

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**



**“ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD 156-2012
QUE RECONOCE LA AMPLIACION DEL DERECHO AL VOTO DESDE EL
EXTERIOR PARA LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS, MUNICIPALES Y
DEL PARLACEN Y SU PROCESO DE IMPLEMENTACION PARA LAS
ELECCIONES DEL 2021”**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIATURA
EN CIENCIAS JURIDICAS**

PRESENTADO POR:

**FABIÁN URQUILLA, JOSUE ALEXANDER
MARTINEZ VALLE, KAREN MAGDALENA
SÁNCHEZ CASTANEDA, KARLA GUADALUPE**

DOCENTE ASESOR:

LIC. RENE MAURICIO MEJIA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, FEBRERO DE 2021

TRIBUNAL CALIFICADOR

Dr. José Humberto Morales
(PRESIDENTE)

Licda. Karla Patricia Ponce Ventura
(SECRETARIO)

Ing. Rene Mauricio Mejía Méndez
(VOCAL)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias Alvarado

RECTOR

PhD. Raúl Ernesto Azcúnaga López

VICERRECTOR ACADEMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Ing. Francisco Alarcón

SECRETARIO GENERAL

Licdo. Rafael Humberto Peña Marín

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

DECANA

Dr. Edgardo Herrera Pacheco

VICEDECANO

Msc. Digna Reina Contreras

SECRETARIO

Msc. Hugo Dagoberto Pineda

DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

Licda. Diana del Carmen Merino

DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACION

Lic. Enmanuel Cristóbal Román Funes

**COORDINADOR DE PROCESOS DE GRADUACION DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURIDICAS**

AGRADECIMIENTOS

“La vida no es la que uno vivió, sino la que recuerda y cómo la recuerda para contarla”.

Gabriel García Márquez

Agradezco a Dios y a la Virgen María por haberme dado la fortaleza en este largo camino durante la carrera, por dotarme de sabiduría y haberme mantenido fuerte en mi fe, sin importar las circunstancias.

A mi Mamá, Gladys Valle, ya que sin su amor, entrega y apoyo incondicional yo no sería lo que soy hoy. Mamá, las palabras no me alcanzan para agradecerle todos los sacrificios que ha hecho por mí, por mantener mis sueños vivos y por impulsarme a alcanzarlos. Gracias por quererme tal y como soy y sobre todo por no abandonarme nunca. Siempre voy a estarle agradecida por su amor, sus cuidados y su confianza. Gracias por su fortaleza y por siempre ser fuerte por la dos. La amo.

A mis queridos Salvador Asencio y William Santamaría. Gracias por estar conmigo desde el inicio hasta el final, mucho de lo que he logrado se los debo a ustedes y a su apoyo incondicional a los proyectos que he emprendido. Gracias por estar siempre que los he necesitado, por todos los momentos vividos y por su cariño. Los quiero.

A Karla Sánchez, por tu amistad sincera y tu cariño. Gracias por ser la amiga más increíble que he tenido en mi vida, y por tu apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida universitaria. Te quiero.

A Alexander Fabián, compañero de tesis, gracias por unirme a nosotras y creer en este proyecto.

A nuestro asesor, Ingeniero René Mejía, que siempre confió en nuestro trabajo y nos apoyó con todo lo necesario para finalizar nuestra investigación.

A todos los que alguna vez me ayudaron y creyeron en mí.

Gracias totales!

Karen Valle

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, porque creo firmemente que toda sabiduría e inteligencia viene de él y, en cada momento he podido sentir su presencia guiándome y dirigiéndome para alcanzar las metas que me he trazado, porque Dios ha sido fiel y hasta este día no me ha dejado solo.

A mis padres, Glendy Marisela Urquilla de Fabián y Jovel Arnulfo Fabián Fabián, porque su apoyo incondicional para finalizar este y todos mis sueños nunca han faltado, por toda la dedicación, ayuda y sacrificio desde siempre, en definitiva, sin ellos no hubiera sido posible. Este logro es nuestro.

A mi esposa, Yesenia Abigail Vela de Fabián, por su paciencia y apoyo emocional, aun cuando sufría los síntomas del embarazo de nuestro hijo Santi, porque siempre me acompañó y animó a esforzarme para culminar esta etapa de mi carrera.

A Marvin Elmer Martínez Munguía, un gran amigo, por su ayuda y apoyo en momentos difíciles durante el tiempo en que desarrollaba la investigación.

A mis compañeras de trabajo de grado, Karen Magdalena Martínez Valle y Karla Guadalupe Sánchez Castaneda, por el excelente trabajo, coordinación y dedicación como equipo para finalizar con éxito este trabajo de investigación.

A nuestro asesor de trabajo de grado, licenciado René Mauricio Mejía Méndez, por transmitir sus conocimientos, guiarnos e instruirnos de manera oportuna en este proceso.

Al licenciado William Ernesto Santamaría Alvarenga, por enriquecer nuestros conocimientos, por su dedicación desinteresada, sin duda sus asesorías disminuyeron la dificultad de este trabajo de investigación, muchas gracias.

Josué Alexander Fabián Urquilla.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, por brindarme sabiduría, paciencia y fuerza; por guiarme en todo momento y permitir llegar hasta el momento de la culminación de esta etapa de mi vida.

A mis padres, por su apoyo y amor incondicional en cada instante de mi formación académica, sus consejos, valores y por inculcarme la perseverancia constante, ser mi inspiración, pilar y mí mejor ejemplo a seguir para culminar la nueva etapa de mi vida.

A mi hermano y hermana por brindarme su amor, ayuda, paciencia y ser mis mejores consejeros, quienes me impulsan a alcanzar mis objetivos.

A nuestro asesor Ingeniero René Mauricio Mejía Méndez, por su profesionalidad, orientación, por compartirnos sus conocimientos y apoyarnos en los desafíos que se nos presentaron, pero principalmente por su calidad de docencia.

A mis compañeros de equipo en el desarrollo del presente trabajo, Karen Martínez por ser una gran compañera y por ser una amiga incondicional y Josué Fabián, con quienes tuve la dicha de ser compañera en este proyecto, y sobre quienes puedo decir son personas muy capaces y grandes profesionales, un agradecimiento muy especial por su dedicación y esmero; a quienes les deseo muchos éxitos en su vida profesional.

A todos los docentes de la Universidad de El Salvador que de alguna manera nos apoyaron y nos brindaron su conocimiento a lo largo de nuestra formación académica y en especial al Licenciado William Santamaría.

A todos mis familiares, amigos y conocidos que directa o indirectamente me apoyaron y ayudaron para lograr este objetivo.

Karla Sánchez Castaneda

INDICE

RESUMEN.....	i
SIGLAS Y ABREVIATURA	ii
INTRODUCCIÓN	v

CAPITULO I

DISEÑO DE LA INVESTIGACION

1.1 Elección y delimitación del tema	1
1.1.1. Enunciado.....	1
1.1.2. Delimitación del tema	1
1.1.3. Delimitación teórica o conceptual.....	1
1.1.4. Delimitación temporal	1
1.1.5 Delimitación espacial.....	2
1.2. Identificación y formulación del problema	2
1.2.1 Descripción del Problema.....	2
1.2.2. Descomposición Lógica del Problema.....	7
1.2.3. Formulación del Problema	7
1.3. Objetivos de la investigación.....	7
1.3.1. Objetivo General.....	7
1.3.2. Objetivos Específicos	8
1.4. Técnicas e instrumentos de investigación.....	8
1.4.1. Método	8
1.4.2. Técnica.....	9
1.4.3. Instrumento de Investigación.....	10

1.4.4. Análisis/Procesamiento de la Información	10
---	----

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLITICOS DE EL SALVADOR

2.1 Los Sistemas Políticos	12
2.1.1 Conceptos	12
2.2 Consideraciones Conceptuales	13
2.2.1 Diferencia de Régimen Político y Sistema Político	15
2.3 Los Regímenes Políticos Contemporáneos	16
2.3.1 Clasificación de los Regímenes Políticos	16
2.3.1.1 Los Regímenes No Democráticos	16
2.3.1.2 Regímenes Democráticos	18
2.3.1.2.1 Características de la Democracia	21
2.3.1.2.2 Elementos de la Democracia	22
2.3.1.2.3 Tipos de Democracias	23
2.3.1.2.3.1 Democracia Representativa	23
2.3.1.2.3.2 Democracia Directa	25
2.3.1.2.3.2 Democracia Participativa	26
2.4. El Sufragio	27
2.4.1. Definiciones	27
2.4.2. Funciones del Sufragio	28
2.4.3 Naturaleza del Sufragio	29
2.4.4 Diferencia entre Sufragio y Voto	31
2.4.5 Clases de Sufragio	32

2.4.5.1. Sufragio Limitado.....	32
2.4.5.2. Sufragio Universal	33
2.4.5.3. Requisitos.....	33
2.5. Sistemas Electorales	34
2.5.1. Tipos de Sistemas Electorales.....	35
2.5.1.1. Sistemas Mayoritarios	35
2.5.1.2. Sistemas Proporcionales.....	36
2.5.1.3. Sistema Mixtos o Combinados	37
2.6. Los Partidos Políticos	38
2.6.1. Definición Doctrinaria.....	38
2.6.2. Definición Legal	39
2.6.3. Funciones de los Partidos Políticos	39
2.6.4. Los Sistemas de Partidos	40
2.7 Sistema Electoral de El Salvador	41
2.7.1 Conceptos	42
2.7.2 Sistema Electoral.....	42
2.7.2.1 Elementos del sistema electoral salvadoreño	43
2.7.3 Organismo Electorales	58
2.7.3.1 Tribunal Supremo Electoral	58
2.7.3.2 Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos	59
2.7.3.3 Junta Electoral de Voto desde el Exterior y Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior	61

2.7.4 Forma del Voto	64
2.7.5 Sistemas de votación.....	65
2.7.5.1 Sistemas de votación basados en papel	66
2.7.5.2 Sistemas electrónicos de votación	67
2.7.5.2.1 Sistema de votación de registro electrónico directo (DRE)	67
2.7.5.2.2 Sistemas de votación en red	68
2.7.5.2.2.1 Sistemas de votación en red asistido	68
2.7.5.2.2.2 Sistemas de votación en red no asistido	69

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLITICOS DE EL SALVADOR

3.1 Desarrollo Histórico del Derechos al Sufragio.....	71
3.1.1 Revolución Francesa	71
3.1.2 Inglaterra	72
3.1.3 Estados Unidos.....	73
3.1.4 España	74
3.2 Evolución del Derecho al Sufragio	75
3.2.1 Sufragio Masculino	75
3.2.2 Sufragio Femenino	76
3.3 El derecho al sufragio en la historia del Constitucionalismo Salvadoreño	79
3.3.1 Constituciones de El Salvador.....	80
3.3.1.1 Constitución 1824.....	81
3.3.1.2 Constitución 1841	82

3.3.1.3 Constitución 1886	83
3.3.1.4 Constitución 1939.....	83
3.3.1.5 Constitución 1950.....	84
3.3.1.6 Constitución 1962.....	84
3.3.1.7 Constitución 1983.....	84
3.4. Derecho al Voto desde el Exterior en El Salvador	85
3.4.1. Propuestas para Implementar el Voto desde el Exterior.....	86
3.4.2. Regulación Vigente.....	90
3.4.3. Requisitos y Modalidad.....	90
3.5 Estadísticas del Voto desde el Exterior presentados por el Tribunal Supremo Electoral	91
3.5.1 Resultados Electorales del 2 de febrero de 2014	92
3.5.2 Resultados Electorales del 9 de marzo de 2014	93
3.5.3 Resultados Electorales del 3 de febrero de 2019	93
3.6 Sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012.....	95

CAPITULO IV

ANALISIS DE LA SENTENCIA 156-2012 Y SU PROCESO DE REGULACION JURIDICA PARA LAS ELECCIONES DEL AÑO 2021

4.1 Marco Constitucional	100
4.1.1 Constitución de la Republica de El Salvador	100
4.1.2 Jurisprudencia Constitucional.....	103
4.2 Legislación Internacional.....	105
4.2.1 Declaración Universal de Derechos Humanos	106
4.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	106

4.2.3 Convención Americana de Derechos Humanos	108
4.2.4 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias.....	108
4.3 Legislación Secundaria.....	109
4.3.1. Código Electoral	109
4.3.2. Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior	111
4.3.3. Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior.....	112
4.3.4. Ley de Partidos Políticos y su Reglamento.....	113
4.3.5. Convenios Institucionales	114
4.4. Decretos Legislativos aprobados	117
4.5 Vetos Presidenciales	119
4.5.1 Veto Presidencial de fecha 24 de enero de 2020	119
4.5.2 Veto Presidencial de fecha 18 de febrero de 2020	121
4.6 Resolución de Controversia C-1-2020.....	124
4.7 Resolución de Seguimiento a la Sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012.....	128
4.7.1 Voto disidente	130
4.8 Situación del voto desde el exterior en América Latina	132
Conclusiones	137
Efectos Jurídicos del Reconocimiento del Derecho al voto desde el exterior	140
Recomendaciones	143
A la Asamblea Legislativa.....	143

Al Tribunal Supremo Electoral	144
A la Sociedad Civil.....	144
A la Universidad de El Salvador	145
BIBLIOGRAFIA.....	146
ANEXOS.....	viii

RESUMEN

La presente investigación tiene como tema “Análisis de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 que reconoce la ampliación del derecho al voto desde el exterior para las elecciones legislativas, municipales y del parlase y su proceso de implementación para las elecciones del 2021”.

Debido a la pandemia por Covid-19, la investigación es toda de carácter documental, lo cual permitió conocer y analizar cada uno de los cuerpos legales que regulan el derecho al ejercicio del sufragio desde el exterior, además de evidenciar las irregularidades en cuanto al cumplimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 emitida por la Sala de lo Constitucional.

Adicionalmente se examinó todos los documentos relacionados al cumplimiento de la sentencia 156-2012, como lo son dictámenes, decretos, vetos y demás resoluciones que surgieron a lo largo del tema de estudio de la presente investigación, y dado que no fue posible realizar entrevistas debido a la cuarentena obligatoria, se recopiló diferentes documentos que permitirán conocer a detalle como fue el proceso para cumplir la sentencia emitida por la Sala acerca del tema.

Finalmente se fueron proporcionadas una serie de conclusiones y recomendaciones acerca del tema de investigación, esto con la finalidad de dar a conocer la opinión del equipo desde una óptica académica, apegada al Derecho y fuera de sesgos político-partidarios.

SIGLAS Y ABREVIATURA

SIGLAS

ARENA.	Alianza Republicana Nacionalista.
CARECEN.	Central American Resource Center.
CD.	Cambio Democrático.
CE.	Código Electoral.
CEPA.	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.
COCIVICA.	Consortio de Organizaciones Cívico Electorales.
CREE.	Coalición por la Reforma Política y Electoral.
CIFCO.	Centro Internacional de Ferias y Convenciones.
DUDH.	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
DUI.	Documento Único de Identidad.
FUSADES.	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador.
FMLN.	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
ISDEMU.	Instituto salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
ISD.	Iniciativa Social para la Democracia.
JRVEX.	Junta Receptora de Votos en el Exterior.
LEEVEEP.	Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior.
LTREF.	Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar.

MINED.	Ministerio de Educación.
MINGOB.	Ministerio de Gobernación.
OEA.	Organización de los Estados Americanos.
OIE.	Organismo de Inteligencia del Estado.
ONU.	Organización de las Naciones Unidas.
ONG.	Organización No Gubernamental.
PERE.	Padrón Electoral de Residentes en el Exterior.
PNUD.	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.
PDC.	Partido Demócrata Cristiano.
PCN.	Partido de Concertación Nacional.
PNC.	Policía Nacional Civil.
PGR.	Procuraduría General de la Republica.
RNPN.	Registro Nacional de las Personas Naturales.
RREE.	Ministerio de Relaciones Exteriores.
SEEM.	Salvadoreños en el Mundo.
SIS.	Secretaría de Inclusión Social.
TSE.	Tribunal Supremo Electoral.
UNIDAD	Coalición Política integrada por tres partidos políticos de derecha: GANA, PCN Y PDC.
UCA.	Universidad Centro Americana.
USA.	United States of America.

ABREVIATURAS

Amp.	Amparo.
Art.	Artículo.
Cn.	Constitución.
D.L.	Decreto Legislativo.
Inc.	Inconstitucionalidad.
Lit.	Literal.
Ord.	Ordinal.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación titulada “Análisis de la Sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012, que reconoce la ampliación del derecho al voto desde el exterior para las elecciones legislativas, municipales y del PARLACEN y su proceso de implementación para las elecciones del año 2021”, tema de investigación que surge a raíz de las reformas ordenadas por la Sala de lo Constitucional en materia electoral, producto de la sentencia de 156-2012, reformas que han vinculado a los tres órganos del Estado, debido a los desacuerdos que se han evidenciado a lo largo de la negociación por tratar de regular el voto de los salvadoreños desde el exterior para las elecciones del año 2021.

El objetivo general de la investigación ha sido identificar los elementos y conceptos jurídico-electorales que han sido considerados por la Asamblea Legislativa y el Órgano Ejecutivo para la implementación y ampliación del ejercicio al voto desde el exterior en El Salvador a partir de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012; y como objetivos específicos, primero, determinar si el Tribunal Supremo Electoral posee la capacidad logística para dar cumplimiento a la ley o leyes emitidas para dar cumplimiento a la sentencia 156-2012; segundo, establecer los argumentos jurídicos y técnicos a favor y en contra de la implementación del voto electrónico como mecanismo para garantizar el voto desde el ejercicio del voto desde el exterior en El Salvador; y tercero, analizar si el Tribunal Supremo Electoral está preparado para la transición del voto por correspondencia actualmente existente para que los salvadoreños en el exterior puedan votar, como lo sugieren los expertos en el tema y el mismo gobierno de turno.

El tipo de investigación utilizada fue la investigación documental, la cual tuvo como base principalmente material bibliográfico. Entre los materiales

ocupados se pueden mencionar leyes, libros especializados, revistas jurídico-políticas y diccionarios especializados. Además, se trabajó con información oficial la cual provenía de la Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y la Presidencia de la Republica a través de sus respectivos portales de transparencia.

El contenido de la investigación está estructurado en cinco capítulos: El Capítulo uno denominado “Diseño de la Investigación” se encuentra lo relativo al diseño bajo el que se hizo la investigación. Contiene los objetivos, las delimitaciones y demás subtemas acordes al título del capítulo.

Por su parte el Capítulo dos denominado “Conceptos y categorías fundamentales de los sistemas políticos”, se explican categorías y conceptos relativos al sistema político, régimen político, sistema electoral, sufragio activo y pasivo, todos afines al tema principal de estudio el cual es el voto desde el exterior y las distintas modalidades en las que puede hacerse.

En el Capítulo tres, titulado “Antecedentes históricos del reconocimiento de los derechos políticos en El Salvador”, se desarrolló el origen y evolución del derecho políticos al sufragio de manera cronológica, desde los países precursores que establecieron y fundaron el sufragio de forma limitada , hasta llegar a la universalidad del derecho al sufragio, fruto de diversas luchas sociales en el devenir histórico de la sociedad, reconocido así para hombre y mujeres, procurando la igualdad jurídica y de participación política sin limitaciones respecto al sexo, nacionalidad, posición social y económica, y demás hechos que se constituyeron en la base para lograr el reconocimiento e implementación del voto de los ciudadanos residentes en el exterior y más preciso, de los salvadoreños.

El Capítulo cuatro denominado “Análisis de la sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012 y su proceso de regulación jurídica para las elecciones del año 2021” se analizaron los diferentes marcos normativos que regulan el derecho al voto en el exterior, proyectos de ley, acuerdos legislativos y vetos presidenciales a estos, objetos de la sentencia 156-2012 que declara la inconstitucionalidad por omisión del mandato constitucional que deriva de los arts. 3 inc. 1°, 72 y 79 inc. 3° Cn., que regular los procedimientos, requisitos y garantías necesarias para que los ciudadanos salvadoreños domiciliados fuera del territorio de la República, que cumplan con los requisitos, puedan ejercer el sufragio activo en las elecciones legislativas y municipales; y sufragio pasivo, pudiendo postularse a cargos públicos en elecciones presidenciales, municipales y legislativas. Además de hacer un breve recorrido por los países de América latina y mostrar de forma comparada las distintas modalidades de voto para que sus compatriotas puedan ejercer el derecho al sufragio.

Finalmente, el Capítulo cinco titulado: “Conclusiones y recomendaciones” contiene una serie de conclusiones y recomendaciones, las cuales resultaron de la investigación, y que tienen como objetivo precisar ciertos conceptos y recomendar a ciertos sectores de la sociedad salvadoreña estrategias puntuales para aportar más conocimiento al tema sobre el voto desde el exterior.

CAPITULO I

DISEÑO DE LA INVESTIGACION

En el presente capítulo se exponen las estrategias y bases metodológicas utilizadas para el diseño de la investigación, así también, consta del tema de investigación, el eje central de trabajo y los límites de este, seguido por los objetivos los cuales guiarán la investigación para así poder responder las preguntas hechas en el planteamiento del problema.

1.1 Elección y delimitación del tema

1.1.1. Enunciado

“Análisis de la Sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012 que reconoce la ampliación del derecho al voto desde el exterior para las elecciones legislativas, municipales y del PARLACEN y su proceso de implementación para las elecciones del 2021”

1.1.2. Delimitación del tema

Los límites de la presente investigación ayudarán a delimitar un marco de estudio el cual estará dividido en delimitación teórica, delimitación temporal y delimitación espacial.

1.1.3. Delimitación teórica o conceptual

Se plantean los alcances conceptuales y se definen cada uno de los conceptos principales a lo largo de la investigación, los cuales son vitales para entender la dinámica de la estructura de la investigación.

1.1.4. Delimitación temporal

La presente investigación tiene como punto de inicio los antecedentes y fecha de aprobación de la Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el exterior (24 de enero del año 2013), hasta el último veto presidencial y respectiva

superación del veto por parte del órgano legislativo (27 de febrero del año 2020).

1.1.5 Delimitación espacial

La investigación tiene un objeto de estudio de alcance nacional y a la vez un estudio a nivel comparado con países de Latinoamérica.

1.2. Identificación y formulación del problema

1.2.1 Descripción del Problema

El sistema político de El Salvador ha transitado un proceso a lo largo del tiempo, partiendo desde la independencia de España hasta hoy en día, pasando desde el Periodo Autoritario que comprendió la república liberal, la dictadura militar personalista y la dictadura militar institucional; posteriormente el cambio de régimen o Transición Política que tuvo lugar a través de una guerra civil que duraría 12 años, hasta llegar así a los Acuerdos de Paz de 1992. Reconociéndose el derecho al voto en los artículos 72, 74, 76, 79 y 82 de la Constitución.

La legislación, así como la jurisprudencia en materia Electoral es bastante reciente en comparación con otras ramas del Derecho por consiguiente los documentos jurídicos emitidos son pocos, pero significativos, ya que se han dado pasos importantes en el avance de la democratización del Estado: sin embargo, no es suficiente y los pasos siguientes se deben dar para profundizar en la construcción de esta.

El inicio del flujo migratorio en 1960, cuyo principal destino era Estados Unidos, aumentó significativamente a partir de 1980, de igual forma se orientó hacia Australia, Suecia y Canadá, ya sea como refugiados políticos o como inmigrantes ilegales. Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 continuó la inmigración, pero con un nuevo objetivo la búsqueda de oportunidades

económicas en el extranjero. Aunque ha transcurrido mucho tiempo y dicho fenómeno sigue en aumento no se puso en marcha programas en atención a la comunidad salvadoreña en el exterior; hasta el año 2004 que se crea el Viceministerio para la Atención Salvadoreña en el Exterior.

En 2009, el presidente Mauricio Funes, nombró al académico Juan José García como viceministro para los salvadoreños en el Exterior. En diciembre de ese mismo año, Funes participó en la VII Convención de Salvadoreños en el Mundo y anunció que impulsaría el establecimiento del voto en el exterior. En 2010 se presentaron varias propuestas de reforma legal, encaminadas a hacer realidad esta figura que fueron promovidas por la Presidencia de la República, la Fracción Legislativa del FMLN, comunidades salvadoreñas en Canadá y Estados Unidos, y la Coalición por la Reforma Electoral y Política (CREE), la propuesta del ejecutivo recibió el asesoramiento del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹ Fue creada una comisión interinstitucional, la cual se integró por la Secretaría de Asuntos Estratégicos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, El Registro Nacional de Personas Naturales, la Dirección Nacional de Migración y Extranjería y la presidencia del TSE.

El objetivo principal de la Comisión Interinstitucional ha sido coordinar las actividades necesarias para la formulación de un estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto desde el exterior, a partir de las elecciones presidenciales de 2014. Fue así como, en noviembre de 2011, se suscribió el proyecto denominado “*Cerrando brechas de participación electoral con el voto desde el exterior*”, entre el PNUD, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría para Asuntos Estratégicos. Las diferentes iniciativas fueron discutidas en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la

¹ Ramón Villalta y Jorge Urbina, *El Proceso del Voto de los salvadoreños en el Exterior, Salvadoreños por El Mundo*, (2009), 6-7.

Asamblea Legislativa, la que formuló un dictamen favorable con fundamento en las diversas propuestas recibidas.

Aprobación de la Ley para el Ejercicio del voto desde el Exterior (LEVEX)

Con 82 votos la Asamblea Legislativa aprobó el 24 de enero de 2012 la “Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el Exterior”, que permitiría a las personas residentes en el exterior votar en las elecciones presidenciales a partir de 2014. Por Decreto Legislativo número 273, del 24 de enero de 2013, publicado en el Diario Oficial número 27, Tomo 398, del 8 de febrero de 2013, se aprobó la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior.²

La ley posibilita a los salvadoreños y salvadoreñas residentes fuera del territorio nacional ejercer su derecho al sufragio activo bajo la modalidad de voto postal. Entre los requisitos indispensables para votar, las personas debían obtener el Documento Único de Identidad (DUI) con dirección exacta del país de residencia, así como haberse inscrito en el padrón de residentes en el exterior.

El Tribunal Supremo Electoral luego de entrada en vigencia la LEVEX, realizó un trabajo conjunto con varias instituciones del Estado, las cuales fueron:

- El Ministerio de Gobernación, a través de la Dirección General de Correos para el envío y recepción de correspondencia electoral, recolección y distribución de envíos ordinarios certificados a nivel Internacional.
- El Registro Nacional de las Personas Naturales y el Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de definir y delimitar las

² Tribunal Supremo Electoral, Memoria Especial Elecciones 2014, (El Salvador Tribunal Supremo Electoral, 2014) 34.

responsabilidades de cada Institución en los trámites relativos al empadronamiento de residentes en el exterior.³

- La Comisión Ejecutiva Portuaria Anónima facilitaría el acceso al aeropuerto Monseñor Oscar Arnulfo Romero, para el intercambio del material electoral proveniente del exterior, entre correos y la aerolínea.
- Se firmó un convenio con el Centro Internacional de Ferias y Convenciones para el uso de infraestructura para el funcionamiento de las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior y
- Se involucraron varias instituciones de la sociedad civil, firmando el Tribunal Supremo Electoral cartas de entendimiento con Iniciativa Social para la Democracia, Asociación Antorcha Encendida, el Centro de Capacitación y Desarrollo, entre otras.

El 10 de diciembre de 2013 las JRVEX iniciaron la preparación de los paquetes que luego serían enviados al exterior. En el armado del paquete electoral individual se verificaron los datos de cada persona para garantizar que estuviera completo con los sobres, papeletas e instructivos y con los datos correctos. Este procedimiento se hizo con cada una de las personas empadronadas. Luego se organizaron cajas con 50 sobres y se entregaron a Correos de El Salvador. El proceso duró 4 días, del 10 al 13 de diciembre, durante los cuales también se hicieron las entregas a Correos de El Salvador para el traslado y envío hacia el exterior.⁴

El 18 de diciembre de 2013 inició la fase de retorno de, las papeletas sufragadas dentro de los sobres celestes. La JEVEX fue la responsable de administrar la recepción en el CIFCO; las entregas de Correos de El Salvador

³ Ibíd. 35

⁴ Ibíd. 40

se hicieron todos los días con la presencia de fiscales electorales y la Junta de Vigilancia.

