 y siguientes de la Ley de Procedimientos Constitucionales, PIDO:

- a) Admitáis esta demanda;
- b) Me tengáis por parte en este proceso de inconstitucionalidad; y,

c) Seguidos los trámites de ley, decretéis en sentencia definitiva la inconstitucionalidad de los artículos 211 y 215 numeral 3º., para el primer caso y en el segundo caso los artículos 238, 239, 250 inciso primero, 253-B numeral 3), 253-C inciso tercero, 253- literal a) y 262 inciso sexto del Código Electoral, por violar el texto y el espíritu de los 72 numeral 3º, 78, 80 inciso primero y 126 de la Constitución de la República. <sup>42</sup>

La demanda del Dr. Félix Ulloa h. presenta dos casos, el primero se refiere a la inconstitucionalidad de los Artículos 211 y 215 numeral 3º, pues al pedir afiliación partidaria a los candidatos a diputados, la legislación secundaria establece un nuevo requisito que no está contemplado en la Constitución y esta no admite que la ley secundaria los establezca, a diferencia del caso de los requisitos para ser candidatos a miembros de concejos municipales.

El segundo caso el Dr. Félix Ulloa h. solicita la inconstitucionalidad de los Artículos 238, 239, 250 inciso 1º, 253-B numeral 3º, 253-C in ciso 3º, 253 literal a y 262 inciso 6º pues el sistema de planillas cerradas y bloqueadas convierten a los partidos políticos en intermediarios de la representación popular al ser ellos los que eligen y priorizan el orden en que serán electos los diputados. Señala que la capacidad de elegir libremente a nuestros gobernantes y a nuestros representantes solo será posible si se permite la elección de los diputados mediante listas o planillas abiertas para que el elector vote directamente sobre el candidato de su elección o preferencia.

En el mes de julio de 2010 la Sala de lo Constitucional resolvió la inconstitucionalidad de los siguientes Artículos del Código Electoral:<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> IEJES. Demanda de inconstitucionalidad para facilitar las candidaturas independientes. Pagina WEB IEJES: <http://www.iej.es.org.sv/>

<sup>43</sup> Sala de lo Constitucional. 61-2009. Inconstitucionalidad

**Por tanto,**

Con base en las razones expuestas, jurisprudencia constitucional citada y arts. 72 ord. 3°, 78, 85 y 126 de la Constitución y arts. 9, 10, 11 y 31 ord. 3° de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

**Falla:**

1. *Declárase que el art. 215 inc. 2° núm. 5 del Código Electoral, emitido mediante el Decreto Legislativo n° 417, de 14-XII-1992, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo 318, de 25-I-1993, reformado mediante el Decreto Legislativo n° 502, de 6-XII-2007, publicado en el Diario Oficial n° 1, tomo 378, de 3-I-2008, es inconstitucional por violar los arts. 72 ord. 3° y 126 de la Constitución, ya que la exigencia de *afiliación* a un partido político al candidato a diputado limita el derecho de todos los ciudadanos a optar a dicho cargo.*

35

2. *Declárase que el art. 262 inc. 6° del Código Electoral es inconstitucional por violar el art. 78 de la Constitución, ya que la afectación que el sistema de lista *cerrada y bloqueada* ocasiona en el derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio activo *libremente*, con plena capacidad de opción, es desproporcionada.*

3. *Declárase que los arts. 239 inc. 1° y 250 inc. 1° del Código Electoral – únicamente en lo relativo al sistema de lista *cerrada y bloqueada*– son inconstitucionales por violar el art. 78 de la Constitución (sufragio *libre*), en virtud de la conexión material de aquellas disposiciones con el art. 262 inc. 6° del Código Electoral.*

4. *Declárase que los arts. 238 y 253-C inc. 3° del Código Electoral, reformado mediante el Decreto Legislativo n° 843, de 13-X-2005, publicado en el Diario Oficial n° 203, tomo 369, de 1-XI-2005 –únicamente en lo relativo al sistema de lista *cerrada y bloqueada*– son inconstitucionales por violar el art. 78 de la Constitución (sufragio *libre*), en virtud de la conexión material de aquellas disposiciones con el art. 262 inc. 6° del Código Electoral.*

Esta resolución histórica de la Sala de lo Constitucional, que es de obligatorio cumplimiento, permitirá que en las próximas elecciones de diputados del 2012 se puedan presentar candidaturas no partidarias o independientes y los partidos políticos deberán poner a consideración de los electores sus candidatos, para que el pueblo pueda votar directamente por ellos.

Pero la reacción de la totalidad de los partidos políticos ha sido negativa. El Dr. Félix Ulloa h. señala el verdadero temor de estos: “No le temen a las candidaturas no partidarias, saben que no son una amenaza para ellos. Su miedo es que los miembros y bases de sus partidos, al evaluarlos como dirigentes y por su desempeño legislativo, no voten por ellos sino por nuevas caras, por otros candidatos más capaces y ligados al trabajo partidario y territorial, pero que mediante el sistema actual, simplemente los colocan como rellenos en las últimas posiciones de la lista.”

Ante esta situación las organizaciones de la sociedad civil deben considerar las siguientes pautas de acción y posición.

- a) Apoyar decididamente la resolución de la Sala de lo Constitucional.
- b) Iniciar una campaña de orientación a la población sobre el significado de la resolución y las ventajas que tiene para el avance de la democracia en el país.
- c) Exigir a la Asamblea Legislativa el estricto cumplimiento de la resolución y la pronta reforma a los artículos del Código Electoral declarados inconstitucionales. Exigir que en la ley se brinden facilidades para la inscripción de candidatos no partidarios y la constitución de asociaciones ciudadanas que puedan proponer candidatos independientes de los partidos.
- d) Tomar las medidas necesarias para constituir asociaciones ciudadanas que puedan poner a consideración del electorado propuestas de solución a los problemas nacionales y locales así como poner a la consideración popular a

candidatos y candidatas capaces, honrados y comprometidos con las demandas populares.