El día de la elección, la jornada de las 21 JRVEX comenzó a las 10:00 de la mañana con la instalación de las mesas. La JEVEX entregó las urnas que contenían los sobres celestes. Durante el transcurso del día las JRVEX abrieron los sobres celestes y retiraron la ficha desprendible llenada por el elector o electora, una vez validada la información, sacaban el sobre blanco y se introducía en la caja de depósito de votos. En la elección del 2 de febrero se procesaron 2,727 sobres que contenían los votos, de los cuales se asignó un promedio de 130 sobres a cada JRVEX.⁵

Con la implementación del voto en el exterior su principal objetivo era brindarle la oportunidad y el reconocimiento de los ciudadanos que habitan en el exterior el derecho al voto, facilitando el sentido de pertenencia de los ciudadanos a su territorio, dando como resultado un arraigo en la comunidad, nuevos tipos de convivencia ciudadana y vínculos culturales

En la elección del 9 de marzo (segunda vuelta) se procesaron 2,703 sobres, de los cuales 2,679 fueron recibidos por medio de Correos de El Salvador y 24 en entrega personal en la sede ubicada en el CIFCO.

Lo mencionado anteriormente nos demuestra que el análisis de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 tiene relevancia para conocer los principios democráticos, los derechos políticos de los ciudadanos salvadoreños y las limitaciones justificadas que pueden ser impuestas o no, a este derecho, partiendo del ordenamiento jurídico constitucional, convencional y de las leyes secundarias que regulan el derecho al sufragio, particularmente al ejercido desde el exterior en el Salvador, con la finalidad de precisar o lograr un

⁵ Ibíd. 41

acercamiento al mecanismo más viable para garantizar el libre ejercicio del sufragio desde el exterior, tomando en consideración las condiciones socioculturales, estructurales y económicas de El Salvador, que permitan un avance en la construcción de la democratización del país, adaptado a la constante evolución de la sociedad.

1.2.2. Descomposición Lógica del Problema

- ¿Tiene el Tribunal Supremo Electoral la capacidad logística para cumplir con la sentencia 156-2012 para las elecciones del año 2021z
- ¿Cuáles son los argumentos jurídicos y técnicos a favor y en contra del voto electrónico para el voto desde el exterior?
- ¿Está preparado el TSE para cambiar el Voto por Correspondencia al Voto Electrónico, para que los salvadoreños en el exterior puedan votar, como lo sugieren varios expertos y el mismo gobierno?

1.2.3. Formulación del Problema

- ¿Cuáles son los elementos jurídico- electorales que la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo Electoral y el Órgano Ejecutivo han considerado para implementar el voto desde el exterior, conforme a la sentencia 156-2012 de la Sala de lo Constitucional, que amplió este derecho para elegir diputados y concejos municipales en 2021?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo General

- Identificar los elementos y conceptos jurídico - electorales que han sido considerados por la Asamblea Legislativa y el Órgano Ejecutivo para la implementación y ampliación del ejercicio al voto desde el exterior en El Salvador a partir de la sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional

en la Inconstitucionalidad 156-2012, de fecha 23 de Diciembre de 2016, que obliga al legislador a garantizar mecanismos que permitan la ampliación del derecho al voto desde el exterior en El Salvador sin límites injustificados.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Determinar si el Tribunal Supremo Electoral posee la capacidad logística para dar cumplimiento a la ley o leyes emitidas para dar cumplimiento a la sentencia 156-2012, que garanticen la ampliación del voto desde el exterior para las elecciones legislativas y municipales del año 2021.
- Establecer los argumentos jurídicos y técnicos a favor y en contra de la implementación del voto electrónico como mecanismo para garantizar el ejercicio del voto desde el exterior en El Salvador.
- Analizar si el Tribunal Supremo Electoral está preparado para la transición del voto por Correspondencia, actualmente existente, al voto Electrónico, para que los salvadoreños residentes en exterior puedan votar, como lo sugieren expertos en el tema y el actual gobierno.

1.4. Técnicas e instrumentos de investigación

1.4.1. Método⁶

El método es una forma de hacer las cosas y la forma de hacer algo, en otras palabras, es la estrategia general que guía el proceso de la investigación con el fin de lograr ciertos resultados. Para lograr alcanzar los objetivos, serán utilizadas distintas herramientas para la recolección de datos bibliográficos de esta manera responder a la problemática planteada y lograr llegar a

⁶ Ibíd. 13 - 17

conclusiones por medio de análisis teórico; ya que como toda investigación requiere una búsqueda exhaustiva apoyándose de fuentes documentales, lo cual nos ayudará a generar hipótesis que posteriormente sean probadas y respaldadas. Los métodos de la lógica en los cuales está apoyada la investigación son:

- La deducción: como se ha mencionado anteriormente, parte de la problemática en general, para luego analizar lo particular, iniciando con un marco general de referencia llegando al caso en particular.
- El análisis: al realizar la lectura de la sentencia, se separarán las partes de esta en un todo para realizar un análisis independiente de entre sus partes.

1.4.2. Técnica

La técnica es el instrumento o los medios utilizados para transitar por ese camino y llegar a la meta, se considera como una herramienta del método, recolección de la información, la cual conlleva el desarrollo de destrezas intelectuales y manuales, en conclusión, la técnica es el medio para alcanzar los objetivos que se formulan en la investigación.⁷

Las técnicas que serán utilizadas para la recopilación de la información son:⁸

- Técnica cualitativa de la recopilación de la información: se realizará una investigación documental, se buscará la información en los distintos medios documentales, como libros, prensa, revistas, sentencias, etc.

⁷Ena Ramos Chagoya, "Métodos y técnicas de investigación", Gestipolis (blog) acceso el 15 de mayo de 2020, <https://www.gestipolis.com/metodos-y-tecnicas-de-investigacion/>

⁸ Josep Balcells, Jungyent, *La Investigación Social: Introducción a los Métodos y Técnicas*. (Barcelona: Escuela Superior de Relaciones Públicas 1994), 87

- Técnica cualitativa de análisis: se seleccionarán las ideas más importantes y relevantes de la documentación recolectada, para analizarla e interpretarla, con el objetivo de expresar el contenido de forma clara.

1.4.3. Instrumento de Investigación

Analizando el fenómeno a investigar, anotando y registrando lo observado para luego analizarla de forma minuciosa, con el objetivo de obtener mayor número de datos. La observación indirecta se ve reflejada cuando se está a la mira con las observaciones realizadas anteriormente por otra persona, lo cual se ve reflejado en el estudio y análisis en distintos libros, revistas, informes, sentencia. Y de ella se genera la observación de laboratorio preestablecidos como las bibliotecas.⁹

Así como una de las técnicas auxiliares más efectivas como el fichaje la cual consiste en el registro de los datos que se van obteniendo en los instrumentos, la cual contendrá la recopilación de la investigación, que nos ayudará en el ahorro de tiempo.

1.4.4. Análisis/Procesamiento de la Información

A continuación, se extraerán los significados y conclusiones de datos no estructurados y heterogéneos que no se sustraen a nivel cuantitativo. Observando los datos, se pueden obtener conclusiones objetivas. Partiendo de un método analítico, que permite revisar de forma ordenada cada una de las partes de la problemática a investigar, que parte de la relación preexistente entre los elementos que conforman el objeto de estudio, teniendo como

⁹ Darwin Clavijo, Diego Yáñez y Débora Guerra., *Método, Metodología y Técnicas de la investigación aplicadas al Derecho*. (Bogotá: Universidad de Pamplona, 2014), 34.

resultado la conclusión de la investigación, y recomendaciones que ayuden a nuevos investigadores del problema.¹⁰

¹⁰ *Ibíd.*

CAPITULO II

CONCEPTOS Y CATEGORIAS FUNDAMENTALES DE LOS SISTEMAS POLITICOS

En este capítulo se explican categorías y conceptos relativos al sistema político, régimen político, sistema electoral, sufragio activo y pasivo, todos afines al tema principal de estudio el cual es el voto desde el exterior y las distintas modalidades en las que puede hacerse.

2.1 Los Sistemas Políticos

A continuación, se presentan conceptos doctrinarios, basándose en la literatura jurídico-política especializada en las áreas de estudio.

2.1.1 Conceptos

Muchas veces suele confundirse los conceptos “Régimen Político” y “Sistema Político”, e incluso muchas veces son usados para referirse a la misma cosa, por lo cual el autor Ramón García Cotarelo hace una diferenciación precisa para definirlos.

Régimen Político es el resultante de un conjunto de realidades de carácter dinámico que operan en el Estado y en la estructura social con fines políticos, económicos filosóficos, etc., es decir en el contexto de una ideología que se orienta con fines u objetivos.¹¹ Mientras que el Sistema Político comprende o se identifica, con un concepto global del discurso y la vida política, este concepto además engloba las instituciones políticas, las estructuras sociales y económicas, el sistema de valores (religiosos, morales, culturales).¹²

¹¹ Juan Luis Paniagua, *Los Regímenes Políticos y la organización del Estado*, en Ramón García Cotarelo (compilador), (España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1995), 202.

¹² *Ibíd.* 203

Si bien es cierto que ambos conceptos pueden ser confusos entre sí y siendo el concepto de sistema político que más interesa en este apartado, se expondrán en líneas posteriores más definiciones para dar más claridad al concepto.

Se comprenden mejor sus interacciones y la articulación general del sistema social si se le contempla bajo su aspecto político; las instituciones políticas pueden ser estudiadas de dos maneras: por una parte, en sí misma, en tanto que forman un subsistema propio llamado régimen político.¹³

2.2 Consideraciones Conceptuales

Es necesario en este apartado, definir algunos conceptos fundamentales como Estado, régimen político, sistema político, y así obtener un mayor acercamiento a la comprensión del problema.

-Concepto de Estado: El Estado “*es la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio*”.¹⁴ Es decir que ese poder incondicionado solo lo tiene el Estado, este poder no es derivado, lo tiene originariamente de sí mismo, jurídicamente no tiene otra estructura diferente a este, sino que emana de esa misma asociación que lo constituye.

De forma más elaborada, mediante una inducción con base en datos de realidad, y por medio de la construcción mental de la idealización del Estado, Francisco Porrúa construye un concepto y definición de Estado de la siguiente manera, “*El Estado es una sociedad humana, asentada de manera*

¹³ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6° ed. (Barcelona: Ariel, 1980) 33.

¹⁴ *Ibíd.* 197.

*permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad”.*¹⁵

- Concepto de Régimen Político: La noción de régimen político se origina a partir de la revolución burguesa de 1789, como surgimiento del a construcción de un nuevo orden político e institucional.

Este concepto mantiene cierta indeterminación debido a los diferentes factores que lo componen y el constante cambio de sus elementos, pretendiendo clasificar las distintas formas de organización política de las sociedades contemporáneas, en función de las formas de gobierno o Estado y los mecanismos de producción de la representación política.

Los regímenes políticos constituyen conjuntos coherentes y coordinados de instituciones, el régimen político es entonces: *El conjunto de realidades de carácter dinámico que operan en el Estado y en la estructura social con fines políticos, económicos, filosóficos, etc., es decir en el contexto de una ideología que se orienta con fines u objetivos.*¹⁶

- Concepto de Sistema Político: Ligado muy cercanamente, pero en contraposición a la noción de régimen político, este tiene su origen dentro de la teoría del Estado y la ciencia política en Europa.

El sistema político como noción surge en la politología norteamericana, para esta corriente metodológica, este abarca y se identifica con un concepto amplio y global del discurso y la vida política, por ello, el sistema político es una realidad amplia, general y de difícil determinación.

El sistema político, nace de la actividad política, todo individuo y todo factor social tiene un aspecto político, una vocación a formar parte del sistema

¹⁵ *Ibíd.*, 198.

¹⁶ Paniagua, *Los regímenes políticos y la organización del Estado*, 202

político, que a la vez forma parte del sistema social total, y debe ser estudiado y considerado como un conjunto de elementos y variables o como un segmento de la organización colectiva investido de una función social específica.

2.2.1 Diferencia de Régimen Político y Sistema Político

Para algunos, régimen político y sistema político son expresiones sinónimas. Ambas establecen el conjunto de instituciones políticas, que constituyen el subsistema político de un sistema social. Pero la realidad es que el sistema político abarca un conjunto más amplio que el término régimen político. El estudio del sistema político no implica únicamente el análisis de sus instituciones políticas y su organización ordenada en un régimen político, sino que, es también estudiar las relaciones entre el régimen, es decir la organización del Estado, con el resto de los elementos del sistema social, elementos económicos, culturales, técnicos, ideológicos, históricos, etc.

El régimen político es la estructura organizada de las instituciones políticas, mediante un conjunto de reglas o prácticas según las cuales, en un país, las personas son gobernadas, es decir que es una modalidad del ejercicio del poder emano del Estado, mientras que el sistema político, es la unidad formada por estas estructuras, políticas e instituciones políticas, pero además de toda la actividad política humana dentro del sistema social, fuera de estas instituciones y estructuras organizadas, pero que persiguen el fin de coordinar, dirigir, representar y resolver, en determinados contextos, conflictos a nivel de la sociedad global, y los intereses contrapuestos de los diferentes grupos sociales, resumido en el fin de la dominación y dirección de la colectividad.

2.3 Los Regímenes Políticos Contemporáneos

Como ya se estableció, se entiende por régimen político al conjunto de instituciones que luchan por el poder y los mecanismos de organización y ejercicio del poder y que permite relacionarlas y diferenciarlas, régimen parlamentario, presidencial, monárquico, dictatorial, entre otros, siendo estos dinámicos y con muchas variables en el trascurso histórico, han surgido nuevas modalidades de gobierno y del ejercicio del poder del Estado, por lo que este apartado es dedicado al estudio de los regímenes que han tenido relevancia en el último siglo.

2.3.1 Clasificación de los Regímenes Políticos

Es muy variada la clasificación que existe de los regímenes políticos, depende del autor que la establezca, pero en síntesis se dividen en regímenes democráticos, y regímenes no democráticos, una clasificación muy general, pero que resulta suficiente para establecer las variantes en los mecanismos del ejercicio del poder.

2.3.1.1 Los Regímenes No Democráticos

Definir los regímenes no democráticos requiere la realización de dos apreciaciones importantes. Primero, la dificultad que plantea la definición precisa del concepto debido a la vaguedad y amplitud del ámbito práctico al que se ha hecho referencia, consecuentemente, los textos se han referido a los regímenes no democráticos a través de sinónimos o vocablos como autocracia, dictadura o monocracia, que empíricamente ponía en como iguales tipos de régimen muy diversos. Casi siempre, estos regímenes han sido definidos sin identidad propia y opuestos a las democracias.¹⁷

¹⁷ Leonardo Morlino, *Los autoritarismos*, en G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, et. Al: Manual de Ciencia Política. (Madrid: Alianza, 1988. Ed. de 1996), 129-177.

En la bibliografía existen dos definiciones generales de regímenes autoritarios y de regímenes totalitarios, y que la mayoría de los autores empiezan generalmente aceptándolas, a veces criticándolas, pero que cada definición depende del contexto histórico en el que lo escribió el autor.

Para Linz, los regímenes autoritarios son: sistemas de pluralismo político limitado, cuya clase política no da cuenta de su propia labor; que no se basan en una ideología guía articulada, sino que están caracterizados por mentalidades específicas, donde no existe una movilización política capilar y en gran escala, salvo en algunos momentos de su desarrollo y en los que un líder, a veces un pequeño grupo, ejerce el poder dentro de límites mal definidos a nivel formal, pero de hecho bastante predecibles.¹⁸

Por lo confuso de los conceptos, a continuación, se presenta un cuadro con las diferencias entre los regímenes no democráticos:

Conceptos	Autoritarismo	Totalitarismo
Pluralismo	Pluralismo político limitado. Pluralismo social y económico a menudo extensivo. En la mayoría de los casos el pluralismo tenía raíces sociales antes del establecimiento del régimen. A menudo, espacio para semi oposición.	No significativo pluralismo político, económico, social. Partido oficial tiene de jure y de facto el monopolio del poder. El partido ha eliminado prácticamente todo el pluralismo pre totalitario. No hay espacio para una segunda economía o sociedad paralela.
Ideología	Sin ideología elaborada, pero con mentalidades distintivas.	Ideología elaborada como guía. Utopía. Líderes, individuos y grupos derivan buena parte de su sentido de misión, legitimación y a menudo políticas específicas de su compromiso con una concepción

¹⁸ Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de Ciencia Política*, trad. de Clara Ferri, (México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 289.

		holista de la humanidad y la sociedad.
Movilización	Sin movilización política intensiva o extensiva excepto en momentos puntuales de su desarrollo.	Movilización extensiva dentro de un amplio espectro de organizaciones obligatorias creadas por el régimen. Énfasis en activismo de cuadros y militantes. Esfuerzo por movilización del entusiasmo. Censura de la vida privada.
Liderazgo	Líder, ocasionalmente grupo de líderes, ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en la práctica bastante predecibles.	Las normas de liderazgo tienen límites mal definidos y poco predecible comportamiento. A menudo carismático. Reclutamiento de líderes altamente dependiente de su éxito y compromiso con la organización partidista.

Cuadro de elaboración propia, con datos del libro "Nuevo curso de Ciencia Política"¹⁹

2.3.1.2 Regímenes Democráticos

La palabra democracia procede del griego *demos*, pueblo, y *cratos*, poder, autoridad. Significa *"el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos, a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada."*²⁰

De la democracia muchos autores, a lo largo de la historia, han aportado sus propias definiciones por lo que se retomarán algunas de estas tesis con el fin de profundizar en dicha definición. La democracia *"es un sistema por medio del cual los hombres libres, de las más distintas clases sociales, gobiernan un*

¹⁹ Pasquino, *Nuevo curso de Ciencia Política*, trad. de Clara Ferri, (México: FCE, 2011), 289 - 296.

²⁰ Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico Elemental*. (Argentina: Heliasta, 1993).

régimen placentero, anárquico y vario que concederá indistintamente una especie de igualdad tanto a los que son iguales como a los que no lo son".²¹

Para Rousseau la democracia "es una forma concreta de la ejecución de las leyes, por medio de la cual los ciudadanos en su mayoría están gobernando, pues la legislación está en manos del pueblo"²².

De conformidad a su significado original, la democracia quiere decir "gobierno del pueblo por el pueblo", La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno –lo que hay que gobernar– sino también el sujeto que gobierna.²³

La democracia como forma de gobierno tiene surgimiento en Grecia en el siglo V-IV A.D., en donde solo los que se consideraban ciudadanos (haciendo exclusión a los esclavos, las mujeres, los minusválidos y los extranjeros, no eran considerados ciudadanos) pueden participar y decidir sobre las disipaciones políticas de su comunidad. Teniendo una participación directa por parte de los ciudadanos en su mayor parte siendo esta su principal característica de la democracia antigua y fue posible porque los habitantes de Atenas integraban una comunidad pequeña y no todos los que pertenecían a ésta participaban en las asambleas, el poder popular ilimitado e incontrolado no conocía de fronteras en su ejercicio creando incertidumbre para la vida de la ciudad, creando caos entre los habitantes, por ello la democracia es observada como un mal gobierno.²⁴

²¹ Platón. *La República*. 6ª ed., (El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2011), 56.

²² Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*. 3ª ed. (El Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2005), 108.

²³ Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y Valores de la Democracia*, (México: Instituto Nacional Electoral, 2009), 25.

²⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (Centro de Capacitación Judicial Electoral, Régimen Democrático, México, 2011), 14 – 15.

A finales del siglo XVIII y a finales del XIX emerge nuevamente la idea de democracia, adquiriendo un significado distinto, pero siempre posee el mismo principio de legitimidad, el principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular o, en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo²⁵. La titularidad del poder le sigue perteneciendo al pueblo, su ejercicio es delegado a los representantes elegidos mediante elecciones; los ciudadanos ya no están conformados por un grupo limitado, sino por millones de ciudadanos los cuales gozan de derechos políticos participes de la voluntad política colectiva, la democracia moderna tiene como principios la representación política constituida mediante elecciones libres, auténticas, competitivas y populares en un contexto de libertades políticas y civiles; y principio de mayoría siendo el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones públicas es el de la mayoría de los participantes.

En un régimen democrático, el acceso al poder los ciudadanos son soberanos y eligen a sus representantes. Los resultados de las elecciones representan la auténtica voluntad popular. El ejercicio del poder en la toma de decisiones, por medio de las elecciones la sociedad legitima a los gobernantes para que tomen las decisiones en su representación. Los gobernantes están obligados a rendir cuentas de sus decisiones a la sociedad. En cuanto al respeto a las libertades políticas y civiles el Estado protege el ejercicio pleno de las libertades individuales. Con relación a la oposición se requiere la participación activa y plural de los ciudadanos en los procesos electorales. Por lo anterior, la oposición al gobierno es parte fundamental del régimen democrático.²⁶

²⁵ *Ibíd.* 30.

²⁶ *Ibíd.* 18

2.3.1.2.1 Características de la Democracia

Algunas de las características que se pueden encontrar son: ²⁷

1. La democracia no es una forma de Estado. La relación estructural de los elementos esenciales y modales de la organización política, y su referencia a uno o varios centros del poder, da por resultado la forma de Estado.
2. La democracia es por excelencia, una forma de gobierno y un régimen político.
3. Puede haber democracia en formas políticas no estatales.
4. Es constitucionalista, pues sienta sus bases en una carta fundamental o carta magna, donde se establece la organización y atribuciones de los poderes públicos como también se reconocen y garantizan los derechos humanos.
5. Establece el bien común como fin del Estado.
6. Es el gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías.
7. Permite el pluralismo ideológico y político.
8. Incentiva las libertades políticas que rodean al proceso electoral.
9. Permite elecciones libres periódicas de los gobernantes según las normas preestablecidas, con sufragio universal, secreto, personal, igual y debidamente informado de los ciudadanos.
10. Se da una competencia pacífica del poder. Se descarta todo tipo de violencia tanto física como verbal, al igual que el terrorismo.

²⁷ Carlos S. Fayt, *Derecho Político* Tomo I, 5ª ed., (Buenos Aires, Ediciones Ghersi, 1982), 364.

11. Se distribuye el Poder del Estado en órganos diferentes, para evitar el abuso de uno de ellos a través del control de los otros.

12. Se reconoce la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad para que los ciudadanos satisfagan diversas necesidades.

13. Permite la vigencia efectiva de un estado de derecho.

2.3.1.2.2 Elementos de la Democracia

La democracia tiene dos elementos conceptuales de origen griego, por una parte, el de la *eleutheria*, que significa libertad y el de la *isonomía*, el cual se traduce como la igualdad legal. Estos dos elementos, la igualdad y la libertad, son las bases que sostienen la democracia política; si no hay igualdad ni libertad, consecuentemente, no hay democracia.²⁸

La igualdad es un componente fundamental para la democracia ya que, si se encuentra presente, todos los ciudadanos podrán, de manera cierta y objetiva, ejercer su soberanía dentro del Estado al que pertenecen.

De igual manera, la libertad es un elemento imprescindible dentro de un régimen democrático, debido a que, a través de su ejercicio se puede elegir y decidir sobre determinados factores dentro del Estado sin estar sujeto a que un factor pueda impedir la participación dentro de la sociedad, por ejemplo, las elecciones. También, otros autores establecen otros tres elementos que toda democracia debe tener²⁹:

²⁸Raúl González Shmall, *Democracia semidirecta y democracia participativa*. (México: Universidad Iberoamérica, 2000), 90.

²⁹ Robert Dahl, *Poliarquía: Participación y Oposición*. (New Haven: Universidad de Yale. Inglaterra, 1971), 134.

1- La satisfacción al mayor grupo de personas, es decir, dentro de un Sistema Democrático el objetivo principal es que se beneficie, a través de las decisiones que se tomen, al mayor grupo de habitantes de un Estado.

2. Término de acuerdo con sus preferencias, es decir, que se respete lo que el pueblo decida a través de su participación política, lo que se pretenderá a través de este elemento es consolidar las preferencias de la mayoría.

3- Periodo de tiempo más o menos prolongado, quiere decir que los gobiernos deben ser por un periodo establecido, que no sea lo suficientemente corto para poder desarrollar una estrategia de gobierno coherente, pero a su vez no debe ser extremadamente prolongado, pues caso contrario estaría desviándose a una dictadura.

2.3.1.2.3 Tipos de Democracias

En la medida que distintos Estados implementan un sistema democrático se van ocasionando distintos tipos de democracia, derivándose en la forma de su implementación, la participación de los individuos, forma de elección y sobre el control. Estos tipos de democracias están sujetos a mecanismo de implementación de la participación de los individuos, sea total o parcial, de la forma de elección de sus representantes y el control ejercido sobre estos.

Se establecen entonces que, según la participación de los individuos; se habla de una democracia representativa, una democracia participativa, una democracia directa, semidirecta o indirecta; atendiendo al grado de inclusión o subordinación, se habla de un centralismo democrático; de una democracia social y de una democracia liberal.

2.3.1.2.3.1 Democracia Representativa

En la antigüedad, los conceptos de democracia y representación eran conceptos opuestos y excluyentes, los pensadores que desarrollaron el

concepto de representación como una forma de gobierno, en ningún momento concibieron a dicho sistema como una democracia, para ellos la democracia era entendida como un autogobierno directo del pueblo y, como tal, un sistema político no viable.³⁰

En el curso del tiempo el término democracia representativa fue tomando mayor auge y se instauró en los diferentes Estados que la adoptaron, es aquí donde se estableció el sufragio universal como forma de ejercer la soberanía, esto es, el mecanismo donde los ciudadanos elegían a sus representantes para gobernar el Estado.

Esta forma de democracia representativa evoluciona a una representación llevada a cabo por los partidos políticos quienes reciben los votos, los interpretan, los negocian y acuerdan la formación del gobierno. Es a través de esta transformación que la representación produce un distanciamiento entre la titularidad de la soberanía y su ejercicio por parte de los representantes, quienes la ejercen movidos por los partidos políticos.³¹

A partir de la Revolución francesa se inicia a cuestionar sobre el papel de la democracia directa, la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano colecta dos tipos de participación, la directa y la representativa, priorizando los grandes teóricos el sistema representativo, y a finales del siglo XIX se produce un claro asentamiento del sistema liberal representativo³².

Junto con la institución de la democracia representativa la elaboración de una nueva política normativa en materia de participación ciudadana, parece exigir una atención a nuevas instituciones de democracia directa, mejorar las ya

³⁰ Miranda Campoamor Fernández, *Introducción al Derecho Político*, (Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1996), 266-269.

³¹ *Ibíd.*

³² Francisco Lizcano-Fernández, "Democracia Directa y Democracia Representativa, Convergencia". *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 19, núm. 60 (México, 2012), 170.

existentes, pero sobre todo incidir en la denominada democracia participativa, con el objetivo de la elaboración de una nueva política normativa en materia de participación ciudadana parece exigir una atención a nuevas instituciones de democracia directa, mejorar las ya existentes, incidiendo en la denominada “democracia participativa”³³.

2.3.1.2.3.2 Democracia Directa

La democracia pura o directa, es aquella en la que el pueblo, sin gobernantes ni representantes, se da sus leyes por sí mismo. Existió en la antigüedad, en algunas polis griegas, siendo su prototipo la que se dio en Atenas, y modernamente en algunos cantones suizos. Requiere una extensión territorial y una densidad de población concordante con la posibilidad de la consulta previa, y la decisión común en cada asunto competente al gobierno de la comunidad.³⁴

En la democracia directa los ciudadanos pueden votar directamente en las elecciones; Rousseau sugirió que la única forma de que existiera una verdadera democracia era con una mayor cantidad de gobernantes que de gobernados, en Estados pequeños donde todos se conociera, frecuentemente reuniéndose para debatir todos los asuntos públicos y donde no existiera diferencia económica o de riqueza. Es entonces que propone una democracia directa y deliberativa, en donde los ciudadanos reflexionaran y decidieran sobre los asuntos públicos.³⁵

Se le permite al ciudadano involucrarse en los asuntos públicos, debatiendo las decisiones que se deben tomar para mejorar la sociedad, pero este tipo de

³³ *Ibíd.* 168

³⁴ *Ibíd.*, 267.

³⁵ Karla Rodríguez Burgos, *Democracia y Tipos de Democracia*, (México: Universidad Autónoma de Nuevo León, 2015), 50.

democracia se practicaba sin tomar en cuenta a todos los ciudadanos para discutir los asuntos públicos o problemas que aquejan la sociedad.

2.3.1.2.3.2 Democracia Participativa

Contiene diversidad de formas de participación, los ciudadanos deberán ser más activos al momento de elegir a sus representantes y en la toma de decisiones, Esto se da en función de una mejor educación ciudadana, desarrollo de una cultura política e incluso en debates públicos que permitan discutir las diferentes opciones. La democracia descrita por Weber tiene que ver con un sistema político que proporciona elecciones periódicas para el cambio de gobernantes, permitiendo la participación de la mayor parte de la población para influir en la toma de decisiones mediante la elección de los gobernantes para que ocupen un cargo público³⁶.

Al tener ciudadanos activos, brindara nuevas oportunidades para participar en la regulación de los sistemas de toma de decisiones en la sociedad, para lograr alcanzar un mayor grado de democracia, es esencial robustecer los sistemas de participación ciudadana, es por ello que se percibe como la penetración de un mayor número de actores que se involucren en problemas sociales, individuales y colectivos para mejorar la toma de decisiones. Las condiciones básicas que deben darse son la libertad de los individuos para elegir a sus gobernantes en elecciones periódicas, y además deben complementarse con tres dimensiones, el respeto a los derechos fundamentales, que los individuos se sientan ciudadanos y la representatividad de los dirigentes.³⁷

³⁶ *Ibíd.* 53

³⁷ *Ibíd.* 54

2.4. El Sufragio

Siendo el sufragio uno de los derechos políticos, se ejerce por medio de la participación ciudadana, en un sistema electoral donde se eligen entre los candidatos para que ocupen cargos de entidades públicas.

2.4.1. Definiciones

El sufragio se conceptualiza como aquella institución de carácter democrático de derecho público, que concede la facultad de elegir a sus gobernantes, o al menos a los legisladores y administradores locales, a todos los ciudadanos del país. El sufragio universal o concesión del derecho al voto a todos los ciudadanos mayores de edad, teniendo su origen este sistema en el sufragio restringido censitario, por el cual se atribuía el derecho de voto a las personas que acreditaran un determinado nivel de renta³⁸.

El sufragio es el acto de votar, este acto está revestido por un conjunto de formalidades señaladas por las leyes especiales comúnmente denominadas leyes electorales, por su parte Mario Justo López indica que el sufragio “es una manifestación de voluntad que tiene la finalidad de concurrir a la forma de voluntad colectiva, sea para designar los titulares de determinados cargos o roles concernientes al gobierno de una comunidad, sea para decidir acerca de los asuntos que interesan a esta”.³⁹

El ejercicio del sufragio implica la actividad más importante de legitimación política del Estado, por el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a quienes habrán de ejercer el poder en su nombre y representación, o bien pronunciándose sobre algún asunto de interés nacional. Así, el sufragio puede

³⁸ Edgar Herrera Loaiza y Enrique Villalobos, “Sufragio y Principio Democrático: Consideraciones Sobre Su Existencia y Vinculancia”, (Costa Rica, 2006), 12

³⁹ Francisco Miró Quesada, *Manual de Ciencias Políticas*, (Lima: Editorial Libros y Publicaciones, 2001), 150.

entenderse como el derecho de todo ciudadano de participar en la estructuración y actividad del poder concurriendo a la formación de la voluntad colectiva, ya sea para elegir a los titulares de los cargos electivos, o bien para tomar decisiones sobre temas fundamentales que se les consulta.⁴⁰

Para la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, el ejercicio del sufragio implica la actividad más importante de legitimación política del Estado, por el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a quienes habrán de ejercer el poder en su nombre y representación, o bien pronunciándose sobre algún asunto de interés nacional. Así, el sufragio puede entenderse como el derecho de todo ciudadano de participar en la estructuración y actividad del poder concurriendo a la formación de la voluntad colectiva, ya sea para elegir a los titulares de los cargos electivos, o bien para tomar decisiones sobre temas fundamentales que se les consulta.⁴¹

2.4.2. Funciones del Sufragio

Las funciones hacen posible el derecho a la participación electoral: elegir representantes parlamentarios en un proceso electoral, conformar Gobiernos plurales y diversos, y legitimar mediante el voto de los ciudadanos, para poder ser gobernados por sus representantes, en la medida en que poseen justo título para el ejercicio de su cargo. Por todos estos planteamientos, hay una alta correlación: cuanto mayor sea la participación electoral, mayor legitimidad para los representantes.⁴²

⁴⁰ Sala de lo Constitucional, Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia: 28-2002, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2002).

⁴¹ Sala de lo Constitucional, Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia: 28-2002, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2002).

⁴² José Luis González, y Montserrat de Santiago. "Significado y función del derecho de sufragio en la actividad electoral de un estado democrático.", *Revista Novum Jus* n°12 (2018), 59-82. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.12.1.3>.

La Sala establece que el sufragio tiene dos funciones básicas dentro de las democracias contemporáneas:

1. Función Electoral en cuanto expresión del poder electoral, tiene por función la selección y nominación de quienes habrán de ejercer el poder en el Estado; pero, además de dicha función electoral.
2. Función de Participación Gubernativa vinculada a las formas semidirecta de democracia – plebiscito, referéndum y consulta popular, inter alia– y que responde a las nuevas realidades y exigencias que la comunidad jurídicamente organizada plantea, en las que el ciudadano quiere algo más que ser bien gobernado, quiere tomar parte directamente en el gobierno.

Gradualmente se ha ido extendiendo las intervenciones del sufragio en diversas esferas de la actividad estatal, ya no se trata de una técnica o un procedimiento para la elección de los representantes, sino más bien de una participación directa en el proceso de elaboración de las políticas nacionales. Las funciones del sufragio se pueden subsumir en una única: la de ser expresión política de los ciudadanos, ya sea cuando se eligen a los funcionarios de elección popular o cuando se adoptan decisiones políticas, jurídicas y administrativas del Gobierno.⁴³

2.4.3 Naturaleza del Sufragio

Numerosos debates han sido producidos sobre la naturaleza del sufragio y con ellas diversas tesis entre ellas las que la consideran como un derecho natural, como derecho y deber y como función constitucional.

⁴³ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 28-2002, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2002).

La tesis del sufragio como función es una consecuencia de la concepción de la nación como único titular de la soberanía, por tanto, el elector vota en virtud de un título otorgado y derivado de la Constitución, la cual determina los límites y condiciones para su ejercicio. Además, ese derecho de elección no es un poder propio, sino el ejercicio de un poder de la colectividad. Así, dado que a través del sufragio se selecciona a los titulares de los órganos principales del Estado, el sufragar se erige en una función pública, sin la cual no puede desenvolverse el Estado, porque le faltarían los órganos de expresión.⁴⁴

El sufragio como deber no es un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado. Aunque los teóricos del voto obligatorio sostienen que éste no coarta la libertad individual porque sólo obliga al ciudadano a participar bajo la amenaza de una sanción, pero no impone deber alguno respecto del contenido del voto, se considera que el sufragio que deja de ser libre en cuanto a la decisión primaria sobre su emisión deja de ser auténtico sufragio.⁴⁵

En lo que respecta al sufragio como una función no como un deber personal sino como elemento que ha de contribuir al buen servicio del Estado, consideración que debe guiarlo al momento de emitir el sufragio. Por tanto, el ciudadano ha de atender a la conveniencia general, votar o elegir lo que estima más beneficioso para el país. En el ordenamiento constitucional salvadoreño el sufragio comparte una naturaleza dual: es un derecho subjetivo de participación política y un deber de los ciudadanos –arts. 72 y 73 ord. 1º Cn. El que el sufragio se constituya simultáneamente en deber u obligación constitucional no implica la negación del contenido de tal derecho, sino que tal circunstancia atiende a valoraciones que hizo el poder constituyente en cuanto

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

a que el sufragio no responde sólo a intereses del titular, sino también al interés comunitario que exige la protección del mismo.⁴⁶

Para armonizar la naturaleza de derecho con la de deber que tiene el sufragio, puede entenderse que la persona tiene primeramente el derecho subjetivo de sufragar consagrado en la Constitución; sin embargo, el titular no puede optar entre ejercerlo o no ejercerlo, pues tal derecho se convierte en deber constitucional; lo que el titular puede decidir es la forma o grado en que lo va a ejercer. En otras palabras, el carácter de derecho de la mencionada categoría jurídica le permite a su titular la posibilidad de decidir la opción política por la cual votará, pero no la posibilidad jurídica de optar entre votar o no votar, pues el sufragar es un deber.

2.4.4 Diferencia entre Sufragio y Voto

La contradicción entre el voto y el sufragio es que el primero es la manifestación expresa de la voluntad del elector a través del cual se materializa el sufragio⁴⁷, constituye una forma de expresión de voluntad. Con relación al sufragio y por consiguiente a la elección y participación en el gobierno, el voto constituye el hecho de su ejercicio. La actividad que cumple el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configuran un acto político y no un derecho político.⁴⁸

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Evelyn Guadalupe Guatemala, *La Implementación del Voto Cruzado y su Impacto Sociológico Legal ante los Resultados de los Escrutinios de las Elecciones de Alcaldes y Diputados en el periodo 2015-2017 en los Municipios de Chalatenango y El Paraíso, durante Junio-Diciembre de 2015*, (Tesis de grado Universidad Monseñor Oscar Arnulfo Romero, 2016), 32

⁴⁸ *Ibíd.*

2.4.5 Clases de Sufragio

Doctrinariamente se encuentran distintas modalidades atendiendo a diversos criterios, clasificándose el sufragio en limitado y universal.

2.4.5.1. Sufragio Limitado

Se le llama así puesto que en el pasado y en otros lugares se han establecido restricciones por razones de: sexo, religión, profesión, capacidad económica, analfabetismo. De conformidad al tipo de limitación, se divide en censitario, capacitario y masculino.

1. El sufragio censitario aparece como el reconocimiento del derecho a voto sólo a la parte de la población que está inscrita en un listado electoral. Este padrón suele tener ciertas restricciones económicas o relacionadas con el nivel de educación o social, principalmente. El sufragio censitario se contraponen a los principios del sufragio universal, dado que éste no establece condiciones salvo mayoría de edad y ciudadanía, generalmente, aunque hasta ya entrado el siglo XX estaba limitado solamente a la decisión masculina⁴⁹.
2. Sufragio capacitario se basa en un requerimiento de capacidad intelectual para poder participar en las elecciones⁵⁰, extendiendo limitadamente el derecho de sufragio a los ciudadanos que, a pesar de no tener fortuna, poseían un cierto nivel de educación de saber leer y escribir
3. Sufragio masculino consistente a limitar la participación electoral solo a los varones.

⁴⁹ José Antonio Beltrán Morales y Rossana Almada, "El principio democrático una persona un voto: aportaciones para la discusión sobre la igualdad del voto, el caso de Baja California Sur", (México, 2011), 185.

⁵⁰ *Ibíd.*

2.4.5.2. Sufragio Universal

Es aquella que tiende a conceder la posibilidad de intervenir en las elecciones a un número cada vez mayor de personas, reduciendo al mínimo las restricciones, haciendo que estas se refieran a características intrínsecas del individuo y no a la posición de bienes o conocimientos.⁵¹ En la universalidad del sufragio, pero siempre existen algunos criterios restrictivos, que son aplicados mediante el señalamiento legal de ciertos requisitos, siendo los principales la ciudadanía, edad, capacidad jurídica, domicilio, dignidad y legalidad.

2.4.5.3. Requisitos⁵²

- Ciudadanía: condición de ciudadano del país donde se vota, las decisiones políticas solo les corresponden a los ciudadanos nacionales, y aquellos que han adquirido las condiciones para participar en la vida política.
- Edad: este requisito ha variado según diversas épocas y lugares, la mayoría de los países establecen a los ciudadanos mayores de dieciocho años. Los residentes extranjeros pueden votar en las elecciones locales en algunos países. En El Salvador se garantizó el derecho al voto desde el exterior a los ciudadanos salvadoreños residentes fuera del territorio nacional a partir del año 2014 con la implementación del sistema de voto desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2014 reconociendo la universalidad del sufragio.

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

- Capacidad jurídica: además de ser ciudadano y tener la edad requerida, se debe constar con capacidad jurídica, como, por ejemplo, no estar sujeto a interdicción judicial por una incapacidad mental.
- Domicilio: este requisito es necesario para inscribirse en el padrón electoral y permite vincular al elector con los candidatos que habrá de elegir, los cuales deben corresponder al área donde tiene su domicilio.
- Dignidad: las normas de cada país, las cuales señalan las razones por las cuales no se es digno de intervenir en el proceso electivo, las cuales están ligadas a infracciones del orden jurídico de naturaleza penal.
- Lealtad: los miembros de determinadas corporaciones no están en condiciones, por las funciones que desempeñan, de pronunciarse en una votación.

2.5. Sistemas Electorales

Los sistemas electorales son concebidos como el único instrumento posible para determinar quiénes han de ser los representantes del pueblo y en qué número han de representarlo, teniendo sentido en la democracia representativa. Los sistemas electorales convierten los votos emitidos en la elección general en escaños ganados por partidos y candidatos generan otras consecuencias que van más allá de este efecto primario. Algunos sistemas alientan, o incluso refuerzan, la formación de partidos políticos; otros sólo reconocen la figura de candidaturas individuales.⁵³

El sistema electoral es la institución política más fácil de manipular, en una elección, al transformar los votos emitidos en escaños para integrar la legislatura, la selección de un sistema electoral puede efectivamente

⁵³ José Manuel Martínez Sierra, *Los Sistemas Electorales desde una Perspectiva Comparada*, (México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., 2006), 20

determinar quién resulta elegido y qué partido accede al poder. Mientras que con frecuencia algunos de los componentes del marco político de un país están plasmados en la Constitución y, por lo tanto, son difíciles de reformar, los cambios al sistema electoral generalmente sólo requieren de una nueva legislación.⁵⁴

Su objetivo es alinear tres principios básicos: la representatividad, la gobernabilidad y la rendición de cuentas individual. Se entiende la representatividad como la capacidad que todos los sectores políticos encuentren representación a partir de su desempeño electoral. Por otra parte, la gobernabilidad busca generar mayorías políticas de acción y decisión. Un sistema electoral permite la gobernabilidad cuando genera incentivos de negociación entre actores con diferentes fuerzas y posturas. Por último, la rendición de cuentas alude a la capacidad que tienen los actores de castigar a los candidatos mediante las elecciones.⁵⁵

2.5.1. Tipos de Sistemas Electorales

Existen tres grandes grupos de sistemas electorales: sistema mayoritario, sistema proporcional y sistema mixto.

2.5.1.1. Sistemas Mayoritarios

Los sistemas electorales mayoritarios son sistemas que tienen como objetivo lograr que quien gane la elección, independientemente del porcentaje de votos que logre, obtenga una mayoría clara en los cargos. Por ello estos sistemas utilizan fórmulas electorales como la de mayoría relativa en circuitos uninominales que tienden a favorecer esta posibilidad. Son sistemas orientados a darle prioridad a la gobernabilidad sobre la representatividad. Se

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Kevin Díaz, *Los Sistemas Electorales en el Mundo*, (Chile: Universidad Diego Portales, 2014), 2

persigue que haya una mayoría clara que pueda tomar decisiones sin necesidad de recurrir a coaliciones que pudieran ser inestables, independientemente de que en el cuerpo legislativo estén o no reflejadas todas las opiniones del país en forma proporcional al peso que tienen entre los electores.⁵⁶

A su vez el sistema mayoritario se clasifica en: mayoría absoluta se utilizan circunscripciones uninominales, sin embargo, para ganar el escaño en la primera vuelta se exige obtener la mayoría absoluta de los votos.⁵⁷ Mayoría relativa o segunda vuelta a diferencia del sistema mayoría absoluta, para obtener un escaño en el escrutinio es necesario tener la mitad de los votos más uno en la circunscripción, es decir, la mayoría absoluta; en caso contrario, se procede a una segunda vuelta en la cual basta con alcanzar la mayoría simple. En esta segunda vuelta el sistema funciona exactamente como en el sistema mayoritario a una vuelta.⁵⁸ La mayoría ponderada exige un porcentaje de votos menor al 50% más uno, por ejemplo 40%, para evitar la segunda vuelta. También puede regular un porcentaje de votos mínimo para ganar, más un porcentaje de votos de diferencia entre el primero y el segundo lugar, por ejemplo 10%⁵⁹.

2.5.1.2. Sistemas Proporcionales

El sistema de representación proporcional es aquella en la cual los representantes de los partidos se distribuyen los cargos en proporción igual a

⁵⁶ José Enrique Molina. *Los Sistemas Electorales en América Latina* (Venezuela, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2000) ubicado en el sitio web: <https://corteidh.or.cr/tablas/11102.pdf>

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Martínez, *Los Sistemas Electorales desde una Perspectiva Comparada*, 24

⁵⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sistemas Electorales y de Partidos, Manual del Participante*, (México: Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010), 31.

la de votos obtenidos por el partido al cual representan.⁶⁰ A la hora del recuento es atribuir a cada lista política-electoral los escaños de base que se obtienen según los sufragios que ha reunido, sin tener en cuenta los “restos”, es decir, los votos que no pueden repartirse en esta primera fase por los procedimientos matemáticos que a continuación serán estudiados; este proceso se puede realizar en tres formas el sistema del cociente electoral, sistema el número uniforme y sistema de cociente nacional.⁶¹

En la segunda fase: el reparto del resto, es decir, el reparto de los votos que no fueron (en la primera fase) lo cuantitativamente numerosos para alcanzar la cifra del cociente electoral, para realizar esta operación lo cuantitativamente numerosos para alcanzar la cifra del cociente electoral: atribución de restos al “resto más amplio”, atribución de restos a la “media más elevada” y atribución de restos a la “media más elevada”⁶².

2.5.1.3. Sistema Mixtos o Combinados

Los sistemas electorales mixtos son complejos y difíciles de caracterizar, pero se pueden definir como aquellos que combinan principios de representación mayoritarios y proporcionales en al menos dos arenas electorales superpuestas y que le otorgan dos o más votos a cada ciudadano⁶³; en un sistema mixto coexiste dos sistemas electorales que utilizan formulas diferentes.

En el caso de Rusia las características principales del sistema mixto en las cuales Existen 225 distritos uninominales, cada uno de los cuales elige un sólo candidato a simple pluralidad de sufragios y un distrito plurinominal donde se

⁶⁰ María Gilda Pedicone de Valls, *Derecho Electoral*, (Buenos Aires Argentina: La Roca, 2001), 105.

⁶¹ Martínez, *Los Sistemas Electorales desde una Perspectiva Comparada*, 27

⁶² *Ibíd.* 28

⁶³ Andrew Reynolds et al., *Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional*, (México: IDEA, 2006), 105

eligen 225 candidatos aplicando la fórmula electoral Hare. Cada elector emite dos votos, con uno elige un diputado de origen partidario o independiente en el distrito uninominal que le corresponda y con el otro, una lista plurinominal bloqueada nacional de candidatos partidarios. Los distritos uninominales son mayoritarios por diseño y resultados, ya que les otorgan a los partidos “ganadores” y “perdedores”, un número de escaños respectivamente superior e inferior en relación a su porcentaje de votos⁶⁴.

2.6. Los Partidos Políticos

Los Partidos políticos es la organización política formada por personas similar tendencia ideológica, cuyo objetivo es obtener el poder del Estado e imponer su programa político⁶⁵.

2.6.1. Definición Doctrinaria

Partido político: de "Pars", parte o fracción, y "Polis", ciudad, estado, o sea, un fraccionamiento de la ciudad, del estado; en su contenido, de los habitantes, de los ciudadanos⁶⁶. De acuerdo con Andrade Sánchez el partido político es un fenómeno relativamente reciente. En realidad, no se asienta en la vida política de los Estados sino hasta bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas se encuentran en la Inglaterra del siglo XVII. El origen de los partidos políticos está ligado a la vida parlamentaria, en el parlamento inglés se formaron los primeros grupos de representantes que tenían ideología similar, como estos tenían una estructura o maquinaria política en sus lugares de

⁶⁴ Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, “La Implementación de Sistemas Electorales Mixtos en Legislaturas de Magnitud Fija: Teorías y Soluciones”, (México: Revista Política y Gobierno, 2003), 4.

⁶⁵ Orlando Greco, Diccionario de política 2a. ed., , (Argentina: Valletta Ediciones, 2009), 342

⁶⁶ Gabriel Amunátegui, *Partidos Políticos*, Ed. Jurídica de Chile, (Chile, 1952), 30.

origen, la unificación de estos dos elementos dio origen a la configuración de los primeros partidos políticos⁶⁷.

Los partidos políticos tienen por fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo⁶⁸.

2.6.2. Definición Legal

La Constitución de la República no lo define de forma expresa, en su artículo 77 reconoce a los partidos políticos legalmente inscritos y artículo 45 inciso segundo “El Sistema Político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno.”

La Ley de Partidos Políticos en el artículo 4 lo define como “Asociaciones voluntarias de ciudadanas y ciudadanos que se constituyen en personas jurídicas con el fin de participar y ejercer el poder político dentro del marco constitucional vigente”.

2.6.3. Funciones de los Partidos Políticos

Para participar adecuadamente en los procesos políticos y consolidar la democracia, cumpliendo con las siguientes funciones políticas:

1. Articulan y unifican los intereses sociales: los partidos formulan las expectativas públicas y las demandas de los grupos sociales en el sistema político (función de formación de opinión);

⁶⁷ Gerardo Tamez González y Víctor Néstor Aguirre, *Partidos Políticos*, (México, 2015), 102.

⁶⁸ Greco, *Diccionario de política*, 243.

2. Reclutan al personal político y promueven la formación de nuevos cuadros: los partidos seleccionan personas y las presentan en las elecciones para optar a cargos políticos (función de selección);
3. Desarrollan programas políticos: los partidos integran los diferentes intereses en una concepción global de la política y los incluyen en un programa político, para lo cual solicitan la aprobación y el apoyo de la mayoría (función de integración y articulación);
4. Promueven la socialización política y la participación ciudadana: los partidos establecen una conexión entre los ciudadanos y el sistema político, permiten la participación política de los individuos y los grupos con perspectivas de éxito (función de socialización y participación);
5. Organizan el gobierno: los partidos participan en las elecciones para ocupar posiciones de poder; en las democracias partidistas, por lo general, al menos una parte de los miembros más destacados del gobierno proviene de los partidos que han ganado las elecciones (función de dominio);
6. Contribuyen a la legitimidad del sistema político: como los partidos establecen un vínculo entre los ciudadanos, los grupos sociales y el sistema político, contribuyen al afianzamiento del orden político en la conciencia de los ciudadanos y en las fuerzas sociales (función de legitimación)⁶⁹.

2.6.4. Los Sistemas de Partidos

El sistema de partidos hace referencia al número de partidos, a sus interrelaciones, a sus alianzas, a la capacidad de negociación de cada uno de

⁶⁹ Wilhelm Hofmeister y Karsten Grabow, *Partidos Políticos en la democracia Organización y Funciones* (Colombia: Fundación Konrad Adenauer, 2013), 12.

ellos. También hace referencia a su ideología y a su comportamiento frente al régimen electoral que puede ser tanto de mayoría relativa como de representación proporcional⁷⁰.

El aspecto concreto de un sistema de partidos surge principalmente de dos factores. Por un lado, está el tipo de los conflictos sociales o de los intereses. Los contrastes clásicos se dan entre los trabajadores y el “capital”, es decir, las clases sociales acaudaladas. Del mismo modo, el contraste entre los partidos laicos y los de orientación religiosa es una parte de las divisiones clásicas entre partidos que influyen en la formación de los sistemas de partidos. Por el otro, en muchos lugares, las leyes electorales y de partidos políticos tienen gran influencia en el diseño del sistema de los partidos, dependiendo de si la formación de partidos es libre o restrictiva y de qué posibilidades ofrece el sistema electoral para que un gran número de partidos esté representado en el parlamento. Ya desde las épocas prodemocráticas, la existencia de un partido provocó el surgimiento de por lo menos otro partido⁷¹.

2.7 Sistema Electoral de El Salvador

El Salvador ha adoptado una combinación de sistemas electorales: se han establecido el sistema mayoritario a dos vueltas y el de representación proporcional para la elección de presidente y vicepresidente y de diputados respectivamente. Para la elección de los Concejos Municipales, el Código Electoral adopta un sistema mixto o *sui generis*. Para la integración y formación de las autoridades, así como para el ejercicio del sufragio se establecen circunscripciones electorales, las cuales están delimitadas geográficamente.⁷²

⁷⁰ *Ibíd.* 105

⁷¹ Hofmeister y Grabow, *Partidos Políticos en la democracia Organización y Funciones*, 13.

⁷² José Humberto Morales, *Nociones de Derecho Electoral Salvadoreño*, (El Salvador: Aequus Editorial, 2015), 145-146.

A continuación se desarrollarán los demás conceptos de importancia para esta sección.

2.7.1 Conceptos

Los sistemas pueden definirse en sentido amplio o en sentido estricto, pero la definición restringida es mucho más conveniente por razones analíticas, ya que es más ventajoso y fructífero para el estudio de las consecuencias de los sistemas electorales y para los debates políticos. Define que los sistemas electorales son los que determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertirlos votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.).⁷³

2.7.2 Sistema Electoral

Habiendo definido el sistema electoral en líneas anteriores, es preciso traducirlo al caso salvadoreño. Para tal efecto Álvaro Artiga define como sistema electoral al conjunto de reglas del juego que regula las interacciones entre los partidos políticos en la competencia electoral, para producir la representación política de la ciudadanía en el seno de algunas de las organizaciones que toman decisiones vinculantes. Concretamente, con el sistema electoral se reparten puestos de elección popular. En el caso salvadoreño se tiene cuatro ámbitos donde se produce la representación política: la Presidencia, y Vicepresidencia de la República, la Asamblea Legislativa, el Parlamento Centroamericano y los gobiernos municipales.⁷⁴

⁷³ Dieter Nohlen, *Gramática de los Sistemas Electorales*, (Ecuador: Instituto de la Democracia, 2012), 3.

⁷⁴ Álvaro Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, (El Salvador: PNUD, 2015), 260.

2.7.2.1 Elementos del sistema electoral salvadoreño

Los sistemas electorales son estructuras complejas y que se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en cuatro áreas:

- 1- La distribución de las circunscripciones electorales
- 2- La forma de candidatura y de votación
- 3- La conversión de votos en escaños
- 4- La barrera legal

Cada uno de los distintos elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de la elección.⁷⁵

Por otra parte son propuestos nuevos elementos partiendo de la idea de que muchos de estos han resultado importantes de cara a la cantidad de votos que han de ser traducidos a escaños. Los elementos son:

1. El número de representantes a elegir (M)
2. La distribución y tamaño de las circunscripciones o distritos electorales
3. Las formas de la candidatura
4. Las formas de expresión del voto
5. Las barreras o umbrales electorales
6. La fórmula electoral⁷⁶

Por esta razón en esta investigación, se estudiarán paralelamente dichos elementos a fin de complementar ambas fuentes y poder así, tener mayor precisión con los conceptos encontrados en la literatura especializada.

⁷⁵ Nohlen, *Gramática de los Sistemas Electorales*, 7.

⁷⁶ Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, 261.

1. La distribución de las circunscripciones electorales

Este elemento, se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. En cuanto al número, el país puede constituirse en una única circunscripción; las circunscripciones pueden coincidir con la división político-administrativa del país (Estado miembro, región o provincia); pueden crearse solamente para fines electorales (considerando o no la organización territorial de un Estado); o, se pueden combinar diversos criterios de división territorial para la configuración de las circunscripciones.⁷⁷

En cambio, el tamaño de la circunscripción electoral no alude a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales y las plurinominales. El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral, tanto para la relación entre votos y escaños como para las oportunidades electorales de los partidos políticos. El tamaño de las circunscripciones también influye en la relación entre elector y elegido.⁷⁸

Sin embargo, se pasa a menudo por alto que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de instrumentar formas de candidatura y votación que le permiten al votante hacer una selección precisa en términos personales.⁷⁹

Para el caso Salvadoreño se explica este punto en dos apartados; el primero llamado “Numero de Representantes a elegir (M)” y el segundo llamado “Distribución y tamaño de las circunscripciones o distritos electorales”.