También es muy importante el mecanismo o forma concreta de efectuar la votación para diputados que apruebe la Asamblea Legislativa. La reacción negativa de los diputados ante esta resolución de la Sala es un indicio para pensar que buscarán una forma que les afecte en lo mínimo sin importar la limitación que se produzca al voto ciudadano. Por ello es clave que las organizaciones de la sociedad civil propongan con energía las listas abiertas y no bloqueadas para la elección de diputados, de esta manera se potencia al máximo la capacidad de decidir de la ciudadanía.

Los y las votantes deberían de poder marcar en la papeleta tantos candidatos distintos como diputados se elijan en su circunscripción. De manera que los más votados sean los que resulten electos. Esto eliminaría el sistema de residuos que tantas críticas ha merecido en los últimos años.

También las organizaciones de la Sociedad civil deben estar atentas ante la posible contra-reforma a la Constitución de la República que los partidos políticos pretenden implementar para prohibir por la vía constitucional las candidaturas no partidarias. Una reforma electoral se concreta después que la siguiente legislatura ratifica por mayoría calificada la reforma que la anterior aprobó por mayoría simple. Por ello los partidos buscarían que la próxima elección de 2012 sea la única donde se presenten candidatos independientes, luego por la vía constitucional cerrarían ese espacio.

En este caso, las próximas elecciones de diputados se convertirían de hecho en un referéndum ciudadano sobre las candidaturas no partidarias. Es importante exigir a los partidos de izquierda una opinión clara frente a este tema, pues ellos en el pasado mantuvieron una opinión favorable o al menos de tolerancia, que contrasta con la reacción legislativa ante la resolución de la Sala. También en los partidos cuyas cúpulas se oponen a las candidaturas no partidarias hay muchos miembros

que están de acuerdo con ellas, muchos de ellos son dirigentes medios que trabajan junto a las bases y tienen el reconocimiento de estas, pero que el poder de las argollas les ha impedido acceder a los cargos elegibles.

## **7. REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA ELECTORAL**

La Constitución de la República en su Artículo 81 señala: “La propaganda electoral solo se permitirá, aun sin previa convocatoria, cuatro meses antes de la fecha establecida por la ley para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República; dos meses antes, cuando se trate de Diputados y un mes antes en el caso de los Concejos Municipales”. El Artículo 82 de la Constitución establece prohibición a los ministros de cualquier culto religioso, los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil para pertenecer a partidos políticos, optar a cargos de elección popular y para realizar propaganda política en cualquier forma.

El Código Electoral dedica un Capítulo al tema de la Propaganda Electoral. Abarca de los Artículos 227 al 237, además incluye una interpretación auténtica del inciso 3° del Art. 230. A pesar que aparentemente la regulación de la materia es detallada en el Código, es el terreno de la realidad donde se producen más violaciones a la misma. Este punto adquiere gravedad pues en cada elección las violaciones aumentan en relación a la anterior.

Nuestra legislación electoral carece de una definición del concepto propaganda electoral. Este vacío lleva a que los Magistrados del TSE la interpretan en un sentido restringido, considerando que solamente es propaganda electoral aquella que pide directamente el voto.

Otro problema jurídico es la inexistencia de un Reglamento de Propaganda, a pesar que la ley lo exige. En varias magistraturas se han hecho esfuerzos de elaborarlo, estudiarlo y aprobarlo. Incluso se llegó a su aprobación, pero a pesar de ello, se

argumenta como pretexto que no se había publicado en el Diario Oficial y por tanto no se había completado su proceso de formación, por lo que no se pudo poner en práctica.

Como consecuencia de la inexistencia de un reglamento no hay procedimientos claros y rápidos para castigar a los violadores de la ley.

Las penas y sanciones establecidas en el Código Electoral por violaciones a la propaganda son mínimas y no son disuasivas. Por ello, violar la ley tiene más ventajas que cumplirla.

En el informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, para las elecciones presidenciales del 2009 se señala: “Se verificó una marcada disparidad de recursos entre los partidos contendientes, hecho agravado por la falta de regulación sobre la financiación de las campañas, la excesiva duración de la campaña y pre-campaña electorales y la continua participación de asociaciones no oficialmente inscritas como partidos políticos. Otro factor significativo de desequilibrio fue la participación en campaña, en contra de lo dispuesto en la Constitución, de prominentes funcionarios públicos. La prohibición de actividades de campaña durante los tres días previos a la elección y también durante la propia jornada electoral fue sistemáticamente ignorada tanto por los partidos políticos como por los medios de comunicación.”<sup>44</sup>

Lo anterior representa una síntesis muy apretada de lo que se vivió en El Salvador durante el año y medio antes de la elección presidencial.

En las elecciones generales del 2009 se destacan las siguientes anomalías y violaciones a la ley en cuanto a la propaganda electoral.

---

<sup>44</sup> MOE-UE. Elecciones Presidenciales 2009. San Salvador, 17 de marzo de 2009

- a) La propaganda electoral comenzó al menos año y medio antes de la votación. Para justificarla se usa el concepto de precampaña, cuya figura es ilegal y no existe en el Código Electoral.
- b) Tanto en las elecciones presidenciales como en las de diputados y concejos municipales, la propaganda fue violenta en sus contenidos, llena de insultos, calumnias y desprestigio hacia los candidatos, los programas y los partidos políticos.
- c) Se presentaron actos de violencia física entre activistas de distintos partidos y contra ciudadanos que se opusieron a que su propiedad fuera usada para pegar o pintar propaganda.
- d) Se violó la prohibición de pintar y pegar propaganda en lugares públicos, como puentes y pasos a desnivel, se pintaron monumentos públicos, viviendas particulares sin el permiso de sus dueños o residentes, señales de tránsito, etc.
- e) Se utilizaron imágenes y fotografías de candidatos para desprestigiarlos y calumniarlos.
- f) Aparecieron organizaciones fantasmas haciendo propaganda electoral denominada “propaganda negra” por su contenido negativo.
- g) Inequidad de la propaganda, en la cual los partidos con más recursos económicos saturaron de publicidad los medios de comunicación. Esto creó una enorme desigualdad en el proceso electoral. Estas han sido las elecciones más caras de la historia de El Salvador.
- h) Un partido organizó una cadena nacional de medios de comunicación en su cierre de campaña, monopolizando el 90% de las radios del país. Esto creó una seria desventaja al resto de partidos en un día tan importante como es el último de la campaña, pues no pudieron anunciarse.