⁷⁷ Nohlen, *Gramática de los Sistemas Electorales*, 7.

⁷⁸ *Ibíd.* 8.

⁷⁹ *Ibíd.* 9

El número de representantes (M), puede estar definido en la normativa electoral como un número fijo o de acuerdo con una relación, ya sea entre escaños y electores, o entre escaños y habitantes. En la literatura especializada sobre sistemas electorales, este número se conoce como el tamaño o magnitud de las circunscripciones. Si se elige a un único representante, entonces se está ante una circunscripción uninominal. En cambio, si el número de representantes a elegir es mayor que uno, entonces la circunscripción se denomina plurinominal.⁸⁰

Si se trata de identificar M para cada una de las elecciones que se realizan en El Salvador, se tiene el siguiente resultado:

-M elecciones presidenciales: 1

-M elecciones parlamentarias: 84

-M elecciones de concejos municipales: variable, según la población de cada municipio

En cuanto a M para las elecciones presidenciales, alguien puede decir que también se elige vicepresidente y, por tanto, M debería ser igual a 2. Pero en realidad, el cargo de vicepresidente opera para suplir la ausencia del presidente (Art. 155).⁸¹ En ese sentido es un cargo suplente. Si M fuera 2 en este caso, debería definirse M para el caso de las elecciones parlamentarias en 168, puesto que se eligen 84 diputados propietarios y 84 diputados suplentes.⁸² Pero es obvio que esto carece de sentido, pues casi nunca están

⁸⁰ Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, 265.

⁸¹ Constitución de la República de El Salvador, (República de El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983.) Art. 155

⁸² En cuanto a esta afirmación, se debe considerar la resolución de fecha 13 de julio del año 2016, con referencia Inc. 35-2015, en la cual, la Sala de lo Constitucional, que establece: "Para que en las próximas legislaturas el Órgano Legislativo pueda contar con diputados suplentes legitimados democráticamente, éstos deberán surgir del voto directo del cuerpo electoral, en las respectivas elecciones." Sin embargo, mediante reforma al Código Electoral, en el artículo 187, literales C, en el cual, textualmente establece: "cada candidatura propietaria con su

reunidos todos los diputados propietarios y suplentes en la misma sesión plenaria.⁸³

En cuanto a los concejos municipales, el artículo 12 del Código Electoral vigente establece la siguiente regla:

“Art. 12.- En cada municipio se elegirá un concejo municipal, compuesto por un alcalde o alcaldesa, un síndico o síndica, dos regidores o regidoras propietarios y cuatro suplentes, para sustituir preferentemente a las o los propietarios del mismo partido, en caso de ausencias.

Además, en las poblaciones de más de cinco mil habitantes, se elegirán regidores en la siguiente proporción:

Dos concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes;

Cuatro concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan más de diez mil hasta veinte mil habitantes;

Seis concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes;

respectivo suplente será numerada correlativamente, por partido político.” Y literal E, el cual cito textual, establece: “en la parte inferior de la papeleta, se imprimirán las fotografías y los nombres de los candidatos y candidatas a diputado o diputada propietaria, no partidario y el nombre de su respectivo suplente, en el orden resultante de un sorteo”. Es decir que ahora, si bien es cierto se conoce el nombre (mas no el rostro) del candidato a diputado suplente, no se puede votar directamente por ellos como lo establece la sentencia de la Sala, porque al momento de ejercer el voto, se marca la foto del candidato a diputado propietario, asumiendo que la persona está de acuerdo en votar también por su suplente y no permitiendo así el libre ejercicio del voto cruzado (véase la resolución de la Sala de lo Constitucional de fecha 5 de noviembre del año 2014, con referencia Inc. 48-2014, en la cual la Sala ordena la lista abierta y desbloqueada) en cuanto a la elección de los suplentes, cosa que si se puede hacer a la hora de elegir propietarios. Es por esta maniobra que las circunscripciones son 84 y no 168, ya que lo único que se modificó fue conocer el nombre, pero no el poder votar directamente por ellos.

⁸³ Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, 266.

Ocho concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes; Y,

Diez concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de cien mil habitantes.

El tribunal establecerá el número de concejales o regidores, o concejales o regidoras en cada municipio, en base al último censo nacional de población, y lo notificará a los partidos políticos y coaliciones inscritas, a más tardar el último día del mes de marzo del año anterior a la realización de las elecciones municipales.”

Como puede colegirse, M mínimo es 4 en el caso de municipios de hasta diez mil habitantes, y M, máximo es de 14 en el caso que municipios de más de cien mil habitantes. Debe advertirse que a los concejales suplentes no se les contabiliza por la razón antes explicada en líneas anteriores.⁸⁴

La distribución y tamaño de las circunscripciones o distritos electorales hace referencia según Artiga, a las circunscripciones son aquellas zonas territoriales en las cuales los votos emitidos por los electores constituyen la base para el reparto de los escaños, o para la declaratoria del ganador de la elección, con independencia de los votos que hayan sido otorgados en otras zonas. En algunos países, las circunscripciones son conocidas como distritos electorales.

En El Salvador, las elecciones presidenciales se disputan en una sola circunscripción de ámbito nacional. En cambio, las elecciones de diputados tienen lugar en catorce circunscripciones coincidentes con los catorce departamentos en los que se divide el territorio nacional. Hay que decir que esto no siempre fue así, pues durante varios años y para varias elecciones se

⁸⁴ *Ibíd.* 267.

contempló la existencia de una circunscripción de ámbito nacional a la par de las circunscripciones departamentales.⁸⁵

La distribución de los 84 diputados entre las 14 circunscripciones se establece en el artículo 13 del Código Electoral, que literalmente dice:

“Art. 13.- La Asamblea Legislativa estará compuesta por ochenta y cuatro Diputados o Diputadas propietarios e igual número de suplentes.

Habrá tantas circunscripciones electorales, como Departamentos, en que se divide el territorio de la República para la administración política.

Cada circunscripción se integrará con al menos tres Diputados o Diputadas propietarios e igual número de suplentes.

Se establecerá un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, entre el número de Diputados o Diputadas que conformarán la Asamblea Legislativa.

Para establecer el número de Diputados o Diputadas por circunscripción, se dividirá el número de habitantes de cada circunscripción, entre el cociente nacional de población.

Si faltaren una o más diputaciones que asignar del total de los componentes de la Asamblea Legislativa, éstos se asignarán a las circunscripciones electorales de mayor residuo de población, hasta completar el número de ochenta y cuatro Diputados o Diputadas.”

Según este método y con base en el último Censo Nacional de Población, las circunscripciones electorales quedarán conformadas de la siguiente manera:

a) San Salvador, veinticuatro Diputadas o Diputados;

⁸⁵ Ibid.268.

- b) Santa Ana, siete Diputados o Diputadas;
- c) San Miguel, seis Diputados o Diputadas;
- d) La Libertad, diez Diputados o Diputadas;
- e) Sonsonate, seis Diputados o Diputadas;
- f) Usulután, cinco Diputados o Diputadas;
- g) Ahuachapán, cuatro Diputados o Diputadas;
- h) La Paz, cuatro Diputados o Diputadas;
- i) La Unión, tres Diputados o Diputadas;
- j) Cuscatlán, tres Diputados o Diputadas;
- k) Chalatenango, tres Diputados o Diputadas;
- l) Morazán, tres Diputados o Diputadas;
- m) San Vicente, tres Diputados o Diputadas; y
- n) Cabañas, tres Diputados o Diputadas”⁸⁶

Artiga menciona que dichas circunscripciones han sufrido varias modificaciones desde la fecha de su diseño en 1982.

2. Formas de candidatura y de votación

En el caso de la candidatura, la distinción básica es entre la candidatura individual y la de lista. Respecto a esa lista se puede diferenciar tres formas distintas:

- a) La lista bloqueada: le permite al votante dar su voto a una lista en bloque o plancha. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los

⁸⁶ Código Electoral (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013).

candidatos en la lista, tal y como fue dispuesto por las convenciones o asambleas partidarias. El orden establecido por la lista no puede ser alterado.

- b) La lista cerrada y no bloqueada. Brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quien debe representar al partido. Los partidos solo estructuran previamente dicha decisión.
- c) La lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada): le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos solo constituyen aquí una propuesta.

Para el caso salvadoreño, el Doctor Artiga explica que, al hablar de las formas de la candidatura, se refiere a la forma en que son presentadas las personas que compiten por el voto del electorado. Si la candidatura es una sola persona, entonces se habla de candidatura individual. En cambio, si más bien se trata de varios candidatos presentados por cada partido o coalición, entonces se habla de candidatura de lista.⁸⁷

En El Salvador, esta fue la forma de candidatura vigente desde que se introdujo la representación proporcional en 1963 hasta 2012, luego de que la sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en julio de 2010, declarara que dicha disposición era inconstitucional.⁸⁸

Luego de que se declarara inconstitucional la lista cerrada y bloqueada, la Asamblea Legislativa se decidió por una modalidad que, en principio,

⁸⁷ *Ibíd.* 272.

⁸⁸ *Ibíd.* 276.

corresponde a la lista cerrada pero no bloqueada. Sin embargo, la nueva disposición electoral adoptada dejó abierta la posibilidad de que, según fuera la forma de votar por parte de los lectores, la lista no bloqueada operara en la práctica como bloqueada; es decir, que a la hora de decidir cuales candidatos resultaran electos, privara el orden en que aparecen en la lista.⁸⁹

La discusión en torno a la clase de lista más adecuada para el país es una cuestión abierta. Algunas organizaciones sociales, que tienen un discurso a favor de una mayor democratización del régimen, sostienen que debería optarse por la lista abierta pues, según ellas, los candidatos electos que luego busquen su reelección tendrían presentes a sus electores a la hora de participar en la toma de decisiones.

Por otra parte, Nohlen manifiesta que, la forma de votación está relacionada estrechamente con la forma de candidatura. Consecuentemente, la distinción básica es entre el voto por un candidato individual o el voto por una lista de partido.⁹⁰

Las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia, especialmente, en tres sentidos:

- a) Para la relación entre el elector y candidato-parlamentario.
- b) Para la relación entre los candidatos- parlamentarios y sus respectivos partidos.
- c) Para la posibilidad de los partidos de estructurar la composición de los grupos políticos en el parlamento.⁹¹

⁸⁹ *Ibíd.* 277.

⁹⁰ Nohlen, *Gramática de los Sistemas Electorales*, 9.

⁹¹ *Ibíd.* 10- 11.

Las distintas formas de candidatura y de votación también pueden ser empleadas para mejorar la representación política, asegura Nohlen.

En El Salvador, para las elecciones de diputados y de concejos municipales, los electores cuentan con dos formas de expresión del voto. En el primer caso opera el voto preferencial, mientras que, en el segundo, aunque no se está en el marco de una candidatura individual sino de una candidatura de lista, el voto opera como voto único. Se vota la lista como si se votara una única candidatura. Tan es así que las elecciones de concejos municipales son entendidas popularmente como “elecciones de alcaldes”, sin importar cuantos concejales se estén eligiendo para cada municipio.⁹²

Sobre la forma de emisión del voto, ya que el Código Electoral vigente establece literalmente que:

“Art. 197.- A cada ciudadano o ciudadana corresponde únicamente un voto.

Al ciudadano o ciudadana, estando solo, se le concederá el tiempo necesario para marcar su papeleta y depositarla en el lugar correspondiente.

En las elecciones presidenciales y municipales, el voto se expresará haciendo cualquier marca que indique inequívocamente su preferencia, sobre la bandera del partido político o coalición.

En las elecciones legislativas y de diputados y diputadas al parlamento centroamericano, todos los votos a favor de un partido político, coalición, o candidaturas no partidarias, sean enteros o el resultado de la suma de fracciones, servirán para determinar la cantidad de escaños que les corresponden según el cociente y residuo mayor correspondiente.

⁹² Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, 279.

En las elecciones legislativas se empleará la circunscripción departamental y en el caso del parlamento centroamericano, se utilizará la circunscripción nacional.

Las marcas contenidas a favor de determinadas candidaturas se registrarán como preferencias a los respectivos candidatos y candidatas, y serán sumadas por el tribunal supremo electoral a la hora de asignar los escaños ganados por un partido político o coalición.”

Según tales disposiciones los electores en el caso de las votaciones legislativas y del Parlamento Centroamericano a la hora de emitir el voto se podrían sobre la lista de candidatos propuestos por los partidos o coaliciones:⁹³

- a) Marcar la bandera del partido o coalición contendiente;
- b) Marcar la bandera y toda la planilla de candidatos de un mismo partido o coalición contendiente;
- c) Marcar toda la planilla, pero no la bandera del partido o coalición contendiente;
- d) Marcar sobre uno o varios de los candidatos propuestos por un partido o coalición contendiente;
- e) Marcar sobre uno de los candidatos no partidarios⁹⁴

Por todo lo anterior, los electores cuentan con la posibilidad de hacer tantas marcas como escaños estuvieran en disputa en la circunscripción electoral respectiva. Como se puede observar el número de escaños varía de res a

⁹³ Código Electoral (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013), artículo 185.

⁹⁴ Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, 280.

veinticuatro, según sea el departamento donde le corresponde votar a cada elector.⁹⁵

En el 2015, una nueva sentencia de la Sala de lo Constitucional con referencia 48-2014 de fecha 5 de noviembre de 2014, permitió el llamado “voto cruzado” y las listas abiertas al declarar inconstitucional el artículo 185, inciso 3 del Código Electoral vigente de ese año. Por tal motivo la Asamblea Legislativa emitió un decreto en el que delego al Tribunal Supremo Electoral, la elaboración de la normativa que permitiría a los electores votar por candidatos de diferentes partidos en el año 2015.⁹⁶

3. La conversión de votos en escaños

En cuanto a la conversión de votos en escaños es de importancia, en primer lugar, la formula o regla de decisión, es decir, le método según el cual se decide, quienes son los ganadores y quienes son los perdedores en una elección. Respecto a la fórmula de decisión, hay que distinguir entre la formula mayoritaria- en sus dos versiones de mayoría absoluta y relativa- y la formula proporcional.⁹⁷

En el caso de la formula mayoritaria, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato pueda reunir la mayoría exigida- relativa o absoluta- de los votos. De acuerdo a esta fórmula, solo se toma en cuenta en la

⁹⁵ Al respecto de este punto el Doctor Artiga menciona que: “Las candidaturas no partidarias fueron implementadas desde las elecciones de Diputados de 2012 como resultado de una sentencia de la Sala de lo Constitucional, también en 2010, que eliminó el monopolio partidista de la representación política que se había implantado en la práctica según la interpretación hecha, hasta 2010, del artículo 85 de la Constitución, que establece que: “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.”

⁹⁶ *Ibíd.* 28.

⁹⁷ Nohlen, *Gramática de los Sistemas Electorales*, 12.

adjudicación de escaños a los vencedores en las circunscripciones respectivas.⁹⁸

En el caso de la fórmula proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. A diferencia de la forma mayoritaria, aquí se otorga –al menos de manera aproximada- un mismo valor de logro a cada voto.⁹⁹

En cuanto a la conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la fórmula proporcional, existe una multiplicidad de procedimientos que en parte son verdaderamente complicados y que le hacen al elector saber que sucede realmente con su voto. Los dos tipos más importantes de procedimientos de conversión de votos en escaños son los de divisor y los de cociente.¹⁰⁰

La fórmula electoral en El Salvador ha tenido sus variables tal como lo menciona el Doctor Artiga ya que, la Mayoría Simple (conocida en inglés como “plurality”). Es la que se utilizaba en el país hasta 2012 para la elección de concejos municipales.¹⁰¹

También menciona que la Mayoría Relativa no tiene aplicación en el país. Y que la Mayoría Absoluta (traducida al inglés como “majority”), es la fórmula que se utiliza en El Salvador para la elección presidencial. Cuando ningún candidato, partido o coalición contendiente sobrepasa el 50 % de los votos válidos, se recurre a otra elección en segunda vuelta que puede llevarse a cabo con el voto directo de todos los ciudadanos aptos para ejercer el sufragio, o puede decidirse mediante el voto, normalmente, del parlamento. Esta era la opción que tenía El Salvador hasta 1979. Con el cambio de régimen, se adoptó

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.* 13.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, 287.

la votación directa en segunda vuelta, y la misma fue utilizada en 1984 y 1994.¹⁰²

Uno de los problemas que presenta este procedimiento de reparto de escaños es que la cifra repartidora (el cociente electoral) varía de circunscripción a circunscripción. Como resultado de esta variación, unos escaños son “más baratos” que otros. Es decir, los partidos necesitan allí menos votos para obtener esos escaños que los que necesitan en otras circunscripciones, donde los mismos son “más caros”. Esto genera otra especie de *malapportionment*.¹⁰³

4. Barreras legales

Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional. Las barreras legales se refieren solamente al partido en cuestión, no al candidato individual que, en el caso de una victoria en su circunscripción electoral, conservara su escaño independientemente de que su partido, en conjunto, haya podido o no superar la barrera legal correspondiente.¹⁰⁴

La única función de las barreras legales consiste en excluir a partidos políticos pequeños de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria, con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Hasta qué punto se cumple esta función,

¹⁰² *Ibíd.* 288.

¹⁰³ *Ibíd.* 290.

¹⁰⁴ Nohlen, *Gramática de los Sistemas Electorales*, 15.

depende de forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal, así como el contexto sociopolítico del país en cuestión.¹⁰⁵

En El Salvador, a partir de 2013 existe la Ley de Partidos Políticos, que en su artículo 13, literal b, establece la presentación de un número no menor de cincuenta mil firmas de ciudadanos que respalden la solicitud de inscripción del partido. Para entrar al reparto de escaños no se establece barrera alguna, y para evitar la cancelación, el partido debe obtener cincuenta mil o más votos válidos cuando participa en una elección de diputados a la Asamblea Legislativa (Art. 47, lit. c). Cuando los partidos políticos integren una coalición para presentarse a elecciones de diputados de la Asamblea Legislativa o del Parlamento Centroamericano, y decidan participar con símbolo único, deben obtener, para evitar ser cancelados, cien mil votos válidos si la coalición es de dos partidos; ciento cincuenta mil si es una coalición de tres partidos, y cincuenta mil adicionales por cada partido adicional a una coalición de tres partidos (Art. 47, lit. g). En cualquier caso, si los partidos logran al menos un escaño, no podrán ser cancelados.¹⁰⁶

Artiga señala, que resulta interesante que en materia de cancelación de los partidos solo se hace referencia a las elecciones de diputados. Nada se dice sobre la participación y el total de votos que deben obtener los partidos o coaliciones en otro tipo de elección, especialmente en las presidenciales. Las barreras electorales para la inscripción de los partidos y para la cancelación de estos fueron de los elementos del sistema electoral que más modificaciones tuvieron desde la emisión del Código Electoral de 1993, hasta la emisión de la Ley de Partidos Políticos en 2013.¹⁰⁷

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, 282.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

2.7.3 Organismo Electorales

Para garantizar la legitimación de los resultados electorales, se cuenta con dos tipos de organismos electorales: los permanentes y los temporales.

2.7.3.1 Tribunal Supremo Electoral

El Tribunal Supremo Electoral ha sido concebido como un órgano administrativo y/o como órgano jurisdiccional. Una denominación doctrinaria sería la de organismo electoral administrativo con atribuciones jurisdiccionales puesto que este es quien tiene la decisión final sobre la validez de las elecciones, incluso si son impugnadas; es decir, le corresponde organizar las elecciones, pero también cuenta con atribuciones para resolver de manera final y definitiva las impugnaciones correspondientes.¹⁰⁸

Respecto de la función jurisdiccional del TSE, en El Salvador se manejan dos tesis: la primera, sostiene que es una jurisdicción privativa de carácter constitucional, en cuanto que el párrafo último del artículo 208 de la Constitución, establece que el TSE es la máxima autoridad en materia electoral por lo que crea una jurisdicción privativa y por lo tanto todos sus actos son jurisdiccionales; la segunda tesis, sostiene que para que pueda hablar con propiedad de una jurisdicción electoral, esta necesita ser erigida conforme lo establece el artículo 131 numeral 31 de la Constitución, en el cual se señala como una de las funciones de la Asamblea Legislativa, erigir jurisdicciones, y al no haberse erigido la jurisdicción electoral, el Tribunal Supremo Electoral no tiene facultades para ejercer actos jurisdiccionales, por lo que en los últimos años, el desempeño del TSE ha oscilado entre estas dos posturas.¹⁰⁹

¹⁰⁸Morales, *Nociones de Derecho Electoral Salvadoreño*, 148.

¹⁰⁹ *Ibíd.* 149.

2.7.3.2 Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos

Son organismos electorales que auxilian al Tribunal Supremo Electoral para la organización y administración de las elecciones. Estos organismos son de carácter temporal, dado que solo funcionan durante los procesos electorales y su estructura es totalmente partidaria: aunque su nombramiento lo formaliza el TSE, son los partidos políticos los que disponen a su entera voluntad de los cargos.¹¹⁰

Aunque a partir de una sentencia de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional de fecha 22 de julio del año 2015, en la cual se declaró inconstitucional el texto de los artículos 91 inc. 1°, 95 inc. 1° y 99 inc. 1°, produciéndose así una reforma al código electoral, quedando plasmada en el artículo 102 del Código Electoral, en el cual se ciudadaniza la integración de las Juntas Receptoras de votos, mediante un sorteo, debidamente señalado en la ley.¹¹¹

Desde el artículo 91 al 112 del Código Electoral se encuentran las disposiciones que regulan a todas las juntas antes mencionadas, pero a efecto de que esto sea más comprensible se muestran en el siguiente cuadro.

¹¹⁰ *Ibíd.* 153.

¹¹¹ Véase. El artículo 102 del Código Electoral, el cual, cito textual: “para los fines previstos en el inciso segundo del artículo 99 e inciso segundo del artículo 100 de este código, el tribunal realizara, a efecto de complementar las juntas receptoras de votos para cada municipio, un sorteo de entre los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del municipio, tomando en consideración los requisitos establecidos en el artículo 101.”

Funciones relevantes de las JED, JEM y JRV.¹¹²

JED	JEM	JRV
<p>Recibir la protesta de la ley de los miembros de la JEM y darles posesión de sus cargos.</p>	<p>Supervisar por sí o por medio de sus delegados la integración de las JRV al momento de iniciarse la votación y tomar las medidas pertinentes para su legal integración tomando en cuenta lo establecido en el Código Electoral.</p>	<p>Recibir bajo su responsabilidad, de la JEM o de sus delegados, los paquetes que contienen los materiales y documentos electorales para ser usados durante la votación, de conformidad a los instructivos especiales dictados por el Tribunal.</p>
<p>Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de la JEM y JRV y dar cuenta inmediata al Tribunal con copia al Fiscal de las anomalías que constataren.</p>	<p>Conocer y resolver sobre cualquier situación que interfiera en el normal desarrollo de la votación e informar a las JED y al Tribunal sobre las quejas que, en relación al proceso electoral, se presenten contra los miembros de las JRV.</p>	<p>Realizar el escrutinio preliminar, voto por voto, al finalizar el proceso de votación y consignar el resultado en el acta correspondiente, debiendo ser firmada, sin excusa alguna por todos los miembros de la misma, para los efectos de ley.</p>
<p>Conocer el grado de las resoluciones de la JEM de conformidad a este código.</p>	<p>Conocer y resolver sobre cualquier situación que interfiera en el normal desarrollo de la votación e informar a las JED y al Tribunal sobre las quejas que, en relación al proceso electoral, se presenten</p>	<p>Devolver a las Juntas Electorales Municipales o a sus delegados, los materiales y documentos electorales.</p>

¹¹² FUSADES, “La Ciudadanización de los Organismos Electorales Temporales en El Salvador”, (El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 2015), 4-5.

	contra los miembros de las JRV.	
Decidir sobre los incidentes que se susciten en la votación, cuando no haya sido resultado por las JEM.	Recibir las actas y la documentación que le entreguen sus delegados o JRV, y en base a estas, elaborar acta general municipal preliminar del escrutinio.	Velar por el cumplimiento de la Ley y todas las disposiciones relativas al proceso electoral.
Entregar bajo su responsabilidad a la JEM, las papeletas de votación, todo los objetos y demás papelería que el proceso eleccionario requiera.	Denunciar ante las autoridades competentes, las violaciones a las leyes y al código electoral, que cometieren las autoridades o particulares en contra del proceso electoral.	Las demás funciones que le confieran el código electoral, los reglamentos y el Tribunal.
Vigilar el correcto funcionamiento de las JEM, sus delegados y JRV.	Vigilar estrictamente el funcionamiento de las JRV, además deberá por si o a través de sus delegados velar por la seguridad del traslado de los paquetes electorales.	Las demás funciones que le confieran el código electoral, los reglamentos y el Tribunal.

*Cuadro de elaboración propia con datos oficiales del TSE.

2.7.3.3 Junta Electoral de Voto desde el Exterior y Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior

Con la entrada en vigencia en enero del año 2013 de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales¹¹³, creando el sistema del voto desde el exterior, también por medio de las

¹¹³ Decreto No. 273 de la Asamblea Legislativa de El Salvador, en el cual se emite la Ley Especial para el Voto desde el Exterior en las elecciones presidenciales.

disposiciones de la ley se crearon la Junta Electoral de Voto desde el Exterior y las Juntas Receptoras de Voto desde el Exterior, respectivamente.

Ambas consideradas por la ley como organismos electorales temporales y bajo la responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral. La primera se encargaría del envío del material electoral y la recepción de los votos de la ciudadanía salvadoreña en el exterior. La segunda por su parte, se encargara de custodiar los votos tal y como lo hacen las JRV anteriormente mencionadas.¹¹⁴

Las JRVEX deberán estar ubicadas en la capital de la Republica, según la ley y estas deberán estar en el lugar de votación que disponga el TSE. Las funciones de las JEVEX las detalla exactamente el artículo 13 de la Ley, el cual literalmente dice:

“Art. 13.- Son atribuciones de la Junta Electoral de Voto desde el Exterior:

1. Recibir la protesta de ley a los miembros de las JRVEX y darles posesión de sus cargos, por lo menos sesenta días antes de la elección de que se trate;
2. Entregar bajo su responsabilidad a las JRVEX todos los objetos y papelería que el proceso eleccionario requiera;
3. Supervisar la integración de las JRVEX al momento de iniciar el proceso de envío de la correspondencia electoral a los inscritos en el padrón de electores en el exterior, así como en el momento de la instalación el día de las elecciones y durante el proceso de cierre y escrutinio de resultados;

¹¹⁴ Ley Especial para el ejercicio del Voto desde el Exterior en las elecciones presidenciales. (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2013)

4. Conocer y resolver sobre cualquier situación que interfiera en el normal desarrollo del proceso de votación desde el exterior, e informar al Tribunal sobre las quejas e irregularidades que, en relación con el proceso electoral, se presenten;
5. Recibir la documentación y las copias de las actas de cierre y escrutinio que le entreguen las juntas receptoras de votos y en base a éstas, elaborar un acta general preliminar del escrutinio del voto desde el exterior, de la cual deberá entregar al Tribunal la original y una copia a cada uno de los partidos políticos o coaliciones contendientes, a más tardar dieciocho horas después del cierre de la votación. La no entrega de la copia del acta mencionada a los partidos políticos o coaliciones contendientes, será sancionada de acuerdo a lo establecido en el artículo 280 del Código Electoral;
6. Dar cuenta inmediata al Tribunal, al Fiscal Electoral y a la Junta de Vigilancia Electoral, de las alteraciones al orden público que ocurran con ocasión del escrutinio, así como de cualquier otra violación a la ley y de la afectación a las garantías ciudadanas, para el buen desarrollo de las elecciones;
7. Vigilar estrictamente el funcionamiento de las JRVEX;
8. Requerir la asistencia de las autoridades competentes para garantizar la pureza del proceso electoral;
9. Consultar al Tribunal cuando surjan dudas en la aplicación de las presentes disposiciones o de las normativas vigentes;
10. Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones a las leyes y a estas disposiciones especiales, que cometieren las autoridades o particulares en contra del proceso electoral, dando cuenta de ello al

Tribunal, al Fiscal General y a la Junta de Vigilancia Electoral, mencionando la prueba y la documentación correspondiente; y

11. Las demás que le asigne la ley y el Tribunal.”

En cuanto a las JRVEX, la ley es clara al decir que las atribuciones de estas serán las mismas que se disponen en el artículo 108 del Código Electoral vigente, en lo que corresponda.