- i) Los medios de comunicación juegan un rol de complicidad práctica y se convierten en los grandes ganadores gracias a las enormes cantidades de dinero que perciben por esta vía.

En las últimas elecciones, distintos sectores sociales expresaron su preocupación por las violaciones que en este campo se cometían. La Junta de Vigilancia Electoral envió nota al TSE exigiendo que se detuviera la propaganda anticipada y las violaciones a la misma, también lo hicieron algunas gremiales empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil. Se señaló que la propaganda anticipada era violatoria al artículo 81 de nuestra Carta Magna, pero el TSE mantuvo la posición que mientras no se pidiera en forma expresa el voto para un partido o candidato, esta no se consideraba propaganda electoral.<sup>45</sup>

La regulación de la propaganda electoral es un tema que tiene amplio apoyo social. Muchas organizaciones ya han expresado opinión favorable para que se efectúe, además la población que es víctima de la exposición a la saturación prolongada de propaganda electoral ilegal, ha manifestado de diversas formas su hastío, su descontento y la necesidad que en este campo se produzcan cambios. Es por ello que las organizaciones de la sociedad civil tienen un terreno propicio para propugnar por la reforma a la propaganda electoral. Una propuesta debe contener:

- a) Que en el Código Electoral se incluya la definición de “propaganda electoral”, que incorpore un concepto moderno y amplio que no se restrinja a pedir el voto. Debe considerarse propaganda toda la que induzca al ciudadano a votar por un determinado candidato o partido político. Debe garantizarse que la propaganda electoral sea fundamentalmente de tipo educativo, cívico e informativo.

---

<sup>45</sup> JVE. Informe Elecciones 2009

- b) Debe aprobarse el Reglamento de Propaganda Electoral, para que tal como lo señala el Código Electoral puedan establecerse las formas de aplicación técnica y práctica de lo establecido en la ley.
- c) Debe revisarse en el Código Electoral las sanciones y penas por violación a los preceptos de la propaganda. Estas deben ser duras y disuasivas, de manera que no tenga ventajas para nadie su violación.
- d) El reglamento debe tener procedimientos claros, rápidos y efectivos para detener la propaganda ilegal y sancionar a los infractores así como formas de resarcir a las víctimas y reparación de los daños causados.
- e) Debe de potenciarse el rol del Fiscal Electoral, para que pueda tener competencia para iniciar procesos sancionatorios en el TSE y capacidad para poder aportar las pruebas de culpabilidad.
- f) Debe crearse en el Código Electoral un sistema de vigilancia y supervisión ciudadana de la propaganda, que pueda iniciar demandas por violación a la ley y el reglamento y pueda expresar opinión sobre la calidad de la misma.
- g) Deben crearse mecanismos de monitoreo de la propaganda electoral en los medios de comunicación. El TSE debe contar con una unidad de monitoreo que permita conocer si los partidos y otras instituciones están cumpliendo con las disposiciones legales, cantidad de anuncios publicitarios, costos de la propaganda, etc. Esta información deber ser actualizada y pública.
- h) Debe regularse la propaganda electoral que provenga de organizaciones sociales distintas a los partidos políticos.
- i) Deben establecerse franjas de publicidad en los medios de comunicación (radio y televisión) con horarios claramente definidos en los cuales podrá difundirse propaganda electoral y mecanismos que garanticen la equidad en su uso.

- j) Deben establecerse límites al gasto de propaganda en medios de comunicación.
- k) Es necesario tomar en cuenta que el tema de la propaganda está íntimamente ligado al del dinero que los partidos políticos perciben tanto de fuentes públicas como privadas.

## **8. DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL FISCAL ELECTORAL**

Tal como se señaló, La Fiscalía Electoral fue una de las nuevas figuras que surgieron en el marco de las discusiones de la Comisión Especial de COPAZ y de la elaboración y aprobación del Código Electoral de 1992. El Art. 333 del Código Electoral dice: “Habrá un Fiscal Electoral, que dependerá de la Fiscalía General de la República, su nombramiento, funciones y causas de destitución serán establecidas por la Ley Orgánica del Ministerio Público.”

Al revisar la Ley Orgánica del Ministerio Público, no existe una sola mención de tal cargo, cómo se elige, cuáles son sus requisitos, el tiempo de duración de su cargo, sus funciones, causales de destitución, etc. Se está ante una figura jurídica concreta, que a pesar de depender de la Fiscalía General de la República, sólo existe en el Código Electoral. Si se toma en cuenta que se creó en el año de 1992, 18 años después no hay razones técnicas o jurídicas que justifiquen no haber desarrollado ese cargo en la Ley Orgánica. La única explicación es el interés político en mantenerla con bajo perfil a fin que no desarrolle toda su potencialidad.

La figura del Fiscal Electoral ha venido ganando peso en varios países latinoamericanos, dada su importancia para el mantenimiento de la legalidad en los procesos electorales (México, Argentina, Nicaragua, Panamá, Paraguay). En México se han aprobado Leyes Orgánicas de la Fiscalía Electoral en varios Estados de la Federación, para desarrollar sus funciones dotarla de la suficiente autonomía y

garantizar los recursos necesarios para su funcionamiento. En El Salvador todavía no se logra ni siquiera que sea mencionada en la Ley Orgánica del Ministerio Público.