2.7.4 Forma del Voto

Los procedimientos de votación dependerán del marco legal vigente, tratando de proponer métodos y procedimientos de votación para asegurar que todos los electores registrados tengan igual oportunidad de participar en la votación, sin distinción en raza, género, clase, su nivel de alfabetización o su condición física, estos pueden ser:

- Voto único: se emite solamente un voto, por un candidato o por una lista de candidatos.
- Voto múltiple: brinda al ciudadano tantos votos como cargos se elegirán en una circunscripción plurinominal, no puede otorgar más de un voto por candidato.¹¹⁵
- Voto preferencial: son más depurados, es decir, los candidatos que se encuentran en la nómina partidaria son los mejores que el partido puede ofrecer a los ciudadanos¹¹⁶, es el elector quien determina el orden de sucesión de los candidatos propuestos por partido.

¹¹⁵ Luis Diego Brenes Villalobos y Mario Andrés Matrrita, “Efectos Colaterales del Voto Preferente” (Costa Rica, Revista de Derecho Electoral, N° 14 Julio -diciembre 2012), 44

¹¹⁶ *Ibíd.*

- Voto acumulativo: confiere al ciudadano una pluralidad definida de votos que se pueden entregar a un único candidato¹¹⁷, teniendo la posibilidad en que los partidos puedan incluir en la lista al candidato dos veces.
- Voto alternativo: permite al votante determinar, de manera eventual, en el segundo o tercer lugar, y así sucesivamente, a quien debería ocupar el cargo si su primera preferencia no logra la victoria.
- Voto electrónico: es implementado para incrementar la rapidez, certeza y eficacia del quehacer electoral, obteniendo con mayor rapidez los resultados de la elección.
- Voto limitado restringido: facilita la elección de candidatos fuertes de minorías y permite el voto personal por candidatos individuales, se basa en distritos plurinominales y los candidatos ganadores son simplemente aquellos que obtienen más votos.
- Votación de lista o votos nominales: el elector puede elegir una lista completa o solo un candidato.

2.7.5 Sistemas de votación

Alfonso Ayala Sánchez, opina que el voto tradicional presenta una serie de inconvenientes de orden administrativo, tales como los altos costos de impresión y seguridad de las boletas, el traslado de las mismas desde todas las casillas de los distintos distritos electorales hasta el centro de recepción de la autoridad electoral, y la lentitud de los conteos realizados por los funcionarios de casilla, los cuales muchas veces cometen errores.¹¹⁸

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ Alfonso Ayala Sánchez, *Democracia en la era digital*, (México: UNAM, 2012), 48.

Otro tipo de problemas con las boletas de papel involucran a los propios electores, ya que en muchas ocasiones las papeletas causan confusión en el usuario, quien termina votando por candidatos diferentes a los de su preferencia, anulando su voto al seleccionar más de una opción, o votando por los candidatos colocados en la parte de arriba de la hoja de votación (el ya mencionado *fall-off*). Por último, existe el problema de la falta de accesibilidad del voto en papel para aquellas personas que presentan alguna discapacidad visual o motriz.

Los problemas antes expuestos pueden resolverse utilizando las tecnologías digitales de votación para que los ciudadanos emitan su sufragio, lo que se conoce como voto electrónico o *e-voting*.¹¹⁹

2.7.5.1 Sistemas de votación basados en papel

En un sistema de votación basado en papel (tarjetas perforadas o *punchcard*, tarjetas sensibles a marcas o *marksense*), los votos se registran, se escrutan y se produce el resultado. Un sistema con tarjetas perforadas permite al votante grabar sus votos mediante agujeros en tarjetas especialmente diseñadas. Un sistema sensible a marcas permite al votante registrar su voto haciendo marcas directamente sobre la papeleta de votación. Adicionalmente, los sistemas basados en papel pueden registrar el voto del elector sobre el papel o tarjeta usando algún dispositivo electrónico, pero estos dispositivos no registran, ni guardan ni computan los votos hechos por el elector. Casi siempre, cuando se utiliza este sistema de votación, hay lugares definidos adonde el elector se dirige para llevar a cabo el proceso.¹²⁰

¹¹⁹ *Ibíd.* 49.

¹²⁰ Nohlen et al, *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (México: FCE, 2007), 955.

2.7.5.2 Sistemas electrónicos de votación

En el proceso de automatización de los procesos electorales, el voto electrónico significa el pase de los sistemas de votación basados en papel a aquellos sistemas electrónicos de votación (*Electronic Voting System*).¹²¹

2.7.5.2.1 Sistema de votación de registro electrónico directo (DRE)

Este sistema de votación presencial tiene la característica de ser proporcionado por máquinas especialmente fabricadas para la votación y no se encuentran conectadas con otras máquinas (plataforma cerrada). Éstas pueden ser máquinas dedicadas que presentan todas las opciones y elecciones simultáneas o máquinas dedicadas con teclado numérico. En el primer caso, el elector pulsa una tecla sobre las opciones en competencia; en el otro, el elector debe conocer, previamente, los códigos numéricos de cada candidato.

En un Sistema de votación de registro directo electrónico (DRE), los votos son registrados mediante un panel de votación que tiene componentes mecánicos o electroópticos, que puede ser activado por el elector, y que luego procesa los datos por medio de un programa de computadora, encargado de grabar los datos de la votación y las imágenes de las papeletas de votación en componentes de memoria. Más adelante se produce la tabulación o cómputo de los datos almacenados en un componente de memoria removible y una copia impresa.

El sistema también puede proveer una forma para transmitir las votaciones de manera individual cada vez que un elector vota, o el resultado total de la votación a un centro de consolidación desde donde se emitirán reportes de resultados de las circunscripciones que participan en el proceso. Con este

¹²¹ *Ibíd.* 955.

sistema, el manejo del voto únicamente lo realiza el elector, no se requieren boletas o papeletas electorales, el proceso de escrutinio es inmediato y sus resultados son de alta precisión y celeridad.

Sin embargo, este sistema necesita una máquina por mesa de electores, un programa intenso de información y educación electoral y el sistema de respaldo e infraestructura puede ser costoso. Como son máquinas especiales, sus costos son menores que el de otros sistemas, pero no se pueden utilizar en otras actividades que no sean las electorales.¹²²

2.7.5.2.2 Sistemas de votación en red

En un sistema de votación en red, alguna o toda la data del proceso electoral es transmitida por una red de comunicaciones que no está ni física ni lógicamente utilizada sólo por los datos de la elección. Es decir, la red es generalmente una red pública (como por ejemplo internet) o privada (como una red de cajeros automáticos). La FEC (*Federal Election Commission*), dentro de sus estándares, considera el sistema de votación en red de registro electrónico directo (*Public Network Direct Record Electronic Voting System*) como un sistema de registro electrónico directo, pero con capacidad para transmitir los resultados de la votación, ya sea en línea, en lotes o al final de la jornada electoral. Puede ser según las siguientes opciones:

2.7.5.2.2.1 Sistemas de votación en red asistido

Es aquel sistema de votación presencial que interconecta varias computadoras y proporciona soporte para el voto y el escrutinio. En este caso, el elector tiene que asistir al centro de votación previamente determinado, se identifica directamente ante el administrador, se le asigna una computadora y vota en ella. Este sistema se establece a través de una PC o una computadora portátil

¹²² *Ibíd.* 956.

(*laptop*), sea con pantalla sensible al tacto (*touch screen*), ratón (*mouse*) o teclado. En ese mismo orden, resultan también más amigables para el elector. En este sistema, se requiere una máquina administradora y varias terminales, un programa intenso de información y educación electoral y un sistema de respaldo e infraestructura que puede ser costoso. Como son máquinas convencionales, sus costos son mayores que el sistema anterior, pero se pueden utilizar en otras actividades no electorales.¹²³

2.7.5.2.2 Sistemas de votación en red no asistido

Es un sistema de votación no presencial que se sirve de la plataforma de internet, la red de redes. Es un sistema no asistido, pues el elector no tiene que desplazarse a un lugar de votación, sino que puede realizarlo desde cualquier lugar que tenga posibilidad de acceso a internet. Se argumenta que los sistemas de voto desde casa, a través de internet, eliminarían los gastos asociados a la instalación y administración de sitios de votación en zonas remotas, que pueden facilitar a los electores que cuentan con computadora la emisión del voto desde su casa o centro de trabajo y que pueden eliminar la necesidad de separar los sistemas de voto en ausencia.

La tecnología para encriptar información puede utilizarse para asegurar que la emisión del voto a través de internet resulte segura y privada. Sin embargo, los sistemas de voto desde casa a través de internet generan muchas preocupaciones asociadas a los sistemas de voto en ausencia y por correo, incluyendo aquellas que se relacionan con el hecho de que la población se vea influida o forzada a votar de determinada manera o con la posibilidad de que las personas vendan su derecho al voto. Adicionalmente, aunque las computadoras personales con acceso a internet están en todos lados, sería

¹²³ *Ibíd.* 957.

necesario que se instalaran sitios en los que puedan votar quienes no tengan acceso a internet o no sepan cómo utilizar una computadora.¹²⁴

¹²⁴ *Ibíd.* 958.

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLITICOS EN EL SALVADOR

En este apartado se desarrollará el origen y evolución del derecho políticos al sufragio de manera cronológica, desde los países precursores que establecieron y fundaron el sufragio de forma limitada , hasta llegar a la universalidad del derecho al sufragio, fruto de diversas luchas sociales en el devenir histórico de la sociedad, reconocido así para hombre y mujeres, procurando la igualdad jurídica y de participación política sin limitaciones respecto al sexo, nacionalidad, posición social y económica, hechos que se constituyeron en la base para lograr el reconocimiento e implementación del voto de los ciudadanos residentes en el exterior y más preciso, de los salvadoreños.

3.1 Desarrollo Histórico del Derechos al Sufragio

La democracia moderna y consecuentemente del sufragio sitúa su origen en un periodo de tiempo relativamente corto, entre mediados del XVII y principios del XIX, con la Revolución Inglesa, la declaración de independencia de los EEUU y la Revolución Francesa. En el transcurso de ese periodo la idea de que un poder legítimo no puede fundarse ni operar sin incorporar la voluntad popular; y la idea de que el poder legítimo en ningún caso es absoluto, sino que este tiene como límite los derechos de los ciudadanos, se configuran como ideas fundamentales.

3.1.1 Revolución Francesa

Luego de la Revolución Francesa, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó en 1789 la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, esta contenía pequeñas referencias a la participación política y la propiedad,

igualmente el texto constitucional de 1791 contenía escasas menciones, a pesar que algunas de estas garantizaban en teoría el ejercicio de los derechos políticos de todos los franceses¹²⁵, estos derechos políticos establecían la elección de los representantes en la comuna aunque comprendía limitaciones para ser ciudadano activo, elector y representante, que dictaba como requisito ser propietario de una renta equivalente entre ciento cincuenta y doscientas jornadas de trabajo.

La Constitución de 1793 opuesta a la anterior proclamaba una igualdad plena y una libertad absoluta en materia de propiedad vinculada a al reconocimiento de los derechos políticos para todos los ciudadanos. El texto Constitucional de 1793 no delimitaba ni excluía el derecho de voto por razón de la propiedad.¹²⁶

Posteriormente, se establecieron dos Constituciones más, una en 1795 que impuso el sufragio indirecto, secreto y censitario; y la Constitución de 1799, que estableció el sufragio universal, y cuatro asambleas. Para 1848, surge una nueva revolución bajo el lema del sufragio universal y de las conquistas sociales, creando la figura de Asamblea Legislativa única y la figura de presidente de la República con amplios poderes, ambas elegidas por sufragio Universal.¹²⁷

3.1.2 Inglaterra

En Revolución Inglesa, surge un grupo entre las filas del ejército de Cromwell, estos reivindicaban la concesión de derechos políticos a los pequeños propietarios rurales, y otro grupo de origen similar, proponían una democracia directa. No obstante, lo que triunfó como resultado de la revolución, fue una

¹²⁵Luis Sánchez Quiñonez, “Ciudadanía, sufragio y propiedad en las Constituciones francesas de 1791 y 1793”. *Deusto Journal of Human Rights*, N° 5, (2020): 104.

¹²⁶ *Ibíd.* 119.

¹²⁷ Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, (Chile: Jurídica de Chile, 1963), 47.

monarquía constitucional con parlamento bicameral, una cámara de representantes, los comunes, elegida por sufragio censitario, cuyos electores eran apenas 5% de la población adulta masculina, y una cámara hereditaria, con supremacía legislativa y que junto a la corona ejercía control sobre el ejecutivo, estos eran los lores.¹²⁸

En 1832 se aprobó la primera reforma y fue muy leve, aunque dobló el número de electores, en esta se exigía el pago de una renta para tener derecho a votar, esto es sufragio censitario en una versión inglesa. Pero esta reforma permitió ponerle fin al dominio político de los propietarios y del mundo rural, para permitir con ello la participación de los representantes de las ciudades y de la industria. Para el año 1867 Disraeli, en oposición a buena parte de su partido y con el apoyo de los liberales, dicta una nueva ley electoral, en esta se amplió el derecho de voto a quienes tuvieran una casa o pagaran un alquiler, es así que los obreros cualificados pudieron votar¹²⁹

Sin embargo, en 1918, en un periodo de plena y total guerra y de constante y masificada inconformidad de los ciudadanos en Inglaterra, casi como un símbolo de unidad nacional, la llevo a dictar una Ley, que vino a declarar el sufragio universal verdadero.¹³⁰

3.1.3 Estados Unidos

En el campo electoral Estados Unidos, mantenía exclusividad del marco jurídico de cada uno de los Estados, es hasta en 1870 que se aprueba la enmienda 15°, la cual establecía que *“el derecho de sufragio que pertenece a*

¹²⁸ Blanca Rodríguez Ruiz, y Pedro Francés, *Filosofía Política II*, (Granada: Universidad de Cartuja, 2010), 14.

¹²⁹ Eduardo Montagut, “Historia de las leyes electorales: El sistema electoral victoriano”, *Nuevatribuna.es*, 24 de diciembre de 2015, <https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/sistema-electoral-victoriano/20151222113739123739.html>

¹³⁰ Jorge Enrique Guier, *Historia del Derecho*, Tomo II, (Costa Rica: UNED, 1968), 68.

los ciudadanos de los Estados Unidos no podrá rehusarse o restringirse ni por los Estados Unidos ni por ningún Estado, por motivos provenientes de la raza, del color, o de un anterior estado de servidumbre".¹³¹ Sin embargo seguía siendo exclusivo para los hombres.

Al igual que en el resto de los países las luchas sociales exigían la ampliación del sufragio universal verdadero, como consecuencia en 1920 a través de la 19ª enmienda se incorpora el derecho de voto para las mujeres, esto fue evidenciado en las siguientes elecciones presidenciales haciendo subir el caudal de votantes de más de 18 millones a más de 26 millones.¹³²

3.1.4 España

El nacimiento del sufragio en España puede fijarse en el decreto de mayo de 1809, ahí se establecen las Cortes como representación legal de la Monarquía, estas cortes precisaban de un sistema de elección por votación. Se crea lo que se considera la primera ley electoral por medio de la instrucción de 1810, con ella se eligen 208 diputados uno por cada 50,000, la designación de electores era de 1 por cada 200 vecinos, con ellos constituían las juntas de parroquia habitantes; este sufragio era considerado como universal, aunque indirecto.¹³³

La constitución de Cádiz de 1812, influye mucho en el concepto de sufragio universal, los ideólogos de España sugerían un modelo de sociedad en que se garantizase la equiparación de los ciudadanos por medio de los principios de igualdad jurídica y política, aunque quedaban enterrados los modelos antiguos, esta nueva sociedad debía ser dirigida por los más capaces y ricos,

¹³¹ Silva Bacuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, (Chile: Jurídica de Chile, 1963), 50.

¹³² *Ibíd.*

¹³³ Juan Antonio Alejandro García, "Consideraciones Históricas sobre el Derechos al sufragio en España", *Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de Extremadura de España*, N° 8 (1990): 291.

es decir la clase media burguesa, con ello erradicaba los mecanismos elitistas, si bien es cierto, no era como lo que actualmente se conoce por sufragio universal, este daba mayor amplitud con la eliminación de ciertas limitantes, otorgando el derecho al sufragio a al menos unos tres millones de ciudadanos.¹³⁴

Pasado casi un siglo y muchas más constituciones, se logra llegar hasta la proclamación de la República de 1931, esta fue la oportunidad de reivindicar las luchas democráticas , como la del incremento del derecho a votar, en ese año mediante decretos logran la reducción de la edad electoral a 23 años y también se establece que las mujeres y sacerdotes pueden ser elegibles¹³⁵, posteriormente también se logra establecer todos los derechos electorales a las mujeres en la constitución en su artículo 36 *“los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de 23 años tendrán los mismos derechos electorales”*.¹³⁶

3.2 Evolución del Derecho al Sufragio

La democracia debe ser libre e igualitaria, el mecanismo para por excelencia para garantizarlo es a través del voto universal para elegir a sus representantes. No obstante, esta universalidad del sufragio transito un largo camino, con limitaciones y restricciones en cuanto al sexo, posición social, capacidad económica, religión, profesión, etc., en el transcurso histórico se eliminaron esas restricciones y se fueron ampliando los derechos electorales mediante luchas sociales.

3.2.1 Sufragio Masculino

Desde la antigua Grecia, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de la Asamblea tenía restricciones, pues no todos podían actuar en

¹³⁴ *Ibíd.*, 292.

¹³⁵ *Ibíd.*, 299.

¹³⁶ *Ibíd.*, 230.

ella, los únicos que lo podían hacer eran los varones adultos, excluyendo a las extranjero, esclavos y mujeres; esta forma de ejercicio del voto es conocido sufragio restringido, mismo que fue implementado por los Romanos, quienes concedían la participación únicamente a los patricios y plebeyos hombres, estos tenían el derecho de ejercer el voto para elegir magistrados, estaban totalmente excluidos los parias, mujeres y los esclavos.¹³⁷

El sufragio masculino fue el resultado evolutivo de la democracia que lo puede ser ubicado, dentro del sufragio censitario, el cual establecía algunos requisitos o elementos determinados, tales como, estado civil, renta, nivel de academia, capacidad económica, propiedad, ubicación de clase social, etc., con el sufragio masculino podían ejercer el sufragio todos los hombres que cumplieren con los requerimientos que establecía la constitución de su país.

Los pensadores lo consideran sufragio Universal de manera total porque la exigencia, de carácter económico, a la que ya se hizo referencia, que bloqueaba la universalidad del voto, lo consideraban superado al regular que todos los hombres, en sentido estricto, estaban habilitados para participar del proceso electoral. La mujer, en su mayoría, estaba aislada de la actividad política, o recaía sobre el hombre la representatividad de su opinión.¹³⁸

3.2.2 Sufragio Femenino

El al derecho de voto de la mujer fue una conquista gradual en muchos países, en determinados momentos se logró el sufragio pasivo y posteriormente el sufragio activo o bien, se estableció para las elecciones municipales primero y

¹³⁷ Freddy Avilés, "La evolución del voto", *La revista El Universo*, 26 de marzo de 2017, <http://www.larevista.ec/cultura/historia/la-evolucion-del-voto>

¹³⁸ Eduardo Andrade Sánchez, *Introducción a la Ciencia Política*. 2° ed., (México: Editorial Mexicana, 1990), 101.

luego para las nacionales, el estado civil incidió mucho, lograron votar primero las solteras y viudas que las casadas.

Los Estados precursores que estipularon el derecho de sufragio activo femenino fueron países “pioneros” como el estados o territorios, como era llamado en esa época, de Kentucky en 1838 para elecciones escolares y fiscales y el de Wyoming en 1869 para elecciones territoriales, sin distinción de raza, sexo o propiedad. De igual forma sucedió en Australia Occidental en 1894.¹³⁹

El primer país en reconocer el voto femenino a mujeres solteras que pagasen impuestos fue Suecia en el año de 1863, únicamente para las elecciones locales, este censo fue ampliado a las mujeres casadas en 1908 y en 1918 se estableció igualdad de condiciones para poder votar, de los hombres y las mujeres en elecciones únicamente municipales. Un año más tarde en 1919, todos los ciudadanos y ciudadanas suecos podían votar en todos los comicios electorales.¹⁴⁰

En el siguiente cuadro¹⁴¹ se muestra la obtención del derecho al voto de las mujeres en al menos una de sus modalidades, sea esta pasiva o activa.

País	Año	País	Año
Nueva Zelanda.	1893	Bélgica.	1919
Australia.	1901	Estados Unidos.	1920
Finlandia.	1906	República Checa	1920
Noruega.	1913	Eslovaquia.	1920
Dinamarca.	1915	Suecia.	1921

¹³⁹Miguel Ruiz de Azúa, “La larga marcha hacia la ampliación del Derecho al sufragio y el tema de la edad”. *Revista de estudios de juventud*, No 85 (2009), 6.

¹⁴⁰Ibíd. 7.

¹⁴¹ María Taide Garza Guerra, “El Derecho al sufragio de la mujer”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, vol. XXVI, núm. 2, julio-diciembre, (2016): 46.

Alemania.	1918	España.	1931
Países Bajos.	1918	Francia.	1945
Polonia.	1918	Italia.	1945
Rusia.	1918	Grecia.	1952
Austria.	1918	Suiza.	1974

*Cuadro de elaboración propia con datos oficiales.

En América Latina en el año de 1929, las ecuatorianas lograron el reconocimiento del derecho al sufragio, en 1932 lo lograron las mujeres salvadoreñas y uruguayas, las brasileñas y cubanas logran el sufragio en 1934. Para la década de los años cuarenta obtienen legalmente el derecho al voto las mujeres panameñas, al igual que en Guatemala, Republica Dominicana, Venezuela, Belice, Chile y Costa Rica.¹⁴²

En cuanto a la legislación internacional en 1948 reconoció el voto femenino, por medio de la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 21 numeral 3 declara: *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual”*.¹⁴³ Posteriormente y con base a esta declaración se desarrolla Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer en 1953, que entraría en vigencia hasta diciembre de 1954.

¹⁴² Jorge Alonso, “El Derecho de la mujer al voto”, *Estudios de Género La Ventana*, no. 19, (2004), 163.

¹⁴³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, (Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948), artículo 21 numeral 3.

3.3 El derecho al sufragio en la historia del Constitucionalismo Salvadoreño

En la Constitución de 1886 se reconoce como ciudadano a todos los salvadoreños mayores de dieciocho años, los casados y los que hayan obtenido algún título literario, aunque no hubiesen llegado a esa edad según lo estipulaba el artículo 51 de la Constitución de 1886, pero que el derecho al voto estaba contemplado específicamente en el artículo 120, el cual literalmente describía que ser ciudadano era cosa de hombres, lo cual dejaba en clara desventaja a las mujeres de esa época.¹⁴⁴

Según muchas investigaciones hechas por diferentes organizaciones y autoras nacionales, el derecho al voto para la mujer se configuro en el año 1950, año en el cual se estableció el voto universal. Pero según una recién investigación del periódico digital El Faro hay documentos que respaldan que no fueron las ecuatorianas las primeras mujeres latinoamericanas en votar en el año 1929, sino que fueron las salvadoreñas las pioneras, alcanzando este derecho en el año 1921 debido a una coyuntura política favorable para ellas.¹⁴⁵

En 1952 se celebraron las primeras elecciones legislativas y municipales en las cuales tiene participación la mujer salvadoreña, si bien su desenvolvimiento inicial fue atenuado, la inserción de la mujer en la política ha sido un proceso que hasta la fecha se ha desarrollado en cierta medida. Prueba de ello es que, en la actualidad, a excepción de la Presidencia de la Republica, la presencia femenina se ha observado en todos los cargos de elección popular.¹⁴⁶

¹⁴⁴ José Ignacio Bautista, Reseña Histórica del Derecho al Sufragio por parte de las Mujeres en El Salvador, (Cabañas, El Salvador: Alcaldía de San Isidro, 2015), 60.

¹⁴⁵ Periódico Digital El Faro, Las Salvadoreñas fueron las verdaderas pioneras del voto femenino en Latinoamérica. Disponible en: https://elfaro.net/es/202006/ef_academico/24586/Las-salvadore%C3%B1as-fueron-las-verdaderas-pioneras-del-voto-femenino-en-Latinoam%C3%A9rica.htm

¹⁴⁶Bautista, Reseña Histórica del Derecho al Sufragio por parte de las Mujeres en El Salvador, 60.

En las siguientes líneas se hará un breve resumen del contenido de las Constituciones más relevantes que ha tenido la Republica de El Salvador, desde su independencia hasta la fecha. Esto con el fin observar la evolución del derecho al voto en territorio salvadoreño.

3.3.1 Constituciones de El Salvador

El Salvador pocos años antes de la independencia había tenido influencia jurídica constitucional proveniente de España y su conflicto con la caída y auge del Estado absolutista y la segunda etapa de vigencia de la Constitución de Cádiz con sus principios de monarquía Constitucional, por lo que no es extraño que las constituciones de El Salvador declaren principios inspirados tanto de España, sobre todo la relación con el catolicismo, pero en especial de la Francia revolucionaria y Bonapartista, por lo que en 1841 se opta por constituir un Estado Republicano y Democrático además de Unitario, separándose totalmente de la Federación Centroamericana.¹⁴⁷

Respecto al reconocimiento de los derechos políticos durante las dos vigencias de la constitución de Cádiz, se introdujeron las elecciones indirectas, que en América se ejercieron en la elección de cabildos de 1812 y las efectuadas para renovar a los diputados en cortes, las de ayuntamiento y las de diputaciones provinciales en 1813 y 1820, las cuales fueron ejercidas por electores de parroquia, partido y provincia.¹⁴⁸

Los derechos políticos se otorgaban a ciertos ciudadanos con determinados requisitos: españoles o sus hijos, nacidos o vecindados en el Imperio Español; los extranjeros naturalizados o los que durante diez años hubieran habitado un pueblo, y las castas que prestaron servicios o se distinguieron por

¹⁴⁷ William Ernesto Santamaría Alvarenga, “Aproximación histórica a la regulación constitucional de los derechos políticos y su evolución en la participación política” Revista Derecho, número 1 (2015): 6.