En el Código Electoral se describen algunas funciones de la Fiscalía Electoral, entre ellas se destacan:

- a) Recibe copia de los oficios de remisión a los tribunales de aquellos que cometan delitos contemplados en los Artículos 412 y 420 del Código Penal (Delitos electorales). (Art.300 de Código Electoral.)
- b) Persigue civilmente a los que ocho días después de notificada una multa gubernativa impuesta por el TSE no la haya cancelado. (Art. 304.)
- c) En lo relativo a las sanciones electorales el Fiscal Electoral procederá de oficio o a petición de parte y entablará las acciones pertinentes para la persecución y sanción de las infracciones cometidas. (Art. 305.)
- d) “En ninguna circunstancia el Fiscal Electoral” podrá inhibirse de actuar conforme a lo mandado por este Código, sus actuaciones serán independientes de cualquier Órgano del Estado y supeditado únicamente a la Constitución de la república, a este Código y al Tribunal Supremo Electoral.” (Art. 305)
- e) La Fiscalía Electoral puede interponer ante los Organismos Electorales correspondientes recursos de Revocatoria, Revisión, Apelación y Nulidad. (Art. 307)
- f) El Tribunal supremo Electoral mandará a oír la opinión de la Fiscalía Electoral en el caso de los recursos de Nulidad. (Art. 322)

A pesar de las funciones anteriores, la Fiscalía Electoral, no cuenta con un presupuesto de funcionamiento. Para los períodos de elecciones, el TSE le provee

de una secretaria y dos asistentes jurídicos, que constituyen todo su personal, que son de tipo temporal, siendo esto únicamente lo que le provee el TSE. No cuenta con recursos materiales como vehículo, papelería, mobiliario básico para el funcionamiento de un despacho. En el presupuesto de la Fiscalía General de la República no existe rubro para el funcionamiento de esta entidad.<sup>46</sup>

Hasta la fecha, todos los Fiscales Electorales que ha nombrado el Fiscal General de la República, son personas cercanas al partido ARENA y con poco conocimiento del derecho electoral.

Para el partido ARENA, la Fiscalía Electoral se ha convertido en un recurso adicional de control político del día de las elecciones. Para ese día esta institución nombra varios centenares de fiscales electorales que intervienen en todos los centros de votación. Con el argumento de velar por la legalidad del evento electoral, muchos de ellos asumen actitudes abusivas, de amenazas y prepotencia contra las Juntas Receptoras de Votos, los vigilantes de los partidos y hasta los mismos electores. Además recogen una copia de las actas de escrutinio preliminar que sirven a ese partido como sustitutos en caso de no tener las propias de manos de sus vigilantes.

En vista de lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil pueden proponer las siguientes medidas:

- a) En la Ley Orgánica del Ministerio Público debe crearse la figura de la Fiscalía Electoral como una Unidad Especializada de la Fiscalía General de la República, en la que debe precisarse los requisitos para el cargo, las funciones, el período de duración, causales de destitución y su estructura administrativa básica.

---

<sup>46</sup> El Faro, periódico Digital. La figura de la Fiscalía Electoral es un poco opaca. 14 de abril de 2008

- b) El Presupuesto anual de la Fiscalía debe existir un rubro, que garantice los recursos necesarios para el funcionamiento permanente de la Fiscalía Electoral.
- c) Debe nombrarse como Fiscal Electoral a un abogado conocedor del Derecho Electoral e independiente de los partidos políticos y de los Órganos del Estado.
- d) En el Presupuesto Extraordinario de Elecciones debe contener un rubro para el funcionamiento extraordinario de la Fiscalía durante los procesos electorales.
- e) Se debe estipular en el Código Electoral las funciones de la fiscalía, en los distintos procesos legales y recursos que esta ley contempla, para conocer, investigar y promover la acción penal ante los delitos electorales.
- f) Deben crearse oficinas regionales o departamentales de la Fiscalía para atender con más eficiencia las demandas de los ciudadanos y de los partidos en las localidades.

## **9. EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR**

Según el Censo de población del 2007, 52.7% de la población lo constituyen mujeres. En el Padrón Electoral de las elecciones generales del 2009, 2, 247, 138 son Mujeres y 1, 979, 341 son hombres. Pero esta realidad no se refleja en los cargos de gobierno que resultaron electos.

De 262 alcaldías solamente en 27 municipios fueron electas mujeres, cinco más que en la elección de 2006. De 84 diputados propietarios que componen la Asamblea legislativa solo 16 son mujeres, dos más que en la elección de 2006. De 20 diputados al Parlamento centroamericano (PARLACEN) solo fueron electas cinco mujeres.

Cuando se revisa la historia de la Asamblea Legislativa, de 111 legislaturas solo en dos ocasiones se han electo mujeres para la Presidencia de este Órgano del Estado: la Dra. María Julia Castillo en el período 1983 a 1986, y Gloria Mercedes Salguero Gross en el período 1994 a 1997. Hasta hoy nunca ha sido electa una Presidenta de la República, únicamente en el período presidencial anterior, por primera vez fue electa Ana Vilma de Escobar como Vicepresidenta.

Lo anterior sólo ejemplifica la situación de desventaja e inequidad que sufren las mujeres en su participación política, la que a su vez es consecuencia de una sociedad que históricamente ha discriminado a la mujer, en todos los campos de la vida económica, social y política.

En el campo del sufragio la mujer alcanzó la igualdad con el hombre hasta que se promulgó la Constitución de 1950. Pero esta igualdad jurídica no sido más que una formalidad pues en la realidad las barreras y prejuicios sociales han impedido o limitado la participación de las mujeres.

En nuestras sociedades actuales, denominadas modernas, la desigualdad no se manifiesta en el campo jurídico en el sentido que se expresen prohibiciones y limitaciones por la condición de género. Todo lo contrario, la legislación moderna pretende la igualdad a partir de una especie de neutralidad de la ley, que no toma en cuenta la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres.

Lo que en realidad se necesita es que a partir del reconocimiento de la situación de desigualdad en que la mujer se encuentra como consecuencia de estructuras discriminatorias y de una cultura machista, las leyes generen condiciones especiales que garanticen que la mujer puede participar y alcanzar la equidad. No se puede hablar de igualdad ante la ley en una sociedad que en la práctica, a través de sus múltiples instituciones promueve la desigualdad.

Por ello, las organizaciones de la sociedad civil deben promover las medidas necesarias para lograr la plena participación de las mujeres en la vida económica, social y política en nuestra sociedad. Para esto último es necesario fortalecer la participación efectiva de las mujeres en la política salvadoreña, promocionando la ciudadanía activa hasta lograr la ciudadanía plena de las mujeres.

En el campo electoral se pueden impulsar las siguientes medidas concretas:

- a) Una revisión plena de toda la legislación electoral, para dotarla de un lenguaje de género que elimine el actual lenguaje discriminatorio y machista.
- b) Tanto en el Código Electoral como en la nueva ley de Partidos Políticos deben establecerse cuotas mínimas de participación según género para todos los cargos de dirección, tanto de los partidos como de los organismos electorales.
- c) Deben establecerse cuotas mínimas de participación de género en todas las candidaturas a puestos de elección popular.
- d) Deben crearse instituciones especializadas para promover la efectiva participación de la mujer en la política y en otras actividades de la vida social del país.
- e) Debe establecerse cuotas mínimas de participación de género en las elecciones de segundo grado que realiza la Asamblea legislativa.

## **10.LEY DE CONSULTAS POPULARES**

La Constitución de la República en el Art. 89, incisos 2° y 3° señala:

“También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a

los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes.”

“El Proyecto de bases de la unión se someterán a consulta popular.”

El Art. 73 en su inciso final dice: “El ejercicio del sufragio comprende, además el derecho de votar en la consulta popular directa, contemplada en esta Constitución.”

De lo anterior se concluye que la figura de la consulta popular está contemplada en nuestra Carta Magna y establece un caso concreto en el cual deberá emplearse.

El Código Municipal en el Art. 116 establece la consulta popular y la consulta vecinal y sectorial, entre otras formas, como mecanismos de participación ciudadana.

El Art. 117 del mismo Código regula la misma, señalando que para la consulta ciudadana se tomarán en cuenta únicamente a los ciudadanos domiciliados en el respectivo municipio, se efectuará por decisión de mayoría calificada de los concejales propietarios electos o del 40% de los ciudadanos del municipio inscritos para votar. Considera que la consulta popular es un mecanismo para fortalecer las decisiones del concejo municipal y las políticas públicas locales. En su siguiente inciso señala que el Concejo no podrá actuar en contra de la mayoría si en la consulta participa al menos el 40% del total de votantes, dándole de esta forma, un carácter vinculante.

La consulta popular es un mecanismo indispensable de la democracia participativa, la cual brinda mayor poder a la ciudadanía al fomentar la participación en forma directa en las decisiones sobre temas de interés nacional, regional o local.

A pesar de la disposición constitucional, en El Salvador no existe una Ley de Consulta Ciudadana o Popular, a pesar que la figura está establecida en nuestra Carta Magna y que también en el Código Municipal se contempla esta forma de

participación democrática. Desde principios de los años noventa el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador IEJES, elaboró una propuesta de anteproyecto de “Ley sobre Consultas Populares”, a pesar de ello en la Asamblea Legislativa el tema no ha sido abordado<sup>47</sup>.

Otra opción podría ser que en un nuevo Título del Código Electoral se desarrolle este mecanismo de participación popular.

Este vacío, aunado a la debilidad de nuestra institucionalidad democrática, ha permitido que en nuestro país se tomen decisiones de gran importancia sin consultar a la ciudadanía y hasta con dispensa de trámites en la Asamblea Legislativa. Baste con recordar la aprobación de la Ley de Integración Monetaria (LIM) que dio paso a la dolarización de nuestra economía, así como la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos de América.

Los principales elementos que deberían ser regulados y que pueden constituir la base de una propuesta de las organizaciones de la sociedad civil son los siguientes:

- a) Deben definirse los tipos de consulta ciudadana y quienes participan en esta. Además deben contemplarse consultas de tipo nacional, regional y local. En ellas participarían todos los ciudadanos con derecho a voto en los lugares que involucre la consulta.
- b) Por su carácter, deben de haber consultas vinculantes, cuyo resultado obliga a las autoridades y no podrá existir veto para estos casos si se tratase de un anteproyecto de ley. En los casos de consultas vinculantes deben contemplarse los tiempos para volver realidad o implementar el objeto de la consulta. También pueden haber consultas no vinculantes, para temas de

---

<sup>47</sup> Cuaderno #2 del IEJES. Agosto 1993. Segunda Edición

menor interés, en los cuales su resultado se asume como una recomendación para las autoridades involucradas.

- c) Deben establecerse las formas y mecanismos de convocatoria de la consulta, estas pueden ser convocadas a solicitud de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, de los Concejos Municipales y de iniciativas de organizaciones ciudadanas respaldadas con determinado número de firmas según el tipo y carácter de la consulta.
- d) Deben establecerse los mecanismos de organización de la consulta, tiempos y formas de expresar las decisiones de la ciudadanía; formas y tiempos de propaganda de los temas en consulta.
- e) Las consultas populares, según los temas que involucren pueden participar los partidos políticos, las instituciones estatales responsables y las organizaciones de la sociedad civil. La clave es que esta participación se desarrolle en equidad de condiciones.
- f) Se debe definir grandes temáticas que deberían ser sujetas de consulta ciudadana. Por ejemplo: La que mandata la Constitución de la República (Art. 89), anteproyectos de reforma constitucional y de leyes secundarias de suma importancia para el país, la adopción de ciertos tratados internacionales, construcción de obras o implementación de proyectos nacionales o locales que afecten a los ciudadanos o al medio ambiente, revocatorias de mandato a funcionarios públicos, etc.
- g) Deben definirse los porcentajes mínimos de participación ciudadana para que la consulta tenga validez legal. En estos casos puede establecerse que al no alcanzar un porcentaje determinado, la consulta pierde su carácter vinculante, pero se convierte en una recomendación de la ciudadanía.
- h) Definir el tiempo mínimo necesario para efectuar de nuevo una misma consulta, en caso de resultado negativo. Este tiempo puede ser entre dos y tres años. Hay que tomar en cuenta que no en todos los casos es posible

repetir una consulta, por la imposibilidad de implementar la resolución o su pérdida de validez.