¹⁴⁸ *Ibíd.*

su talento siempre que fueran hijos legítimos y estuvieran casados “con mujer ingenua”. Además, para ser ciudadanos debían contar con un empleo o modo de vivir conocido, no tener deudas con Hacienda ni juicio pendiente, ni ser empleado doméstico. Las limitaciones a los derechos políticos, sobre todo al derecho de ser nominalmente “ciudadano”, de carácter moral se fueron reproduciendo en las constituciones de El Salvador, con matices liberales en cada nueva constitución.¹⁴⁹

3.3.1.1 Constitución 1824

En 1824, es redactada la primera Constitución del país como Estado independiente y en ella se establece que el gobierno es “popular representativo”. Siendo notas de este carácter que tanto el Congreso, el Consejo Representativo, el jefe de estado y la Corte Superior de Justicia, a más de ser las expresiones orgánicas de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tienen en común que todos deben ser elegidos por el pueblo. En el Art. 13 de la Constitución del Estado de El Salvador, se dispone: “El pueblo no puede por sí, ni por autoridad alguna, ser despojado de su Soberanía; ni podrá excederla sino únicamente en las elecciones primarias, y practicándola conforme a las leyes”.¹⁵⁰

Con lo que, si bien entiende la exigencia del nombramiento de aquellos mediante elecciones como una atribución soberana del pueblo, no se define la naturaleza del sufragio, y dada la remisión que se hace a la Constitución federal, entonces se ha de entender que este derecho es restringido y excluyente por cuanto no pueden ejercerlo en ninguna de sus manifestaciones las mujeres, las personas sin un patrimonio propio ni las personas analfabetas. Por lo que debe decirse que tanto el estado familiar como la edad eran criterios

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ Morales, *Nociones de Derecho Electoral Salvadoreño*, 124.

cualificadores, y la calidad ciudadana estaba condicionada a cierta capacidad económica.¹⁵¹

3.3.1.2 Constitución 1841

En 1841 se emite la primera Constitución unitaria (ello a resultas de la ruptura de la Federación), y de entre sus contenidos destacan la definición de que el Poder Legislativo es claramente bicameral; confiere la calidad de ciudadano a los salvadoreños mayores de veintiún años con la concurrencia de condiciones como la de ser padre de familia, cabezas de casa, saber leer y escribir o que se tuviera propiedad; establece las causas de suspensión de los derechos de ciudadano; y los requisitos para el ejercicio del sufragio pasivo.¹⁵²

Además, puede advertirse una serie de requisitos que limitaban la posibilidad de ser ciudadano salvadoreño por diversos criterios, además de los requisitos de edad y capacidad mental, destaca el hecho de ser requisito el poseer propiedades con extensiones determinadas por la ley, esto nos lleva a considerar el Art. 11 del mismo cuerpo normativo que determina los requisitos para que un ciudadano pudiera ser parte del poder Legislativo como representante de cámara de Diputados, entre los cuales figuraba el “poseer una propiedad al menos de quinientos pesos”, y para ser senador la propiedad debía ser “inmueble que no baje de cuatro mil pesos, ubicada en cualquier punto del territorio del mismo El Salvador”, del mismo modo para ser Presidente de la República se debía “poseer una propiedad raíz que no baje de ocho mil pesos, situada en cualquiera de los departamentos del mismo”.¹⁵³

Además, se observan las limitaciones derivadas de la condición social como ser padre de familia o estar encargado económicamente de las necesidades

¹⁵¹ *Ibíd.*

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ Santamaría Alvarenga, *Aproximación histórica a la regulación constitucional de los derechos políticos y su evolución en la participación política*, (San Salvador El Salvador), 8.

de una vivienda, así como saber leer y escribir, siendo este último requisito un elemento que limitaba ampliamente el número de personas capaces de adecuarse en el término “ciudadano”.¹⁵⁴

3.3.1.3 Constitución 1886

Fue emitida el trece de agosto de 1886, la cual estuvo vigente durante 53 años, garantizando el derecho al sufragio en su artículo 122 “Ejercerán el derecho de sufragio todos los ciudadanos salvadoreños. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley”; regulando concretamente en el título X “De las Elecciones”, definiendo el modo de elegir, quienes serán electos popularmente y su restricción; manifestando que “la base del sistema electoral es la población, sirviendo por ahora de norma, mientras se forman censos exactos, la división administrativa de la República en departamentos, distritos y cantones” (Art. 123), además expone que las elecciones se reglamentara por medio de una ley especial, creando por medio de dicha Constitución un modelo que permitiría garantizar con mayor eficacia el derecho al sufragio.

3.3.1.4 Constitución 1939

En la Constitución de 1939 se sostuvo que: “Son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de dieciocho años” (Art.17), disposición que fue reformada mediante decreto de reformas constitucionales de la Asamblea Constituyente de 1944, adicionándose al siguiente párrafo: “Se reconoce el derecho de sufragio a la mujer. Una ley constitutiva determinará las condiciones para el ejercicio de este derecho”, lo cual supone un hito en la historia nacional por cuanto que, si bien ninguna Constitución previa impedía o prohibía el ejercicio del derecho de sufragio a las mujeres, tampoco hubo

¹⁵⁴ *Ibíd.*

una, previo a las reformas de 1944, que explícitamente les haya reconocido este derecho.¹⁵⁵

3.3.1.5 Constitución 1950

En la Constitución de 1950, se prescribe como único requisito de ciudadanía la edad de dieciocho años y se le reconoce a todos los salvadoreños “sin distinción de sexo” (Art.22), con lo que se concibe como una ratificación explícita al reconocimiento del derecho de sufragio para las mujeres. Asimismo, a más de considerar el sufragio como un derecho y un deber, ser reconocen como derechos del ciudadano: asociarse para construir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos, y optar a cargos públicos según sus capacidades, (Art. 23).

3.3.1.6 Constitución 1962

En la Constitución de 1962, Con respecto a los derechos políticos de los ciudadanos y a las funciones de los partidos políticos o del Concejo Central de elecciones no hubo cambios respecto a la constitución de 1950, aunque con respecto a este último si hubo reformas a la ley electoral, todo con el propósito de conservar el poder político de este período histórico.¹⁵⁶

3.3.1.7 Constitución 1983

En la Constitución de 1983, Con respecto a los derechos del ciudadano, en su texto original, tal como se expresa en el informe único¹⁵⁷ era muy parecido al que figuró en la constitución de 1950 y 1962, pero por primera vez se agregó y, por tanto, se reconoció una característica del voto: “el voto es libre” (Art. 78)

¹⁵⁵ *Ibíd.* 129.

¹⁵⁶ Santamaría Alvarenga, *Aproximación histórica a la regulación constitucional de los derechos políticos y su evolución en la participación política*, (San Salvador El Salvador), 21.

¹⁵⁷ Informe Único de la comisión de estudio del proyecto de constitución de 1883.

ya que las anteriores constituciones determinaban que el voto era directo, igualitario y secreto.¹⁵⁸

Como innovaciones con respecto al sistema electoral es pertinente citar la implementación del sistema de “segunda vuelta” en las elecciones presidenciales cuando ninguno de los candidatos obtenga en la elección la cantidad mínima de votos requeridos, hay que puntualizar que antes de este sistema, cuando ocurría ese hecho era la asamblea legislativa la que decidía quien sería el presidente de la República.¹⁵⁹

El Salvador, ha modernizado su sistema electoral, implementando nuevos mecanismos, para obtener una mayor participación de los ciudadanos salvadoreños que residen dentro y fuera del territorio nacional, en las decisiones políticas, cumpliendo así con el principio de igualdad expresado en el sufragio Universal.

3.4. Derecho al Voto desde el Exterior en El Salvador

Durante muchos años ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior han manifestado su intención de hacer valer el derecho político al ejercicio del sufragio activo del cual son titulares. Igualmente, los distintos liderazgos de las organizaciones representantes de la población migrante salvadoreña han conducido diferentes iniciativas y propuestas, especialmente a la Asamblea Legislativa, al Órgano Ejecutivo, a diferentes Partidos Políticos y a candidatos a la Presidencia de la República que en el marco de las campañas electorales han visitado la comunidad de compatriotas residiendo en el exterior¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Santamaría Alvarenga, *Aproximación histórica a la regulación constitucional de los derechos políticos y su evolución en la participación política*, (San Salvador El Salvador), 23.

¹⁵⁹ *Ibíd.* 23.

¹⁶⁰ Rafael Guillén Urrutia, *Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños y las salvadoreñas residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014*, (El Salvador, 2012), 4

Varias piezas de correspondencia proponiendo recomendables o proyectos de decreto fueron presentados por la Asamblea Legislativa por distintas organizaciones de la sociedad civil, contando con iniciativa de ley de diputados y diputadas de diversas fracciones legislativas; pero éstas, en general, no han contado con todo el impulso legislativo ni con el respaldo político necesario, de tal suerte que pudieran culminar en la aprobación de la legislación correspondiente y se mantienen pendiente en las agendas de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales o en la Comisión de Relaciones Exteriores y Salvadoreños en el Exterior¹⁶¹.

La inclusión y la participación política, basadas en el respeto, la promoción y la defensa de los derechos de la ciudadanía, para facilitar la participación de todas y todos en la vida política, fortaleciendo y fomentando las relaciones e instituciones; resguardando el respeto de los derechos inherentes a la persona humana reconocidos por la Constitución de la Republica, que tienen como finalidad prioritaria garantizar la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad y la participación política y social en democracia, lo que propicia el desarrollo integral de la persona en una comunidad de mujeres y hombres libres. Tales derechos sobre determinan y vinculan a los poderes públicos que deben respetarlos y garantizar su ejercicio pleno, siendo por tanto el fundamento sustantivo del orden político y jurídico¹⁶².

3.4.1. Propuestas para Implementar el Voto desde el Exterior

A partir de las reflexiones sobre el aporte de los salvadoreños en el exterior, se iniciaron los reclamos públicos para otorgarles su derecho al voto, pero es hasta el año 2010, que se presentaron varias propuestas para regular el sufragio desde el exterior a los salvadoreños que residen fuera del país, siendo

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto desde el Exterior, *Voto desde el Exterior*, (El Salvador, 2012), 20

los principales impulsores de esta iniciativas: el Presidente de la República Mauricio Funes Cartagena enviando mensajes claros en cuanto a la intencionalidad de hacer realidad el voto en el exterior a partir de las elecciones de 2014, por su parte el Presidente del Tribunal Supremo electoral ha manifestado que puede existir la viabilidad de iniciar con un proyecto piloto al menos en dos ciudades de Estados Unidos, en al menos una ciudad en Suecia, Italia, Canadá y Australia¹⁶³ que son los países donde residen una importante población salvadoreña y la Fracción Legislativa del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)¹⁶³.

➤ Salvadoreños por el Mundo

Siendo una organización transnacional, pluralista, no partidista, compuesta por hombres y mujeres que trabajan para ayudar al pueblo salvadoreño y a los pueblos migrantes en general, integrados en cerca de 100 ONG salvadoreñas alrededor del mundo, particularmente en Estados Unidos, Canadá, Suecia y España que aboga por los derechos elementales, la superación y el bienestar de los más desfavorecidos, los más débiles, los sin voz, los no representados: los inmigrantes. Salvadoreños en el Mundo ha venido impulsando acciones tendientes a favorecer la participación política de los salvadoreños en la vida pública de El Salvador¹⁶⁴.

Por otra parte, salvadoreños por el Mundo desarrollo diversas acciones para elevar la participación de los residentes en el exterior en la política salvadoreña, buscando incidir en la esfera gubernamental en el establecimiento de políticas públicas. Dentro de este enfoque se viene impulsando la iniciativa del voto en el exterior desde el 2003, habiendo

¹⁶³ Evelin Patricia Gutiérrez et al., Implementación del Voto en el Exterior, (Universidad de El Salvador, 2013), 2.

¹⁶⁴ Ramón Villalta y Jorge Urbina, El Proceso del Voto de los Salvadoreños en el Exterior, (El Salvador, 2009), 7

realizado diferentes gestiones entre el 2004 y el 2009 con diferentes instancias gubernamentales a quienes se ha entregado documentos sobre la propuesta de SEEM, entre ellos la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea legislativa, la Procuraduría de Defensa de los Derechos humanos, la Corte Suprema de justicia, el Registro Nacional de Personas Naturales, el Tribunal Supremo Electoral, con todos los partidos políticos y con la Comisión Inter partidaria en el 2007 en cuyo seno se logró colocar como “décimo” punto de su agenda de trabajo el tema del voto en el exterior¹⁶⁵.

A finales de octubre de 2007, SEEM presento un documento que, con la firma de diputados del FMLN, el PDC y CD adquirió iniciativa de ley; sin embargo, la misma no ha sido discutida en el seno legislativo; esta propuesta desarrolla una serie de elementos específicos para el desarrollo del voto en el exterior.¹⁶⁶

➤ Comisión Nacional de Desarrollo

Por medio del Núcleo Generador presento los “Elementos para una propuesta de reforma al sistema Político Electoral”, en la que señalan que “la participación del pueblo en el proceso electoral debe facilitarse y fomentarse. Esta medida debe extenderse a la población salvadoreña que reside en el exterior, con el objeto de que puedan ejercer el derecho al voto” particularmente propusieron “la creación de una comisión encargada de organizar la votación de los salvadoreños residentes en el exterior”¹⁶⁷.

➤ El consorcio de ONG de Educación Cívica, COCIVICA

Desarrollo una consulta departamental en el 2001, de la cual surge la “Plataforma Ciudadana para la Reforma Electoral”, en dicha consulta se sometió a consideración el “establecer un mecanismo que permita a los

¹⁶⁵ Ibid. 6

¹⁶⁶ Ibid. 24

¹⁶⁷ Ibid.

residentes en el extranjero hacer valer su derecho de elegir a los gobernantes” 13 mesas departamentales de las 14 respaldaron dicha propuesta y se propuso de manera específica “Realizar un estudio técnico que permita conocer lineamientos y mecanismos que viabilicen la aplicación del voto de los residentes en el extranjero”¹⁶⁸.

➤ CARECEN

Con expediente en la asamblea legislativa 740-2-01-2, de fecha seis de septiembre de dos mil uno, con iniciativa de varios Diputados, propusieron que el Registro Nacional tendrá competencia en el territorio nacional, así como en los consulados de El Salvador en el exterior y que exista delegados en estos, a efecto de expedir el Documento Único de Identidad a los salvadoreños en el exterior¹⁶⁹.

➤ La Cámara de Comercio Salvadoreño USA

Con expediente en la Asamblea Legislativa 1798-3-2020-07-29, con fecha de ingreso catorce de marzo de dos mil dos, a iniciativa del Diputado Shafick Handal, propusieron establecer los mecanismos necesarios para que los salvadoreños en el exterior puedan ejercer el sufragio y se les asigne un representante en la asamblea Legislativa para velar por los intereses de los inmigrantes¹⁷⁰.

➤ Iniciativa Social para la Democracia

ISD, en su propuesta de “Ciudadanización, modernización y democratización del sistema electoral. Una propuesta de reforma integral al sistema electoral salvadoreño” Plantea que la ciudadanía como cuerpo electoral es el centro y sujeto principal del sistema electoral y que debe existir garantía del respeto al

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid.

Estado de Derecho y un efectivo ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía. En las propuestas sobre Procedimientos electorales y facilidades para el ejercicio ciudadano, se encuentra la del Voto de 25 salvadoreños en el extranjero en la que se plantea la necesidad de Definir el derecho de voto en el exterior, el tipo de elección en la que se debe participar y los procedimientos para la implementación del voto en el exterior¹⁷¹.

Después de un largo proceso de debate el pleno legislativo aprobó la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el exterior en las elecciones presidenciales (LEVEX), el 24 de enero de 2013. El proyecto de ley fue remitido al presidente Mauricio Funes quien lo sancionó y promulgó con fecha 7 de febrero de 2013, publicándose al día siguiente en el Diario Oficial número 27 tomo 3983¹⁷².

3.4.2. Regulación Vigente

Ley Especial Para El Ejercicio Del Voto Desde El Exterior En Las Elecciones Presidenciales, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 24 de enero 2013, entrando en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, con el objeto de que las salvadoreñas y los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional, puedan ejercer su derecho al sufragio activo en los eventos electorales.¹⁷³

3.4.3. Requisitos y Modalidad

Para poder realizar el voto desde el exterior se utilizó la modalidad postal o voto por correspondencia, cumpliendo con los requisitos siguientes:

¹⁷¹ *Ibíd.*

¹⁷² Gutiérrez et al., Implementación del Voto en el Exterior, 4

¹⁷³ Ley Especial Para el Ejercicio del Voto Desde El Exterior. (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 24 de enero de 2013).

- Poseer documento único de identidad vigente con dirección de residencia en el exterior;
- Estar inscrito en el registro electoral y en el padrón electoral de residentes en el exterior;
- No haber adquirido otra nacionalidad que implique renuncia de la salvadoreña; y,
- Estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos.¹⁷⁴

3.5 Estadísticas del Voto desde el Exterior presentados por el Tribunal Supremo Electoral

En el año 2014 los salvadoreños residentes en el exterior tuvieron por primera vez la oportunidad de participar en las elecciones presidenciales en el cual se optó por el voto postal, para lo cual los salvadoreños que quisieran votar debían no solamente tramitar su DUI, sino que además previamente debían empadronarse para poder emitir el sufragio en esas elecciones, lo cual es criticado y por supuesto tuvo consecuencias visibles en los resultados.

A continuación, se presentan los datos oficiales dados por el Tribunal Supremo Electoral en cuanto a la elección presidencial del año 2014 (en primera y segunda vuelta) y la elección presidencial del año 2019, en cuanto a los votos de los salvadoreños en el exterior. También es preciso señalar que en este apartado no se explicaran las funciones de las JRVEX ya que las mismas fueron explicadas en el capítulo anterior, cuando se habló de los organismos electorales temporales.

¹⁷⁴ *Ibíd.*

3.5.1 Resultados Electorales del 2 de febrero de 2014¹⁷⁵

Para las elecciones presidenciales del año 2014, la Asamblea Legislativa aprobó un presupuesto de \$4.1 Millones de dólares para dicho ejercicio electoral y del cual un total de \$1.7 millones de dólares fue usado para las votaciones de los ciudadanos desde el exterior, ya que según el TSE en ese momento se contaba con la inscripción de más de 10,000 ciudadanos en el exterior. Las solicitudes de empadronamiento que fueron validadas haciendo un total de 10,337 de las cuales la mayoría eran provenientes de Estados Unidos y Canadá.

Para estas elecciones, el TSE creo un total de 21 JRVEX (tomando en cuenta el número de personas empadronadas), en las cuales cada mesa estaba programada para administrar un bloque de 500 ciudadanos y solamente a la última le correspondieron 337 debido que era una mesa donde se atenderían situación particular respecto a la emisión del voto. Cada voto enviado desde el exterior fue registrado en el padrón e ingresado a la base de datos donde era cotejada la firma del elector o electora, informo el TSE.

En la elección del 2 de febrero se procesaron 2,727 sobres conteniendo votos, de los cuales se asignó un promedio de 130 sobres a cada JRVEX, de los cuales hubo un total de 193 los cuales fueron impugnados. En esa ocasión el partido ganador en términos de resultados dados por las JRVEX fue el partido FMLN, el cual obtuvo 1,157 votos, seguido del partido ARENA con 599 votos y el partido Unidad con 136. El resto de los votos se repartieron entre dos partidos minoritarios, los impugnados, las abstenciones y los votos nulos.

¹⁷⁵ Memoria Especial de Elecciones 2014, Tribunal Supremo Electoral, paginas 33-42

3.5.2 Resultados Electorales del 9 de marzo de 2014¹⁷⁶

Para la segunda vuelta de la elección presidencial del 2014, se tuvo el mismo presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, esta vez solo habría dos competidores para correr por la silla presidencial, el partido FMLN y el partido ARENA. Se volvieron a conformar las JEVEX y las JRVEX y estas fueron capacitadas e instruidas sobre los mecanismos para superar los desaciertos en las mesas.

Los resultados para la segunda vuelta dieron un total de 2,706 votos de los cuales 1,480 fueron para el partido FMLN, 854 para el partido ARENA, haciendo un total de 2,334 votos válidos. Ratificando la victoria del partido FMLN y evidenciando una mayor afluencia de votos, menos ausentismo y menor cantidad de votos nulos y abstenciones.

3.5.3 Resultados Electorales del 3 de febrero de 2019¹⁷⁷

Para las elecciones del año 2019, no hubo una segunda vuelta, pero hubo aspectos que fueron diferentes con respecto a la elección del año 2014. Primero, resulta oportuno recordar que a través de una sentencia de inconstitucionalidad¹⁷⁸ de la Sala de lo Constitucional, se ciudadanizaron los organismos electorales temporales, en este sentido hubo una integración de los ciudadanos a estos organismos, para que de primera mano, pudiesen ser observadores del proceso de elección y además participar del escrutinio y elaboración del acta de resultados, dependiendo que función tenía como miembro de la mesa correspondiente.

¹⁷⁶ Memoria Especial de Elecciones 2014, Tribunal Supremo Electoral, paginas 42-44

¹⁷⁷ Memoria Especial de Elecciones 2019, Tribunal Supremo Electoral, paginas 80-128.

¹⁷⁸ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 139-2013, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Además, el presupuesto asignado al TSE por parte de la Asamblea Legislativa fue de \$27, 319,172. De los cuales \$2, 000,000 fueron destinados únicamente al manejo del voto desde el exterior.¹⁷⁹

Según la memoria de labores del TSE, la ciudadanía residente en el exterior inscrita como tales en el registro electoral era de 350,638, sin embargo, la ciudadanía inscrita en el PERE (Padrón Electoral de Residentes en el Exterior) habilitados para votar en la elección presidencial de 2019 eran 5,948 es decir nada más un 1.7% personas inscritas en el PERE. De los 5,948, el 95.90% eran salvadoreños que viven en los Estados Unidos de América, el resto se distribuía en 17 países de diferentes partes del mundo, siendo el segundo número más alto, el de los residentes en Canadá.

En esta ocasión el número total de votos desde el exterior fue de 3,808, de los cuales 3,643 fueron válidos, 165 nulos, y hubo cero impugnaciones y cero abstenciones.

Los votos válidos a su vez se dividieron en, 342 para el partido FMLN, 3133 para el partido GANA, 162 para el partido ARENA y 3 votos para el partido VAMOS. Los votos restantes, fueron según la memoria del TSE, para una especie de coalición entre ARENA-PCN-PDC-DC.

Año Electoral	Registro Electoral	Padrón Electoral	Votos Validos	Votos Nulos	Abstenciones	Ausentismo
2014 (Primera Vuelta)	142,418 salvadoreños en el exterior.	10,337 ciudadanos.	1,909	622	3	7,610
2014 (Segunda Vuelta)	142,418 salvadoreños en el exterior.	10,337 ciudadanos.	2,706	350	1	7,259

¹⁷⁹ Memoria Especial de Elecciones 2019, Tribunal Supremo Electoral, página 21.

2019	350,638 salvadoreños en el exterior.	5,948 Ciudadanos.	3,643	165	-----	2,140
------	--	----------------------	-------	-----	-------	-------

*Cuadro de elaboración propia, con información oficial del TSE.

Al comparar los años en los que se ha implementado el voto desde el exterior, se puede observar que, si bien hay más salvadoreños en el exterior, no todos se empadronan y por lo tanto son menos los facultados para poder votar según las reglas de la Cn y el Código Electoral. Pero también se observa que si bien el padrón electoral bajo para el año 2019, tuvo una mayor participación en comparación a su número, cosa que también se evidencia en las cifras del año 2014, en el cual el padrón electoral fue bastante significativo, así como lo fue su gran abstencionismo si se toma de base el número de ciudadanos facultados para votar.

3.6 Sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012

De fecha 23 de diciembre del año 2016 y con una extensión de 21 páginas, la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 es la causa de muchos debates no solo al interior de los órganos de gobierno competentes, sino también, un tema de gran importancia para las organizaciones de la sociedad civil.

Proceso que fue iniciado por cuatro ciudadanos miembros de varias organizaciones de sociedad civil, esto con el fin de que se declarara la inconstitucionalidad por omisión total, ya que ellos planteaban que el legislador había omitido desarrollar las garantías para el ejercicio del sufragio activo y pasivo, en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, de los ciudadanos aptos que residen en el extranjero, omisión que según ellos contraviene el mandato establecido en los artículos 3,72 ordinales 1° y 79 inciso 3° de la Constitución de la República.

En la síntesis de los motivos de inconstitucionalidad alegados por los demandantes se encuentra uno de los puntos más centrales e importantes el cual, según transcripción literal dice: *“En relación con los arts. 3 y 72 ord. 1° Cn., dijeron que es necesario crear una estructura normativa que permita el ejercicio adecuado del derecho al sufragio, esto es, un marco legal que posibilite votar y ser candidato en todas las elecciones populares a las que convoque el Tribunal Supremo Electoral. Esto implica elaborar un registro electoral con todos los ciudadanos salvadoreños mayores de 18 años sin distinción de su residencia, crear el padrón electoral, disponer de urnas o un mecanismo para emitir el voto, entre otros aspectos logísticos y operativos... En consecuencia, al no haber regulado el voto en el extranjero, el legislador no ha dado cumplimiento al mandato contenido en los arts. 3 y 72 ord. 1° Cn. ya que a dicho sector no se le permite sufragar.”*¹⁸⁰

Otra cuestión relevante dentro de la referida sentencia es la aclaración que hace la Sala de lo Constitucional a la Asamblea Legislativa, en cuanto a una falta de competencia se refiere. Si bien es cierto la Asamblea dijo textualmente: *“... no tiene competencia material para conocer de la inconstitucionalidad por omisión absoluta, en el sentido de que [,] como bien lo establece el art. 183 Cn., esta se [encuentra] facultada únicamente para conocer y declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, puesto que en el caso particular de la supuesta inconstitucionalidad por omisión absoluta, en la medida en que no existe texto legal, llámese este: leyes, decretos o reglamentos sobre el cual ejercer el control de constitucionalidad...”*¹⁸¹ A lo que la Sala respondió, citando Jurisprudencia Constitucional y haciendo uso

¹⁸⁰ Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 139-2013, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pág. 1.

¹⁸¹ *Ibíd.* Pág. 4

del Derecho Comparado, para fundamentar el por qué si está facultada para conocer sobre la inconstitucionalidad en cuestión.

La sentencia habla principalmente sobre la universalidad del derecho al sufragio y que este derecho está determinado por la igualdad, el cual se encuentra en el artículo 3 inciso 1° de la Constitución. Y en líneas posteriores La Sala hace referencia a la Igualdad diciendo: *“La igualdad, como principio o como derecho, se proyecta en dos niveles: la igualdad en la formulación de la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. Puesto que en el presente caso es un supuesto de una inconstitucionalidad por omisión, el nivel relevante es el de la igualdad en la formulación de la ley, cuyos sujetos normativos son todos los órganos con potestades normativas. El legislador es uno de ellos. Y sobre esta cuestión, se ha señalado que “... el principio de igualdad busca garantizar a los iguales el goce de los mismos beneficios —equiparación— y a los desiguales diferentes beneficios —diferenciación justificada— (sentencias de 6-VI-2008 y de 24-XI-99, Amp. 259-2007 e Inc. 3-95, por su orden).”*¹⁸²

Además, ahonda en temas como los derechos políticos y de cómo el sufragio universal debe plantearse el movimiento migratorio de salvadoreños hacia el exterior, como un fenómeno existente en la sociedad salvadoreña. Y de cómo estos ciudadanos salvadoreños migrantes deben ser considerados como miembros de la comunidad salvadoreña y como políticamente iguales, recordando que la nacionalidad salvadoreña se conserva ya sea dentro o fuera del territorio nacional y que por tanto el estatus de ciudadano se conserva, independientemente del lugar donde se resida.¹⁸³

La sala además es clara la mencionar que el Código Electoral *“se limita a establecer los requisitos para poder ejercer el sufragio —art. 9, es decir, ser*

¹⁸² *Ibíd.* Pág. 11

¹⁸³ *Ibíd.* Pág. 14

ciudadano salvadoreño y, por tanto, mayor de 18 años, estar inscrito en el registro electoral —art. 14 CE—, estar en pleno goce de los derechos políticos, identificarse con su Documento Único de Identidad vigente —art. 6 CE— y, además, aparecer en el correspondiente padrón emitido por el Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, no establece procedimientos para que los salvadoreños que residan en el exterior y que cumplan con todos estos requisitos puedan hacer efectivo su derecho al sufragio activo, en las elecciones legislativas y municipales. En relación con esto, en la LEEVEEP se regula el voto —sufragio activo de los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional, pero únicamente para las elecciones de presidente y vicepresidente de la República a partir del año 2014, y se omite lo relativo al sufragio en elecciones legislativas y municipales. Esto no cambió con las reformas a la LEEVEEP, que se realizaron mediante Decreto Legislativo N° 355, de 11-1V-2013, publicado en el Diario Oficial N° 80, tomo 399, de 3-V-2013, las cuales se ciñeron a modificar aspectos formales y de plazos del procedimiento para llevar a cabo el voto de los salvadoreños residentes en el exterior.”¹⁸⁴

Es por todo lo anterior que La Sala antes de dar su resolución menciona que, el efecto principal de esta sentencia es que la Asamblea Legislativa deberá emitir la legislación electoral pertinente o adecuar la ya existente y además pone un plazo para cumplir con dicho mandato. Dicho mandato podrá cumplirse de forma progresiva según sean las condiciones de los entes encargados de las elecciones.