- i) Debe establecerse el rol del Tribunal Supremo Electoral y de los demás organismos electorales en las consultas ciudadanas.

## **11. VOTO DE LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR**

Pese a que desde hace casi cuatro décadas una parte importante de la población salvadoreña ha migrado fuera de nuestras fronteras en busca de oportunidades de progreso que no existen en el país, a pesar que el peso económico de esta masa poblacional ha aumentado hasta convertir las remesas en un equivalente a más del 17% del PIB del país, a pesar que se calcula que un 30% de los salvadoreños se encuentran fuera del territorio nacional; sin embargo, hasta hoy no se ha iniciado un esfuerzo serio para que puedan votar fuera del país.

La inmensa mayoría de salvadoreños que residen en el exterior forman parte del cuerpo electoral y están inscritos en el Registro Electoral, pero sus nombres aparecen registrados en los municipios donde ellos manifestaron que residían en el momento de obtener su DUI, por tanto, la única forma posible de ejercer el sufragio es que retornen y acudan al municipio de su domicilio en el territorio nacional.

Desde la primera elección de la post guerra en 1994, diversas organizaciones sociales han levantado la demanda del voto de los salvadoreños en el exterior. Pero hasta la fecha no existe un proyecto serio por parte de las autoridades electorales para planear su concreción y diversas iniciativas legislativas se encuentran en el seno de la Comisión de Reformas Constitucionales y Electorales de la Asamblea Legislativa.

Según el informe que dicha comisión legislativa presentó a la Comisión Nacional Interpartidaria en octubre de 2006, había en estudio al menos siete iniciativas de

varios diputados en el sentido que se hicieran reformas al Código Electoral para hacer realidad el voto de los salvadoreños en el exterior, desde el año 2000. Una de estas solicitudes se presentó en nombre de CARECEN y otra en nombre de la Cámara de Comercio Salvadoreña – Estados Unidos de América.

Las únicas acciones que reporta dicha Comisión Legislativa son haber sostenido reuniones con representantes de CARECEN quienes explicaron a los diputados la importancia de su solicitud y otra reunión con representantes de la Cámara. El resto de expedientes no habían sido abordados a esa fecha.

En febrero de 2007, la organización: Salvadoreños en el Mundo presentó a la Comisión Interpartidaria un “Planteamiento y propuesta para el establecimiento del voto de los salvadoreños en el exterior.” A raíz de este encuentro la Interpartidaria incorporó en su agenda de temas priorizados de reforma electoral el del voto de los salvadoreños en el exterior. Como ya se señaló anteriormente, esta Comisión Interpartidaria dejó de funcionar unos meses después sin haber producido la propuesta de reformas electorales que justificaron su origen.

En diciembre de 2009 una coalición de Organizaciones no Gubernamentales, presentó a la Asamblea Legislativa una pieza de correspondencia que contenía una propuesta de la organización: Salvadoreños en el Mundo que contenía anteproyecto de Disposiciones Especiales para la emisión del voto de los residentes en el exterior la cual fue apoyada por varios diputados. Esta propuesta tampoco fructificó y ni siquiera aparece como pieza de correspondencia en el Observatorio Legislativo.

La implementación del voto de los salvadoreños en el exterior no requiere de reforma constitucional, por el contrario, su implementación debería ser obligatoria para el cumplimiento de las disposiciones constitucionales establecidas en los Artículos 72 y 73 ya que el primero establece como primer derecho político del ciudadano ejercer el sufragio y el segundo establece también como primer deber político del ciudadano ejercer el sufragio.

Un elemento favorable es el compromiso del Presidente de la República Mauricio Funes de implementar durante su gestión el voto de los salvadoreños en el exterior. El Presidente ha reiterado este compromiso en varias ocasiones, incluso en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas el año pasado. Además el Presidente del TSE Eugenio Chicas ha declarado que es posible implementar un plan piloto en cinco países (EUA, Canadá, Australia, Suecia e Italia).

Las organizaciones de la sociedad civil pueden ponerse como meta que el voto de los salvadoreños en el exterior se implemente por primera vez en las elecciones presidenciales del 2014. Para ello debe incorporarse un nuevo capítulo en el Código Electoral, que contemple al menos los siguientes elementos:

- a) Se debe incorporar dentro de la Circunscripción Nacional, el concepto de Distritos o Sectores de Salvadoreños en el Exterior. El Tribunal Supremo Electoral designará los distritos o sectores en ciudades o países en los cuales hayan salvadoreños residiendo.
- b) La creación de un Registro Electoral de Salvadoreños Residiendo en el Exterior el cual para efectos administrativos se dividirá en distritos o sectores, según los países o ciudades donde residan los salvadoreños.
- c) Definición de los mecanismos para que los salvadoreños residentes en el exterior puedan inscribirse en ese Registro y los mecanismos de seguridad para garantizar su identificación y que no aparezcan en el Registro Electoral que se usará en El Salvador, para evitar así la doble inscripción. Deberán definirse también los mecanismos de depuración y actualización periódica de dicho Registro.
- d) Para las elecciones presidenciales del 2014 deben establecerse las cinco o seis ciudades con más salvadoreños residiendo para crear los primeros distritos electorales, además cuatro países más donde se encuentra la mayor

parte de población salvadoreña. Esta constituiría la primera fase del plan “Voto en el Exterior 2014.” De acuerdo a la experiencia ganada en esta primera fase, el plan debe ampliarse a otras ciudades de los EUA y otros países para las siguientes elecciones.