Al final la Sala resuelve que si existente una inconstitucionalidad por omisión alegada por los demandantes, ya que la Asamblea Legislativa no ha cumplido con el mandato constitucional que deriva de los arts. 3 inc. 1°, 72 y 79 inc. 3°

¹⁸⁴ *Ibíd.* Pág. 17-18

Cn., consistente en regular los procedimientos, requisitos y garantías necesarias para que los ciudadanos salvadoreños domiciliados fuera del territorio de la República, que cumplan con los requisitos constitucionales y legales respectivos, puedan votar en elecciones legislativas y municipales; y para que puedan postularse en los cargos públicos de elección popular. Dicho fallo se acompaña con el efecto de la sentencia y el mandato respectivo, explicado en líneas anteriores.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LA SENTENCIA 156-2012 Y SU PROCESO DE REGULACION JURIDICA PARA LAS ELECCIONES DEL AÑO 2021

En el presente capítulo se analizan los diferentes marcos normativos que regulan el derecho al voto en el exterior, proyectos de ley, acuerdos legislativos y vetos presidenciales a estos, objetos de la sentencia 156-2012 que declara la inconstitucionalidad por omisión del mandato constitucional que deriva de los arts. 3 inc. 1°, 72 y 79 inc. 3° Cn., para regular los procedimientos, requisitos y garantías necesarias para que los ciudadanos salvadoreños domiciliados fuera del territorio de la República, que cumplan con los requisitos, puedan ejercer el sufragio activo en las elecciones legislativas y municipales; y sufragio pasivo, pudiendo postularse a cargos públicos en elecciones presidenciales, municipales y legislativas.

4.1 Marco Constitucional

En este apartado se estudiará puntualmente los temas relativos a los derechos políticos, contenidos en la Constitución y además la jurisprudencia constitucional emanada de la Sala de lo Constitucional como máximo intérprete de la Constitución.

4.1.1 Constitución de la Republica de El Salvador

La sentencia 156-2012 hace su análisis y fundamentado en la Carta Magna de la República de El Salvador, a partir de su capítulo III denominado “Los ciudadanos, sus derechos y deberes políticos y el cuerpo electoral”, donde regula los derechos políticos de las y los salvadoreños. Inicia en el artículo 71 Cn, estableciendo que, “Son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de

dieciocho años”¹⁸⁵, siendo estos 2 los únicos requisitos para tener la categoría de ciudadano, ya los artículos 90 y 92 Cn, establecen quienes tienen la nacionalidad salvadoreña, sea por nacimiento o naturalización respectivamente.

La Constitución continúa estableciendo en el artículo 72 Cn. cuáles son los derechos políticos reconocidos a los ciudadanos salvadoreños, este comprende: primero, ejercer el sufragio, para elegir a sus representantes mediante elecciones presidenciales, legislativas y municipales, esto es el sufragio activo, siendo no solo un derecho sino también un deber como lo establece el artículo 73 Ord. 1º Cn.; segundo, establece que todo ciudadano puede asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo a la ley e ingresar a los partidos políticos ya constituidos; y el tercero, reconoce el derecho a optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determina la Constitución, la Constitución, es decir el sufragio pasivo, pudiendo optar todos los ciudadanos a los cargos públicos.

De igual forma, los derechos políticos de ciudadano se suspenden, mediante: auto de prisión formal; enajenación mental; interdicción judicial; y por negarse a desempeñar un cargo de elección popular, sin justa causa. Por otro lado, en el art. 75 Cn, regula quienes pierden los derechos de ciudadano: los de conducta notoriamente viciada; los condenados por delito; los que compren o vendan votos en las elecciones; los que suscriban actas, proclamas, o adhesiones para promover o apoyar la reelección del presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin y, por último; los

¹⁸⁵ Constitución de la Republica de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), artículos 71-79.

funcionarios, las autoridades y los agentes que coarten la libertad del sufragio.¹⁸⁶

De acuerdo a la Constitución de la República en su artículo 76 establece que, *“el cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir el voto”*; y para ejercer el derecho del sufragio es requisito ineludible, estar inscritos en el Registro Electoral, elaborado por el Tribunal Supremo Electoral, así lo regula el artículo 77 Cn. De igual manera, el artículo 79 Cn, establece que una Ley, secundaria o especial, determinará las circunscripciones electorales, es decir los lugares donde los ciudadanos ejercerán el sufragio, no pudiendo ser recintos militares o de seguridad pública.

Todo lo anterior en relación con el art. 3 Cn., el cual establece que todas las personas nos iguales ante la ley, además en la frase 2ª de ese mismo artículo establece el mandato de trato igualitario o a contrario sensu, agrega una prohibición de discriminación injustificada¹⁸⁷. La Constitución garantiza la aplicación de este mandato a través de la indicación de categorías, las cuales hay considerar porque son circunstancias que históricamente han sido razones comunes de tratos discriminatorios.

El artículo señala tales tratos discriminatorios la nacionalidad, raza, sexo y religión, sin embargo, estas categorías no se limitan a esos únicos motivos de discriminación. La Sala de lo Constitucional ha señalado que la existencia de otro tipo de categorías sospechosas es posible, esta aclara que del art. 3 Cn, se establecen únicamente algunas categorías de trato diferenciado.

Es más que claro que, uno de los mandatos derivados de la igualdad es el trato paritario o prohibición de discriminación. Sin embargo, la igualdad no

¹⁸⁶ “Los derechos de la ciudadanía se recuperarán por rehabilitación expresa declarada por autoridad competente”. Constitución de la Republica de El Salvador. artículo 75 inc. último.

¹⁸⁷ Constitución de la Republica de El Salvador, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983), artículo 3 inc., 1º

prohíbe al legislador cualquier trato diferenciado, sino sólo aquel que resulte dañino por no estar fundado en algún criterio objetivo suficiente y razonable, por tanto, el lugar de residencia no encaja en esos criterios de justificación de un trato diferenciado, consecuentemente, mientras la calidad de ciudadano se conserve, los salvadoreños migrantes deben ser considerados como miembros de la comunidad salvadoreña y como políticamente iguales. Es entonces, que la categoría de ciudadano se conserva con independencia del lugar donde residan o si adquieren otra nacionalidad, esa circunstancia no constituye una inhabilitación para ejercer el sufragio.¹⁸⁸

En conclusión, se debe recordar que, dentro o fuera del territorio nacional, la nacionalidad salvadoreña se mantiene, lógicamente, la titularidad al derecho al sufragio también, eso no es causal para que se suspenda o se pierdan los derechos de ciudadanía, más bien constituye una omisión constitucional por parte de la Asamblea Legislativa, es decir que , ambos derechos constitucionales, no se pierden por el fenómeno de la migración, aunque esto no esté establecido expresamente en la Constitución.¹⁸⁹

4.1.2 Jurisprudencia Constitucional

La Sala de lo Constitucional hace referencia en la sentencia 156-2012 a algunos aspectos como la competencia que posee para declarar inconstitucionalidades por omisiones, el sufragio universal fundado en la igualdad constitucional como principio y derecho fundamental, ella lo fundamenta con base en jurisprudencia ya establecida por la misma sala o por anteriores.

¹⁸⁸ Villalta y Urbina, *Sistematización: El Proceso de Voto de los salvadoreños en el Exterior*, (San Salvador El Salvador: Iniciativa Social para la Democracia, 2009), 10.

¹⁸⁹ *Ibíd.* 11.

En cuanto a la competencia para declarar inconstitucionalidades por omisión, si bien es cierto la ley no establece expresamente esta atribución, la sentencia Inc. 18-98 en la resolución 5-XI-1999, estableció en resumen, que esta atribución es un instrumento de protección, aplicable al Derecho Procesal Constitucional por derivación directa de las funciones de la jurisdicción constitucional y el carácter normativo de la Constitución¹⁹⁰, además señala algunos precedentes donde se ha resuelto inconstitucionalidades por omisión como: la Inc. 2-95, sobre la omisión de regulación de las uniones no matrimoniales¹⁹¹; la Inc. 18-98, omisión de regulación en el código penal de los casos tradicionales indicados en el aborto; y la Inc. 53-2005, sobre la omisión de regular las condiciones para hacer efectiva la prestación económica por renuncia del trabajador.¹⁹²

La sala establece criterios jurisprudenciales en cuanto a la universalidad del sufragio, determinado por la igualdad establecida en el artículo 3 inc. 1° Cn., a través de las sentencias, Amp. 259-2007 e Inc. 3-95. La igualdad, como derecho o como principio, se enmarca en dos niveles: la igualdad en la formulación de la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. Siendo este un supuesto de una inconstitucionalidad por omisión, el nivel relevante es el de la igualdad en la formulación de la ley, cuyo sujeto normativo es el legislador; sobre esto señala que; “... *el principio de igualdad busca garantizar a los iguales el goce de los mismos beneficios —equiparación— y a los desiguales diferentes beneficios —diferenciación justificada*”.¹⁹³

¹⁹⁰ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 18-98, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2007)

¹⁹¹ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 2-95, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2000)

¹⁹² Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 53-2005/55-2005, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2013)

¹⁹³ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 259-2007, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2008)

Además, hace referencia a la sentencia de 10-VIII-2015, Inc. 112-2012, donde reconoce que la numeración de categorías de trato diferenciado que establece el artículo 3 de la Cn., no es taxativa, sino que, de este *"... se coligen algunas de las posibles causas de discriminación, esto es, aquellas situaciones bajo las cuales comúnmente se ha manifestado la desigualdad, debido a tratos diferenciados basados en criterios o factores, tales como: la nacionalidad, raza, sexo y religión..."*¹⁹⁴ aquí incluye el lugar de residencia fuera del territorio nacional, por tanto, luego de hacer el examen de objetividad, suficiencia y razonabilidad, se debe concluir que, esa causa no configura una justificación para un trato diferenciado en cuanto al ejercicio del sufragio universal para que la diferenciación sea legítima.

Por último, la sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009, en la que se expresa, *"... el derecho al sufragio se reconoce a todos los miembros del cuerpo electoral, sin que pueda hacerse ninguna distinción por razón de raza, sexo, religión o cualquier otro motivo de diferenciación arbitraria. Son compatibles únicamente con el carácter universal del sufragio las regulaciones o restricciones a su ejercicio que atiendan a circunstancias objetivas, tales como: la inscripción en el registro electoral, la edad, la capacidad o el pleno goce de los derechos políticos"*¹⁹⁵, en ella no se encuentra como justificación para la limitación o restricción, el lugar de residencia del ciudadano fuera del territorio nacional.

4.2 Legislación Internacional

En cuanto a la legislación internacional existe un conjunto de instrumentos que regulan el derecho al ejercicio del sufragio como un derecho universal, y que

¹⁹⁴ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 112-2012, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015)

¹⁹⁵ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 61-2009, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010)

han sido retomados en la fundamentación de la sentencia 156-2012, los cuales son:

4.2.1 Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁹⁶ (DUDH), es un documento declarativo proclamado y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas ONU, en la resolución 217 A III, del 10 de diciembre de 1948, conformado por 30 artículos que regulan los Derechos humanos que se consideran básicos; este fue suscrito y firmado por El Salvador en la misma fecha de proclamación.

La ONU, a través en el preámbulo de la DUDH, ratifica su credo en los derechos fundamentales del hombre, en el valor y la dignidad de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, además, proclama como ideal general que todos los pueblos y naciones den procurar, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a los derechos y libertades.

Esta declaración establece que *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”*¹⁹⁷

4.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un tratado multilateral general en el que se reconocen Derechos civiles y políticos y además establece instrumentos para su garantía y protección. Fue adoptado y

¹⁹⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, Adoptada y Proclama por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), 10 de diciembre de 1948.

¹⁹⁷ *Ibíd.*, artículo 21.

proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de la resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.¹⁹⁸ El Salvador firmo este tratado el 21 de septiembre de 1967, pero fue ratificado hasta el 23 de noviembre de 1979, mediante Decreto N° 27 de la Junta Revolucionaria de Gobierno.

Este pacto, en medio de los Derechos que reconoce están los del artículo 25, este desarrolla los derechos políticos que pueden ejercer únicamente los ciudadanos de un Estado, es decir, los Derechos que adquiere una persona al alcanzar la calidad de ciudadanos de un Estado; a estos se les debe garantizar sin distinción ni restricción las siguientes facultades y oportunidades:¹⁹⁹

- a) Participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos libremente, esto quiere decir, que pueden decidir participar para desarrollar cargos en los organismos del Estado o, decidir quién lo representara en esos organismos estatales.
- b) Votar y ser elegido, por medio de elecciones periódicas, mediante sufragio universal e igualitario, y que sea respetada y garantizada la libre voluntad de los electores, es decir garantizando la legitimidad del ejercicio del sufragio.
- c.) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La participación política como Derecho establecido en el artículo 25 está estrechamente relacionado con el artículo 1 de este mismo Pacto el cual

¹⁹⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General, 16 de diciembre de 1966.

¹⁹⁹ Ana Elisa Fonseca Barrios et al, (Guatemala, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, 2011), 37.

reconoce el Derecho de los pueblos a decidir y elegir libremente su forma de gobierno, así como el derecho a la autodeterminación.²⁰⁰

4.2.3 Convención Americana de Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, fue proclamada el 22 de noviembre de 1969, entrado en vigencia el 18 de julio de 1978. El Salvador ratificó esta Convención mediante Decreto Legislativo No.5, el 15 de junio de 1978. Este instrumento de ratificación fue entregado en la Secretaría General de la OEA con una reserva respecto al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²⁰¹

Esta convención determina los Derechos políticos, que deben disfrutar los ciudadanos, al igual que en los instrumentos internacionales desarrollados anteriormente; los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos; poder elegir a través del voto, o ser elegido mediante elecciones, que estas sean legitimadas, respetando el derecho al voto directo, secreto, igualitario y sin coaccionar la voluntad de los ciudadanos; y por último, tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, pudiendo cada país regular los mecanismos y condiciones para el ejercicio de estos Derechos mediante leyes.²⁰²

4.2.4 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias

Esta convención fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, y ratificada por El Salvador mediante Decreto Legislativo N° 1164 de fecha 19 de febrero de 2003. Como

²⁰⁰ *Ibíd.*

²⁰¹ Ayala Figueroa et al., *Estado Constitucional de Derecho y Democracia en El Salvador 2013*. (El Salvador: Universidad de El Salvador. 2015), 81.

²⁰² *Ibíd.*, artículo 23.

el nombre lo indica, en ella se proclama el respeto y reconocimiento de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias. En cuanto a los Derechos políticos regula, *“que los trabajadores migratorios y sus familias tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de Origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado de conformidad a su legislación y los Estados de que se traten facilitarán, según corresponda y de conformidad a su legislación el ejercicio de esos derechos”*.²⁰³

Los Estados parten y de origen del ciudadano y trabajador migrante debe facilitar que él y su familia, puedan ejercer el derecho al sufragio tanto activo como pasivo. Posteriormente la Convención amplía el derecho político de los migrantes a la posibilidad de elegir sus propios gobernantes en las instituciones políticas creadas con el fin de velar por los derechos de estos y de sus familias, así como la ampliación de la participación política en los Estados de empleo según las leyes de este lo permitan y con cumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas.²⁰⁴

4.3 Legislación Secundaria

En el siguiente apartado se estudiará la legislación secundaria que únicamente aborde los temas de los derechos políticos de los y las ciudadanas.

4.3.1. Código Electoral

El Código Electoral, el cual fue emitido por Decreto Legislativo N° 417, del 14 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo N° 318; con el objeto de regular las actividades del cuerpo electoral, el registro electoral, los organismos electorales y la actividad del Estado en cuanto al proceso

²⁰³ Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, 18 de diciembre de 1990.) artículo 41.

²⁰⁴ *Ibíd.*, artículo 42.

eleccionario, al que se refiere es el relacionado con las elecciones de los funcionarios siendo estos el Presidente y Vicepresidente o Presidenta y Vicepresidenta de la República, Diputados y Diputadas al Parlamento Centroamericano, Diputados y Diputadas a la Asamblea Legislativa y Miembros de los Concejos Municipales²⁰⁵.

Se reconoce el sufragio como un derecho y un deber de los ciudadanos y ciudadanas para el ejercicio del voto siendo este indelegable e irrenunciable, además es libre, directo, igualitario y secreto (art. 4 C.E. y art. 78 Cn.); las autoridades competentes están en la obligación de garantizar la libertad y pureza del sufragio y facilitar su ejercicio, imposibilitando que nadie impida, coarte o perturbe el ejercicio al sufragio, teniendo el ciudadano como condición indispensable estar inscrito o inscrita en el registro electoral (art. 5 C.E. y art. 77 Cn.), será deber del ciudadano y ciudadana obtener el documento único de identidad que lo identifique para ejercer el sufragio conforme a la ley²⁰⁶.

Los ciudadanos inhábiles para ejercer el sufragio serán aquellos que se les ha suspendido o perdido los derechos de ciudadano regulados por la Constitución (arts. 74 y 75 Cn.) artículo 7 del CE.

El cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos y ciudadanas, teniendo como requisitos para ejercer el sufragio ser ciudadano salvadoreño, la Constitución determina en su artículo 71 que ciudadano son todos los salvadoreños mayores de dieciocho años; asimismo estar inscrito en el registro electoral, estas en pleno goce de los derechos civiles y políticos e

²⁰⁵ Código Electoral de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013).

²⁰⁶ *Ibíd.* art. 4 y 5.

identificarse con su respectivo documento único de identidad vigente y además aparecer en el correspondiente padrón emitido por el TSE²⁰⁷.

Las transformaciones y adecuaciones que se han realizado en el Código Electoral de forma gradual, como el voto residencial, la adopción de Documento Único de Identidad, las formas de votar en las elecciones legislativas, la integración de los consejos Municipales de forma plural, entre otras como el voto desde el exterior; para garantizar una regulación más adecuada conforme a las necesidades de los ciudadanos²⁰⁸.

4.3.2. Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior

La Ley del voto desde el Exterior, por Decreto Legislativo N° 273 del veinticuatro de enero de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial número 27, Tomo 398 del 8 de febrero del mismo año, reconociéndose el sufragio como un derecho fundamental (art. 72 Cn.) teniendo como objeto que los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional, puedan ejercer su derecho al sufragio activo en los eventos electorales para elegir Presidente y Vicepresidente de la República a partir del año 2014, entendiéndose como residente en el exterior, a toda ciudadana o ciudadano salvadoreño cuyo domicilio se encuentre fuera del territorio nacional. Siendo el responsable para la ejecución del sistema de voto desde el exterior el Tribunal Supremo Electoral²⁰⁹.

Teniendo la modalidad para ejercer el voto desde exterior únicamente postal o voto por correspondencia, el ciudadano tendrá que cumplir con los requisitos

²⁰⁷ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

²⁰⁸ Código Electoral de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013).

²⁰⁹ Ley Especial Para el Ejercicio del Voto Desde El Exterior. (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 24 de enero de 2013)

establecidos en el artículo 4 de la presente ley. Adquiriendo reformas en el formato de la papeleta de votación y en la recepción de los sobres, de fechas 11 de abril de 2013, Diario Oficial N° 80, Tomo. 399, 3 de mayo de 2013, y 26 de septiembre de 2018, Diario Oficial N° 196, Tomo. 421, 19 de octubre de 2018.

4.3.3. Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior²¹⁰

La Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior, fue creado por Decreto Legislativo N° 685, del 05 de mayo de 2005, publicado en el Diario Oficial número 99, Tomo 367 del 31 de mayo del mismo año, faculta al Registro de las Personas Naturales la emisión de Documento Único de Identidad fuera del territorio, siendo la RNPN la responsable de la Administración del Sistema de Registro de Documento Único de Identidad, contara con la cooperación del Ministerio de Relaciones Exterior estableciendo conjuntamente las fases, plazos, lugares, procedimientos, mecanismos y posiciones que sean necesarias para el registro, emisión y entrega con del Documento Único de Identidad en el exterior.

La emisión de DUI en el exterior, podrá solicitarse en cualquier tiempo y renovación deberá efectuarse finalizados los cinco años de su vigencia, contados a partir de la fecha de su emisión, la extensión por primera vez, reposición, modificación y renovación de DUI fuera del territorio nacional, tendrá un valor de treinta y cinco dólares de los Estados Unidos de América.

Los extranjeros que no se hubieren registrado los nacimientos ocurridos fuera del territorio salvadoreño en el consulado respectivo, deberán inscribirse en el Registro del Estado Familiar de la ciudad de San Salvador, será el Consulado

²¹⁰ La Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 5 de mayo 2005)

de El Salvador el encargado de mandar una certificación en original y duplicado al Ministro de Relaciones Exteriores quien emitirá un ejemplar en el Registro respectivo, por ello el sufragio se realizará en el departamento de San Salvador (art. 69 LTREF).

4.3.4. Ley de Partidos Políticos y su Reglamento²¹¹

La Ley de Partidos Políticos, creado por Decreto Legislativo N° 307 el catorce de febrero de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial N° 40, Tomo N° 398 de fecha 27 de febrero del mismo año. Teniendo por objeto regular la institucionalidad de los partidos políticos, su interrelación con la ciudadanía y con otros entes, en marco de la norma y principios de la democracia representativa establecida en la Constitución. Y su Reglamento fue creado por Acuerdo N° 3, el cinco de junio de dos mil catorce, en el Diario Oficial N° 103, del Tomo N° 403 de fecha diecisiete de junio del mismo año, teniendo como objeto facilitar y asegurar su aplicación²¹².

Siendo la autoridad máxima responsable de hacer cumplir la presente Ley, es el Tribunal Supremo Electoral (art. 3 Ley de Partidos Políticos y art. 5 Reglamento), regulando a los partidos políticos en lo relativo a Autoridad competente, constitución, requisitos de inscripción, registro y cancelación; derechos y deberes de los partidos políticos, así como de sus miembros; obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas; funcionamiento democrático interno, afiliación de los ciudadanos a un partido político, elección de autoridades y candidaturas a cargos de elección popular, coaliciones y fusiones, financiamiento, acceso a los medios de comunicación estatales y Otros aspectos que determine la presente Ley. Asimismo, la

²¹¹Ley de Partidos Políticos, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 14 de febrero 2013)

²¹² Reglamento de la Ley de Partidos Políticos, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 17 de junio de 2013)

presente ley y reglamento aportan la definición de partidos políticos, las funciones, objetivos y principios rectores de estos. Regulando en ambos cuerpos normativos el proceso de constitución de los partidos políticos y los procesos de inscripción de los partidos políticos²¹³.

La Ley de Partidos Políticos y su Reglamento facultan a los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior, el derecho de afiliarse a un partido político o crear un partido político según las disposiciones emanadas de ellos.²¹⁴

4.3.5. Convenios Institucionales²¹⁵

Con la entrada de vigencia de la Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el Exterior, permitiendo a las personas residentes desde el exterior votar en las elecciones presidenciales a partir de 2014; con ello se requirió el trabajo conjunto entre varias instituciones del Estado, con quienes el TSE sostuvo reuniones de coordinación y se firmaron convenios de cooperación y cartas de entendimiento, entre las instituciones con quienes se firmaron convenios se encuentran:

- ✓ PNC: Facilitar la seguridad en el ejercicio del sufragio a todos los ciudadanos que integran el cuerpo electoral desde tres componentes: Voto residencial, Voto desde el exterior y en la ejecución del Plan de Seguridad Electoral para el evento en cuestión.
- ✓ SIS: Utilizar sede de Ciudad Mujer San Martín para instalar centros de votación y transmisión de resultados en la elección presidencial del año 2014.

²¹³ *Ibíd.*

²¹⁴ *Ibíd.*

²¹⁵ Tribunal Supremo Electoral, Memoria Especial de Elecciones 2014, (El Salvador, 2014), 15-16

- ✓ SCOUTS: Cooperación para la prestación de servicios cívicos en la elección de presidente y vicepresidente de la república.
- ✓ PGR: Cooperación, coordinación y mediación de conflictos que puedan suscitarse en los eventos electorales.
- ✓ OEA: Establecer marco regulatorio para la elaboración de un Plan Operativo de Cooperación Técnica por parte de la SG/OEA que permita llevar a cabo la verificación del estado de cumplimiento de la implementación de las recomendaciones de mejora realizadas por la SG/OEA al TSE en el 2007 durante la realización de la auditoría al registro electoral de el salvador. Acuerdo relativo al procedimiento de observación de la elección presidencial 2014.
- ✓ RREE: Facilitar el acceso al Salón Oficial del Aeropuerto Internacional el salvador a los observadores electorales internacionales oficiales invitados por el Tribunal Supremo Electoral.
- ✓ CIFCO: brindando por parte del CIFCO, infraestructura y equipos de aire acondicionados a utilizar para el funcionamiento del CNPRE, e infraestructura para el funcionamiento de las JRVEX.
- ✓ OIE: Establecer parámetros para la participación de alumnos de tercer ciclo y bachillerato, en calidad de observadores escolares en la Elección Presidencial.
- ✓ MINGOB: Convenio de prestación de servicios para el envío y recepción de correspondencia electoral, en el marco del voto desde el exterior en la elección presidencial.
- ✓ ISDEMU: Establecer términos de cooperación y mecanismos de asesoría técnica en lo relacionado a la implementación de la transversalidad para la

igualdad de género, según las directrices emanadas de instrumentos internacionales y de la propia normatividad del país.

- ✓ CEPA: Garantizar la atención de los observadores electorales internacionales oficiales invitados por el TSE, y permitir el acceso al personal del TSE al AIES, al lugar en el que se produzca el intercambio, entre correos de El Salvador y la aerolínea, del material electoral proveniente del exterior.
- ✓ RREE: (Carta de Entendimiento) Facilitar el acceso al Salón Oficial del Aeropuerto Internacional El Salvador a los observadores electorales internacionales oficiales invitados por el Tribunal Supremo Electoral.
- ✓ Imprenta: Prestar al TSE la colaboración que sea necesaria, en suministro de todo tipo de servicios generales y especializados de la imprenta, en todas sus ramas.
- ✓ Ministerio de Defensa: Cooperación para el traslado de los materiales electorales, equipo y mobiliario a nivel nacional, traslado de las actas de cierre de escrutinio final de las Juntas Electorales Departamentales hacia el Centro De Procesamiento de Resultados Electorales (CNPRE), mediante la utilización de medios de transporte terrestre, aéreo y/o marítimo que resulten necesarios.
- ✓ Correos: Servicio de recolección y distribución de envíos Ordinarios Certificados a nivel Internacional.
- ✓ RNPN: Realizar acciones para garantizar el ejercicio del sufragio a las personas aptas para hacerlo en el marco de la suspensión de modificaciones de residencia de ciudadanos, suspensión de nuevas inscripciones al registro electoral y cierre definitivo del mismo.

- ✓ ISD: Establecer las líneas principales de colaboración a fin de promover la participación de los salvadoreños residentes en el exterior en las elecciones presidenciales.
- ✓ MINED: Establecer mecanismo de cooperación interinstitucional entre el TSE, RNPN y el RREE, con el fin de lograr definir y delimitar las responsabilidades de cada una de las instituciones en los trámites relativos al empadronamiento de los residentes en el exterior.
- ✓ UCA: Facilitar el ejercicio del sufragio a todos los ciudadanos que integran el cuerpo electoral contribuyendo en la implementación del voto residencial y facilitando la instalación de los centros de votación en los centros educativos oficiales y de las Juntas Receptoras de Votos en las aulas de estos. En su carta de entendimiento se realiza para establecer mecanismos de cooperación académica, técnica y tecnológica interinstitucional, así como la proyección social a fin de promover la ejecución de programas y proyectos, que en conjunto sean diseñados y en aquellos en que el TSE requiera de la asistencia de la UCA, a través de sus capacidades técnico-académicas.
- ✓ PNUD: Contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana y al reforzamiento de la institucionalidad electoral a partir del apoyo a la implementación de la segunda etapa del voto residencial.