- e) El Tribunal Supremo Electoral debe iniciar un estudio para evaluar las posibilidades que los salvadoreños en el exterior puedan también votar en las elecciones para Diputados y Concejos Municipales, además establecer los mecanismos para poder implementarlo.
- f) Deben definirse los mecanismos para la integración de los organismos electorales y administrativos en el exterior. También debe garantizarse la vigilancia de los partidos, así como los mecanismos para la observación de esas elecciones.
- g) Debe establecerse los procedimientos para juzgar los delitos y las faltas electorales en el exterior.
- h) El TSE debe propiciar los acuerdos interinstitucionales, para obtener el apoyo de otras instituciones del Estado, como Cancillería, para la implementación de este plan.
- i) Mantener la presión en forma de recordatorio permanente al Presidente de la República sobre su promesa y al TSE sobre sus declaraciones del plan piloto de voto en el exterior.

## **12.SUPERACIÓN DE LAS PRINCIPALES EXCLUSIONES QUE SE OBSERVAN EN EL SISTEMA ELECTORAL**

El sistema político electoral salvadoreño a lo largo de su historia ha manifestado una fuerte característica excluyente. A diferencia de otros sistemas electorales, el salvadoreño ha llegado a excluir mayorías en su capacidad de ejercer la ciudadanía. A lo largo de los años setenta del siglo pasado fue el fraude electoral que se

constituyó en uno de los principales mecanismos de exclusión al privar a la mayoría de los votantes del derecho a elegir al gobierno de su simpatía. Durante los años ochenta el carácter excluyente se orientó hacia la izquierda política militar, situación que se superó con los Acuerdos de Paz de Chapultepec.

En la actualidad nuestro sistema adolece de una serie de carencias y obsolescencias que para efectos prácticos generan exclusión de importantes sectores de la ciudadanía. Estas exclusiones no se manifiestan en forma expresa y abierta en nuestra legislación constitucional o electoral. Tampoco se expresan en forma de prohibiciones explícitas. La nueva forma de expresión se manifiesta al ignorar las diferencias y las limitaciones concretas de importantes sectores del electorado salvadoreño que le impiden el libre y pleno ejercicio de su ciudadanía política. Las modernas formas de exclusión también se expresan cuando las instituciones competentes, en este caso las autoridades electorales no toman medidas especiales o específicas para facilitar la participación política de sectores minoritarios o con limitaciones físicas para lograr su plena integración al sistema político electoral.

En el caso salvadoreño la suma de las exclusiones puede convertirse en verdadera mayoría. Si tomamos en cuenta el carácter discriminatorio de nuestro sistema en relación a la participación de las mujeres, que conforman la mayoría del cuerpo electoral. Si se le agrega la imposibilidad de votar de los salvadoreños que se encuentran en el exterior, la simple suma de ambos puede proporcionar una abrumadora mayoría de salvadoreños y salvadoreñas que tienen diversos grados de dificultad o de exclusión para el ejercicio de sus derechos políticos consagrados en la constitución.

Los dos casos señalados en el párrafo anterior, dada su importancia son abordados como temas específicos de la agenda electoral de las organizaciones de la sociedad civil.

Adicionalmente hay otros sectores excluidos, entre ellos destacan personas con diversos grados de discapacidad, tercera edad, privados de libertad que no han perdido los derechos ciudadanos, pueblos indígenas, profesiones de servicio social como policías, militares, personal de salud. Además existen exclusiones y limitaciones de participación política a organizaciones de la sociedad civil y partidos nuevos o minoritarios.

En la actualidad se está configurando un nuevo sector de exclusión en el ejercicio del sufragio constituido por los empleados y empleadas del sector comercial (Supermercados, ventas de comida rápida y comercios de venta al detalle) que por su trabajo tienen dificultades para votar.

En el caso de algunas discapacidades y de la tercera edad, se han tomado medidas mínimas que facilitan el ejercicio del sufragio, estas medidas si bien son positivas, en la actualidad se vuelven insuficientes. En las elecciones del año 2000 se implementó por primera vez un plan piloto que permitió a los ciudadanos no videntes alfabetizados en el sistema Braille, votasen por si solos, este plan abarcó 3, 225 Juntas Receptoras de Votos en los municipios del gran San Salvador y las cabeceras departamentales de Santa Ana y San Miguel<sup>48</sup>. En las siguientes elecciones de 2003, el sistema se implementó a nivel nacional y continúa hasta la fecha. En algunos centros de votación ubicados en ciudades grandes se construyen rampas de madera que facilitan el desplazamiento de personas en sillas de ruedas.

Superar las principales exclusiones requiere de algunas reformas al Código Electoral, pero sobre todo, de medidas y acciones concretas que las autoridades electorales deben implementar ya sea de forma directa o delegándolas a organizaciones sociales. Entre ellas se destacan:

- a) En el Artículo 79 del Código Electoral que se refiere a las obligaciones del Tribunal como Organismo Colegiado agregar un numeral con la obligación de

---

<sup>48</sup> TSE. Memoria especial Elecciones 2000. Septiembre 2000

tomar las medidas necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidades, de la tercera edad, y de profesiones de servicio social que por la forma o naturaleza de su labor tengan dificultades o limitaciones para el ejercicio del sufragio.

- b) Para el cumplimiento de esta nueva obligación el TSE deberá diseñar los planes necesarios y ponerlos a consideración de los partidos políticos e instituciones de la sociedad interesadas o especializadas, para obtener su opinión. Esto debe hacerse previo a su aprobación.
- c) En las reformas que deberán hacerse al Código Electoral, como consecuencia de la resolución de la Sala de lo Constitucional sobre las candidaturas no partidarias, debe incorporarse el derecho de las organizaciones ciudadanas a la participación política y un apartado especial para facilitar el surgimiento de organizaciones sociales y políticas de los pueblos indígenas, respetando sus tradiciones y costumbres.
- d) Debe estudiarse la posibilidad práctica y legal de implementar un sistema de Juntas receptoras de Votos Móviles que con Registro Especial puedan hacerse presentes en hospitales, delegaciones policiales, cuarteles y cárceles para facilitar el ejercicio del sufragio.

## **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La agenda electoral de las organizaciones de la sociedad civil ha venido aumentando en la medida que en el transcurso de los últimos 17 años no se han producido reformas serias y de fondo al sistema electoral que lo vuelvan más democrático, participativo y moderno. A los doce ejes temáticos reseñados en el presente trabajo hay que agregar otros como la separación de funciones jurisdiccionales y administrativas en lo electoral, la calidad y los contenidos de los programas para capacitar miembros de organismos temporales, etc.

En vista de lo extenso de la temática, se vuelve necesario establecer prioridades. Las organizaciones de la sociedad civil deben evaluar según su importancia y sus posibilidades de implementación cuáles son las temáticas de agenda que deben ser implementadas para las elecciones de 2012 y cuáles para 2014.

Los temas relativos al Voto Residencial, las candidaturas no partidarias, las asociaciones ciudadanas para la participación política y cívica son de alta relevancia de cara a las próximas elecciones. Adquiere singular importancia el tema de la equidad de género en las candidaturas, especialmente en las próximas elecciones que el voto será por candidatos. Se puede presentar una excelente oportunidad para que las organizaciones de mujeres promuevan el voto de género y aumentar sustantivamente la actual correlación existente.

Es de vital importancia que las organizaciones de la sociedad civil presenten al menor plazo posible una propuesta de anteproyecto de reformas al Código Electoral para el cumplimiento de la resolución de la Sala de lo Constitucional sobre las candidaturas no partidarias. Hay que tomar en cuenta que la sentencia contempla una serie de consideraciones en torno a la propaganda electoral, la deuda política y la rendición de cuentas, el derecho a la vigilancia de las candidaturas no partidarias, el surgimiento de organizaciones sociales no partidarias para promover candidaturas, etc. Estos temas también deben ser considerados en la propuesta de reforma.

El tema de la propaganda electoral y los dineros públicos y privados que reciben los partidos, son también importantes. Si no se obtiene una reforma adecuada, a partir del segundo semestre del próximo año el ruido y las distorsiones asociadas a la propaganda electoral serán muy fuertes.

El voto de los salvadoreños en el exterior puede empezar a implementarse a partir de las elecciones presidenciales del 2014. Esto da un poco más de tiempo, además el tema de la circunscripción nacional como espacio para ejercer este derecho de nuestros hermanos y hermanas lejanas no debiera tenerse discusión ni objeción discusión en el seno de la élite política salvadoreña.

La ciudadanización de los organismos electorales temporales puede hacerse en dos momentos. Ciudadanizar las Juntas Receptoras de Votos es posible para las próximas elecciones del 2012 y en el 2014 completar el proceso con las Juntas Electorales Municipales y Departamentales. La despartidización del Tribunal Supremo Electoral requiere reforma constitucional, por ello es clave lograr su aprobación por mayoría simple en la Asamblea Legislativa antes que termine la presente legislatura (30 abril 2012). La ratificación de la reforma exige dos tercios de los votos de la próxima legislatura. Su logro es más difícil pero concede un espacio de tiempo a las organizaciones de la sociedad civil para levantar esta temática durante la contienda electoral y buscar compromisos con candidatos o partidos.

La fecha de las próximas elecciones ya está definida en forma administrativa por el TSE para el domingo 11 de marzo de 2012. Esto da un margen máximo de unos cinco a seis meses antes que la precampaña empiece a subir poco a poco de volumen. El último trimestre de 2010 y el primero del próximo año es el espacio más favorable para empujar la agenda electoral.

En forma simultánea al impulso de esta agenda ciudadana, es importante que las organizaciones de la sociedad civil construyan una amplia coalición cívica, que

permita crear un Observatorio Ciudadano de las Elecciones de Diputados y Concejos Municipales. Desde el observatorio ciudadano se puede monitorear la campaña electoral, se puede informar a la ciudadanía de su desarrollo, hacer análisis de los acontecimientos electorales y emitir opinión sobre los mismos. Además el Observatorio Ciudadano puede organizar misiones internacionales y nacionales de observadores del proceso electoral.

La creación de un Observatorio Ciudadano en las próximas elecciones puede constituir un importante paso de calidad en el esfuerzo de la sociedad civil para participar e incidir en forma crítica y positiva al proceso electoral y les preparará en mejor forma para la continuidad que este esfuerzo debe mantener al terminar las elecciones del 2012.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

TSE. Memoria Especial Elección Presidencial 2004

TSE. Memoria Especial Elecciones 2006

TSE. Memoria Especial Elecciones 2009

JVE. Informe Elecciones 2006

JVE. Informe Elecciones 2009

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ley Electoral y sus reformas hasta enero de 1966

CONSEJO CENTRAL DE ELECCIONES. Código Electoral y sus reformas. 1988

TSE. Código Electoral. Elecciones 2009

FLACSO. Programa El Salvador. El proceso electoral 1994. El Salvador, 1995

NAYELLY LOYA MARÍN. Concejos Municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador. El Salvador, 2009

NAYELLY LOYA MARÍN. El comportamiento electoral en las elecciones municipales: El Salvador 1994 – 2000. FUNDAUNGO, 2008

CONSORCIO DE ONG's DE EDUCACIÓN CÍVICA DE EL SALVADOR. Diagnóstico. Sistema Electoral Salvadoreño 2000. Mayo 2001

COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO. Elementos para una propuesta de reforma al Sistema Político Electoral. Una reforma necesaria para la democracia. El Salvador, marzo 2001

CONSORCIO DE ONG's DE EDUCACIÓN CÍVICA DE EL SALVADOR. Plataforma ciudadana para la Reforma Electoral en El Salvador. Julio 2001

RODRÍGUEZ MARCOS. La propaganda electoral en el Salvador (2008-2009); monitoreo y propuestas para transparencia / Marcos Rodríguez, Danilo Padilla, Raúl Torres. San Salvador, FUNDE, 2009

CUADERNO #2 del IEJES. San Salvador, agosto 1993. Segunda Edición