4.4. Decretos Legislativos aprobados

4.4.1. Dictamen N° 27 de fecha 6 de febrero de 2020 que contiene el Decreto Legislativo N°564

La Asamblea Legislativa aprobó el día 16 de enero del año 2020 el Decreto Legislativo 550, el cual contenía reformas a la LEEVEEP; el día 24 de enero del mismo año, el presidente vetó dicho decreto, el cual volvió a la Asamblea

y fue enviado a archivo. En lugar de superar el veto lo cual es lo habitual en estos casos, la Asamblea aprueba el Decreto Legislativo 564, en el cual la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales menciona que para ese colegiado era una prioridad establecer el sistema del voto desde el exterior en todo tipo de elecciones, pese al primer veto hecho por el presidente con el Decreto anterior.

La comisión expreso preocupación por la tardanza en resolver cuestiones presupuestarias y constitucionales de cara a las elecciones de 2021, por lo cual dijeron que con el presente proyecto se estaría cumpliendo totalmente con el mandato de legislar para la adopción del voto desde el exterior para todo tipo de elecciones. En ese sentido emitieron el dictamen No. 27, el cual fue aprobado con 70 votos en el pleno legislativo. El cual contenía el decreto número 564²¹⁶.

4.4.2 Dictamen N° 29 de fecha 27 de febrero de 2020

El Decreto Legislativo 564 explicado en líneas anteriores, fue vetado por el presidente de la Republica el día 18 de febrero del año 2020. Esta vez al regresar dicho decreto vetado por el presidente, los legisladores deciden superar dicho veto. Es así que con 68 votos emiten el Dictamen N° 29²¹⁷, ratificando así el proyecto de decreto.

Los legisladores expresaron no estar de acuerdo con los argumentos expuestos por parte del presidente de la Republica y además evidenciaron

²¹⁶ Dictamen Favorable de fecha 6 de febrero de 2020, Disponible en <https://transparencia.asamblea.gob.sv>

²¹⁷ Este equipo de investigación no ha tenido a la vista el Decreto Legislativo, ya que no está en el Portal de Transparencia del sitio web de la Asamblea Legislativa, tal y como lo exige la LAIP, el cual fue incluso pedido a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Asamblea Legislativa y a la fecha de entrega de este trabajo no fue proporcionado. Sin embargo, se ha tenido conocimiento únicamente del dictamen favorable de dicho decreto, pero se desconoce si en el pleno de la Asamblea Legislativa se le hicieron más reformas antes de su ratificación. Dictamen disponible en: <https://transparencia.asamblea.gob.sv/>

errores conceptuales por parte de este al referirse al concepto de circunscripciones electorales, entre otros argumentos hechos en el veto.

Para finalizar la comisión menciona que el proyecto de decreto 564 por el cual se reforma la LEEVEEP no es inconstitucional pese al veto y argumentos del presidente y en consecuencia deciden proponer al Pleno Legislativo ratificar el proyecto de decreto, lo cual se logró con 68 votos a favor. Esto generó una controversia, la cual fue resuelta por la Sala de lo Constitucional.

4.5 Vetos Presidenciales

Debido a que ha habido varios proyectos de decretos, el presidente de la Republica en uso de sus facultades constitucionales ha vetado algunos de ellos, los cuales se estudiarán en las siguientes líneas.

4.5.1 Veto Presidencial de fecha 24 de enero de 2020

El Decreto Legislativo No. 550 pretendía realizar de manera parcial reformas a la LEEVEEP, reformas que según el presidente de la Republica estaban lejos de garantizar el efectivo cumplimiento de ejercicio del derecho constitucional del sufragio activo y pasivo para los ciudadanos salvadoreños que residen fuera del territorio salvadoreño. Dichas reformas resultan omisivas e insuficientes, las cuales afectan de forma directa los derechos políticos de los salvadoreños según se lee en el veto en estudio.²¹⁸

El presidente de la Republica haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 137 inciso 1° de la Constitución de la Republica decidió Vetar por razones de inconstitucionalidad el Decreto Legislativo No. 550 por los siguientes motivos:

²¹⁸ Veto Presidencial de fecha 16 de Enero de 2020. 2

Primero, porque en su texto omite mecanismos para la elección por parte de los salvadoreños con residencia en el exterior, de los Concejos Municipales (sufragio activo), y a su vez también omite requisitos, condiciones y plazos para que los ciudadanos salvadoreños con residencia en el exterior pueden hacer ejercicio del sufragio pasivo. El veto textualmente menciona que todo lo anterior “*Violentando con ello los derechos políticos de los compatriotas residentes en el extranjero, lesionando el principio de igualdad jurídica e incumpliendo el mandato de la Sala de lo Constitucional a ese órgano legislativo*”.²¹⁹

Por lo cual le recordó a la Asamblea que el Decreto Legislativo aprobado, adolece de Inconstitucionalidad por omisión tal y como lo establece la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012.

Segundo, en el veto el presidente reconoce que si bien es cierto en las reformas propuestas en el Decreto Legislativo 550 se trata de regular el sufragio activo para las diputaciones a la Asamblea Legislativa, el decreto no regula la forma de establecer la circunscripción electoral departamental, para los salvadoreños nacidos en el extranjero. Menciona que el legislador solo se encargó de reformar el artículo 16 de la LEEVEEP.

El decreto adolece de inconstitucionalidad por omisión ya que no hay una adecuada regulación del sufragio activo, por carecer de regulación lo cual imposibilita la contabilización de votos y asignación de escaños legislativos al no haber nacido estos ciudadanos en territorio salvadoreño, por lo cual no se sabe a cuál circunscripción electoral se asignarán los votos que estos emitan.

Tercero, también el Presidente hace referencia a que en el decreto hay una persistencia en cuanto a la regulación del Voto Postal como mecanismo para

²¹⁹ *Ibíd.* 3

que los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional ejerzan su derecho al sufragio, cuando en opinión de otros Ministerios, parte del Órgano Ejecutivo han manifestado que “...*el sistema del voto postal es complejo y genera confusión en la población en el exterior*”²²⁰, lo cual puede demostrarse viendo las cifras arrojadas en las memorias de labores del TSE y en los datos obtenidos a través del Registro Nacional de las Personas Naturales.

Sobre este punto, el veto señala que, si bien es cierto, se deja a juicio del legislador establecer la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio activo y pasivo, tal regulación no puede ser arbitraria, y esta deberá estar apegada a la eficacia y al derecho. Y termina el punto diciendo que el voto postal es engorroso y por lo tanto no responde al principio de eficacia normativa ni mucho menos garantiza el efectivo derecho al sufragio de los connacionales residentes en el exterior.

Por todo lo anteriormente expuesto, el presidente haciendo uso de su facultad constitucional Veta el Decreto Legislativo No. 550 y devuelve el decreto a la Asamblea Legislativa. Hay que señalar que, al volver el Decreto vetado por el presidente a la Asamblea Legislativa, el camino regular dicta que se puede superar el veto presidencial, pero en este caso en particular cuando el Veto regreso fue inmediatamente enviado a archivo.

4.5.2 Veto Presidencial de fecha 18 de febrero de 2020

El Decreto Legislativo No. 564 pretendía realizar de manera parcial reformas a la LEEVEEP, reformas que según el presidente de la Republica estaban lejos de garantizar el efectivo cumplimiento de ejercicio del derecho constitucional del sufragio activo y pasivo para los ciudadanos salvadoreños que residen fuera del territorio salvadoreño. Dichas reformas resultan omisivas e

²²⁰ *Ibíd.*

insuficientes, las cuales afectan de forma directa los derechos políticos de los salvadoreños según se lee en el veto en estudio.

El presidente de la Republica haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 137 inciso 1° de la Constitución de la Republica decidió Vetar por razones de inconstitucionalidad el Decreto Legislativo No. 564 por los siguientes motivos:

Primero, porque en su texto omite como se regularán las condiciones necesarias para el ejercicio del sufragio pasivo por parte de los salvadoreños con residencia fuera del territorio nacional, es decir, cuáles serían las reglas a seguir si se quiere postular a un cargo público de elección popular. Según el presidente esto violenta los derechos políticos de los salvadoreños residentes en el exterior, lesionando así el principio de igualdad jurídica y además incumple el mandato dado por la Sala de lo Constitucional a la Asamblea Legislativa. Por lo que opina que el Decreto Legislativo 564 adolece de inconstitucionalidad por omisión.²²¹

Segundo, el veto hace hincapié en que, si bien las propuestas de reforma contenidas en el Decreto 564 intentan regular el sufragio activo para las diputaciones y concejos municipales, no regulan la forma de establecer la circunscripción electoral departamental para los salvadoreños nacidos en el extranjero, exactamente por los mismos motivos expuestos en el veto anteriormente estudio de fecha 18 de enero del año 2020.²²²

Es decir la falta de regulación en cuanto a la circunscripción electoral y además recalca que el establecimiento de criterios para determinar el arraigo que deberán demostrar los connacionales para poder ejercitar su derecho al sufragio aun a sabiendas que muchos no podrán cumplir con dichos requisitos

²²¹ Veto Presidencial de fecha 18 de febrero de 2020, 4.

²²² *Ibíd.* 5

por no haber nacido en territorio nacional, todo ello, en opinión del Presidente es una exclusión por omisión de un determinado sector de salvadoreños, por lo cual el Decreto 564 adolece de inconstitucionalidad debido a la inadecuada regulación del sufragio activo para los salvadoreños residentes en el exterior.

Tercero, en el Decreto 564, la Asamblea Legislativa insiste en la regulación del voto postal como el mecanismo ideal para que los connacionales residentes en el exterior ejerzan su derecho al sufragio. El presidente en esta ocasión les recuerda lo expresado por el Ministerio de Relaciones Exteriores opinó de este mecanismo a la luz de datos proporcionados por el TSE y el RNPN. Además, les recalca que atiendan al llamado de los artículos 3 y 4 de la Ley de Procedimientos Administrativos cuando se pronuncia sobre la simplificación de trámites que exige la Ley.²²³

En líneas posteriores el presidente de la Republica le recuerda a la Asamblea Legislativa que la sentencia de inconstitucionalidad referencia 156-2012, la Sala de lo Constitucional los mandata a regular el sufragio activo para las elecciones presidenciales, al PARLACEN, legislativas y concejos municipales, sino que también el sufragio pasivo para todos los eventos electorales antes mencionados. Recalca que a más de tres años desde la emisión de la sentencia 156-2012 y que a la fecha no se haya regulado nada respecto al tema, ese órgano del Estado podría caer en un eventual delito de desobediencia.

Además, también trajo a colación la resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012, en la cual la Sala de lo Constitucional solicito nuevamente un informe a Órgano Legislativo sobre el cumplimiento de esta. Resolución en la cual se establece la fecha límite que tiene el legislador para emitir legislación ad hoc a la sentencia 156-2012. Incluso recuerda que en la misma resolución

²²³ *Ibíd.*

la Sala ordena la Progresividad de dichas reformas con el único límite que estas sean hechas a más tardar para el evento electoral del año 2021, fecha en la cual deberá estar totalmente cumplida la sentencia.

Para finalizar hace notar que en las reformas plasmadas en el Decreto 564 no hay uniformidad al momento de determinar las circunscripciones electorales para las elecciones legislativas con respecto a las elecciones de los Concejos Municipales, sin que exista una razón lógica y jurídica para darles un tratamiento diferente a ambas.²²⁴

Por todo lo anteriormente expuesto, el presidente haciendo uso de su facultad constitucional Veta el Decreto Legislativo No. 5564 y devuelve el decreto a la Asamblea Legislativa. Esta vez, el Decreto al regresar a la Asamblea Legislativa supero el Veto Presidencial y fue enviado a la Sala de lo Constitucional para que resolviera la controversia a raíz de dicho decreto.

4.6 Resolución de Controversia C-1-2020

De fecha veinticuatro de julio del año 2020 y con una extensión de 20 páginas, la Sala de lo Constitucional da a conocer la resolución de la controversia con referencia I-2020. Dicha controversia constitucional se originó por el veto del presidente de la Republica con respecto al Decreto Legislativo N° 564 de fecha 6 de febrero del año 2020, por la aparente violación a los artículos 3 inciso 1° y 3°, 72 ordinales 1° y 3° y 79 inciso 3° de la Constitución de la Republica, debido a la omisión de cumplimiento de la sentencia inconstitucionalidad de fecha 23 de diciembre del año 2016 con referencia 156-2012.²²⁵

Primero, el presidente de la Republica hizo referencia a la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 en la que explico el objeto de esta, haciendo

²²⁴ *Ibíd.* 9

²²⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Controversia con Referencia C-1-2020. De fecha 21 de Julio de 2020, 1.

referencia al mandato que se le hizo a la Asamblea Legislativa de regular los procedimientos, requisitos y garantías necesarias para que los ciudadanos salvadoreños que residen fuera del país puedan votar en las elecciones legislativas y municipales y que además tuvieran la oportunidad de poder postularse a un cargo público. Dicho mandato podía ser de forma progresiva, cosa que se explicó en el anterior capítulo al estudiarse la sentencia 156-2012.²²⁶

Segundo, el Presidente dice que aunque la Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo N° 564/2020 para hacer reformas a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales aún persiste el incumplimiento de la sentencia mencionada, ya que según su criterio se vulnera el sufragio activo y pasivo además de la igualdad de los salvadoreños en el exterior, ya que menciona que en dicho decreto no se establecen regulaciones para que los salvadoreños en el exterior puedan postularse a candidaturas en las elecciones legislativas y municipales.²²⁷

En un tercer punto menciona que dicho decreto excluía por omisión de sufragio activo para las elecciones legislativas a los salvadoreños nacidos fuera del territorio, ya que no había una regla clara sobre cómo se debían contabilizar dichos votos ya que no se contaba con una circunscripción territorial clara en el país, porque son personas nacidas en el extranjero. Menciono que esta exclusión por omisión también ocurre en el ámbito municipal y que además menciono que existen limitaciones injustificadas para ejercer el derecho al sufragio activo ya que existen requisitos que pueden resultar prohibitivos para algunos connacionales.

²²⁶ *Ibíd.* 4

²²⁷ *Ibíd.*

Como punto número cuatro, explica además que *“la regla de imponer el municipio de San Salvador para los que hubieren nacido fuera del país, además de ser arbitraria, no aplica para connacionales nacidos en El Salvador [con domicilio en el extranjero] que no logren demostrar arraigo [en] ningún municipio”*.²²⁸ Finalmente como quinto punto, continuo diciendo que la Asamblea sigue optando por el voto postal y excluyo “vías más confiables” como el voto electrónico y el voto por internet, los cuales en su opinión hubiesen sido más efectivos e incluyentes además de haber propiciado una mayor participación de los connacionales.

La Asamblea Legislativa por su parte respondió a esto alegando en primer lugar que no existe ninguna comisión legislativa respecto a los salvadoreños en el exterior puedan optar a un cargo público, basando según ellos en el Código electoral y otras normas en las cuales están descritos cuales son los requisitos que se den cumplir para tal efecto. Refiriéndose al tema con un antecedente de la participación de los salvadoreños en el exterior ya han participado en anteriores eventos electorales sin existir ningún tipo de inconveniente.

En cuanto al segundo y tercer punto al que hace referencia el presidente de la Republica en su veto, le aclaran que él ha caído en un error conceptual a la hora de referirse a las circunscripciones electorales, al respecto además dicen: *“pues en el art. 13 D. L. no 564/2020 no se crea una nueva circunscripción “en el exterior” para diputaciones —porque ello podría contrariar el art. 79 Cn. y porque las divisiones territoriales que las determinan ya se encuentran establecidas en el Código Electoral—, sino que se establece que la circunscripción departamental corresponderá al lugar de nacimiento del ciudadano y que las personas que hubieran nacido fuera del territorio de la*

²²⁸ *Ibíd.* 2

*república tienen que inscribirse en el Registro del Estado Familiar de San Salvador —como lo regula el art. 70 de la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio—, por lo que esa sería la circunscripción que les correspondería para efectos electorales y en ella se contabilizarían sus votos”.*²²⁹ La Asamblea también recordó que la adjudicación de cada voto de cada ciudadano no puede ser arbitraria y que esto podría constituir fraude electoral y una maniobra peligrosa e ilegal.

En cuanto al cuarto punto la Asamblea expreso que se ha optado por continuar ocupando el mecanismo del Voto Postal, debido a que ya ha sido ocupado en elecciones anteriores lo cual ha dotado de experiencia a los distintos actores que intervienen en los comicios electorales y además puntualizo que la sentencia de inconstitucionalidad en ningún momento ordena la modalidad que debe adoptarse, tal es el caso que deja esto a decisión del legislador.

La Sala por su parte tomando en cuenta el precedente y los argumentos vertidos por parte de los intervinientes en la controversia constitucional fallo de la siguiente manera:

Declaro el Decreto Legislativo número 564 inconstitucional por la violación por omisión al mandato derivado de los artículos 3 inciso 1°, 72 ordinales 1° y 3° y 79 inciso 3° de la Constitución y por el incumplimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012. La razón según la Sala fue que el decreto mencionado no regula los procedimientos, requisitos y garantías necesarias para que los salvadoreños con residencia en el exterior pudiesen ejercer el sufragio pasivo en las elecciones legislativas y municipales, es decir para optar a un cargo público.

²²⁹ *Ibíd.*3

También declaro que el Decreto Legislativo número 564 es constitucional respecto de la supuesta violación al mandato derivado de los artículos 3 inciso 1°, 72 ordinales 1° y 3° y 79 inciso 3° de la Constitución y por el incumplimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012, en lo relativo a: 1. A la circunscripción departamental de los ciudadanos salvadoreños con domicilio en el exterior que han nacido fuera del territorio de la Republica. 2. En lo concerniente al requisito de demostrar arraigo territorial en un municipio para los ciudadanos salvadoreños en el exterior que deseen ejercer el sufragio activo en dicho ámbito. 3. En lo referente a la adopción de la modalidad de voto postal o la entrega personal de la boleta de votación en oficinas determinadas para que los ciudadanos salvadoreños domiciliados en el extranjero ejerzan el sufragio activo en comicios legislativos y municipales.

El fallo de la Sala también ordena al presidente de la Republica sancionar y publicar en el Diario Oficial el Decreto Legislativo objeto de la controversia y además hace de conocimiento de su decisión a la Asamblea Legislativa para los efectos consiguientes, ya que la Sala también emitió una sentencia de seguimiento en esta controversia.

4.7 Resolución de Seguimiento a la Sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012²³⁰

Con fecha 13 de enero del año 2020, la Sala de lo Constitucional emitió una resolución de seguimiento en la cual requería un nuevo informe de parte de la Asamblea Legislativa, sobre las acciones que estaban tomando respecto a legislar, tal como era el mandato expreso de la sentencia 156-2012.

El 30 de enero del mismo año, la Asamblea rindió un informe en el cual entre otras cosas manifestó que ellos como legisladores han cumplido con el

²³⁰ Sentencia de Resolución de Seguimiento de fecha 24 de julio de 2020, Referencia 156-2012, en la cual también se encuentra contenido el Voto particular disidente del Magistrado Aldo Cader.

mandato hecho por La Sala, que la comisión respectiva estuvo trabajando en el dictamen con el cual se propuso al pleno legislativo el cual en su momento fue aprobado y dado lugar al Decreto 550 el cual fue enviado a tiempo al presidente de la Republica.

También señalaron el cumplimiento de la progresividad, tal y como la sentencia expresaba debían hacerse los cambios en el tema del voto desde el exterior y que además solicitaron en su momento una prórroga para definir ciertos aspectos a considerar que no habían quedado del todo claros.

En la resolución con Referencia 156-2012 la Sala hace un recorrido de forma cronológica de todos los vetos presidenciales por inconstitucionalidad y los referidos Decretos. También hace una explicación sobre la Controversia Constitucional 1-2020, la cual fue ya explicada en líneas superiores de este trabajo.

En este caso particular la Sala resolvió:

1. Declarar no ha lugar la Petición de la Asamblea Legislativa respecto a una prórroga del plazo para implementar el voto desde el exterior hasta los comicios del año 2024.
2. Tenerse por cumplida la sentencia de fecha 23 de diciembre de 2016, en lo relativo a la regulación del sufragio activo en las elecciones legislativas y municipales de los salvadoreños en el exterior. Y que dichas reformas hechas sobre este tema son Constitucionales.
3. Tenerse por incumplida la sentencia de fecha 23 de diciembre de 2016 en lo que respecta a la regulación del sufragio pasivo, en razón de que dichas reformas en torno a este tema no han regulado esta situación en ningún momento y además porque fueron declaradas inconstitucionales por la sentencia de controversia 1-2020.

4. Ordenó a la Asamblea Legislativa que a más tardar el día 20 de diciembre del año 2020, una vez que entre en vigencia el Decreto Legislativo N° 564, realicen las adecuaciones normativas pertinentes para posibilitar el ejercicio al sufragio pasivo para los salvadoreños residentes en el exterior. Además, ordeno a las demás instituciones implicadas en los comicios electorales, realizar las adecuaciones pertinentes para garantizar el sufragio activo y pasivo para el evento electoral del año 2024.
5. Prevé que ante un eventual incumplimiento del punto número 4, se le autoriza al TSE para implementar todos los mecanismos y procedimientos necesarios para que los salvadoreños residentes en el exterior puedan inscribirse y postularse como candidatos en las elecciones legislativas y municipales en las elecciones del año 2024.

4.7.1 Voto disidente

La resolución de seguimiento de fecha 24 de julio de 2020, cuenta con el voto disidente del Magistrado Aldo Cader, respecto de diferir los efectos de la sentencia, el cual argumenta que debió darse primacía a la Constitución, a la jurisprudencia como fuente de Derecho y a la eficacia del derecho fundamental concernido, sobre cualquier traba procedimental.

Hay que partir de dos hechos. El primero es que la jurisprudencia constitucional, es fuente de Derecho y al ser fuente de Derecho, establecen mandatos, prohibiciones, permisos o competencias que deben ser cumplidos u observados por ellos. Y dado que es la Constitución la que confiere poder para que esta la sala pueda fijar dichos precedentes, entonces su desacato constituye una violación constitucional por sí misma, y al mismo tiempo, se le atribuye aptitud para ser fuente de reconocimiento de derechos. El segundo es que no puede negarse que los derechos fundamentales tienen eficacia

vertical y horizontal y que, por tanto, como toda norma constitucional, son directamente aplicables, salvo en aquellos casos en que la Constitución misma supedita su aplicabilidad a una regulación legal.

De esta manera se han sentado tres premisas básicas: (I) la jurisprudencia constitucional es una fuente de Derecho que no puede ser desacatada por ningún órgano constitucional; (II) dicha jurisprudencia tiene aptitud para ser fuente de derechos fundamentales; y (III) estos derechos, salvo muy contadas excepciones, son directamente aplicables.

En tal sentido se debe encontrar razonable, que no debió prorrogarse la regulación del voto pasivo desde el exterior y de la implementación del voto activo y pasivo desde el exterior para las elecciones del 2024, siendo la principal razón es que la propia Sala de lo Constitucional estaría negando, no solo la eficacia de sus decisiones, sino sobre todo la eficacia normativa de la Constitución, cuestión que va contra lo determinado en el art. 172 inc. 1º, frase 2ª, Cn., según el cual corresponde a la sala de lo constitucional hacer ejecutar sus decisiones.

En consecuencia, los otros 4 votos a favor de diferir los efectos de la sentencia 3 años más, no solo contarían la constitución, sino que, permite interpretar que tal decisión tiene influencia política y se pliega a la falta de voluntad de garantizar el ejercicio del derecho al sufragio de los salvadoreños en el exterior, de la Asamblea Legislativa como del Presidente de la República Nayib Bukele; que tras una década de presentada la demanda de inconstitucionalidad, no hay avances significativos que se reflejen en la materialización del derecho al sufragio activo en las elecciones legislativas y municipales y sufragio pasivo para los salvadoreños en el exterior.

4.8 Situación del voto desde el exterior en América Latina

Actualmente hay 112 países alrededor del mundo en los cuales se cuenta con regulación jurídica para que sus ciudadanos que residen en otros países puedan ejercer su derecho al voto, en América latina no es la excepción, siendo Colombia el primer país en implementar esta regulación en el año de 1961.

En el siguiente cuadro se presentan las experiencias latinoamericanas con respecto al pro y contra de cada modalidad del voto desde el exterior, de una manera comparada, lo cual mostrará datos que evidenciaran que países están más avanzados en cuanto a la regulación de este derecho y como lo hacen.

Hay que recalcar que cada experiencia latinoamericana es muy diferente, ya que muchas veces el acceso a este derecho ha tenido un trasfondo político, es por eso que hay que comprender el contexto histórico de cada país, en atención a eso puede consultarse el Anexo N°8 para conocer más acerca del tema particular de cada país.

País	Modalidad	Pro	Contra
Colombia ²³¹	Presencial	En términos de la adopción de medidas que faciliten la emisión del voto bajo La modalidad presencial, es pertinente destacar el caso de Colombia, es el único que contempla incentivos para quienes ejercen su derecho al voto tanto dentro como fuera del país.	Se encuentra la dificultad en el control y seguridad en la transparencia de las votaciones.

²³¹ Carlos Navarro Fierro, et al., *Estudio Electorales en Perspectiva Internacional Comparada*, 61-65

Brasil ²³²	Presencial	El único país que ha extendido a la mayoría de sus electores en el exterior las bondades de su urna electrónica, es decir, de una modalidad de voto personal automatizado que no debe ser confundida con la del voto a distancia por internet.	Es usual que se busque autorización para usar sitios públicos, los recintos que ocupan las representaciones de otras dependencias oficiales del Estado de origen, o bien que se arrienden escuelas o instalaciones deportivas, e incluso que se prevea la utilización de centros de trabajo o empresas de nacionales en el país anfitrión, como lo contempla de manera excepcional la legislación brasileña, creando inseguridad en los votantes.
Perú ²³³	Presencial	Los funcionarios consulares tienen atribuciones para designar, de manera primigenia, En el caso peruano, la ley dispone que si existen menos de 200 electores registrados en una jurisdicción (al nivel nacional se instala una mesa por cada 300 electores), sea el funcionario consular quien presida la mesa y designe a dos electores como asistentes para los actos de instalación, sufragio y escrutinio.	Se predice inseguridad, por ser un entorno poco confiable.

²³² Ibid.

²³³ Ibid.

Argentina 234	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 165 países, brindándole mayor acceso a la ciudad para emitir el sufragio.	Presenta inseguridad en lo votantes por la modalidad en la cual se lleva a cabo.
Venezuela 235	Presencial	Cuenta con representación diplomática en 92 países para la instalación de mesas de votación, se traten de replicar, hasta donde sea posible, los atributos que tiene la organización de la elección dentro del país.	Cuando la votación se realiza fuera del país, es inevitable introducir cambios e innovaciones, que pueden llegar a ser significativos en función de las exigencias que imponga un entorno ajeno y poco controlable.
República Dominicana a ²³⁶	Presencial	Para ejercer el voto desde el exterior República Dominicana ha buscado determinar los sitios de mayor concentración de electores y ha procurado instalar centros y mesas de votación en lugares que les facilite el acceso. Se han creado sus propias oficinas en los ocho países en que es posible la emisión del voto en el extranjero, donde se cuentan con representantes diplomáticos permite un esfuerzo más focalizado.	Por su modalidad la innovaciones para llegar a lugares de difícil acceso, puede llegar a tener como resultado un entorno poco confiable y controlable.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ibid.

Honduras ²³⁷	Presencial	Implica mayor control y seguridad, por ello es clave tener una coordinación con instituciones, facilitando así el proceso electoral.	Limita el acceso efectivo, es decir que supone una menor cobertura, sobre todo en el caso de Honduras, ya que el sufragio en el exterior solamente se ha llevado a cabo en algunos Estados de Estados Unidos.
Ecuador ²³⁸	Presencial	Cuenta con representaciones diplomáticas en 84 países, con ellos se da a demostrar que tiene una mayor cobertura que otros países.	Se encuentra la dificultad en el control y seguridad; y que éstas se integren y operen bajo los mismos términos que las mesas instaladas dentro del respectivo territorio nacional.
México ²³⁹	Mixto	Siendo México el primer país en introducir la modalidad postal para la emisión del voto en el extranjero siendo esta una idea novedosa, tratando de ser pionero México adopta sus propias regulaciones en materia de voto en extranjero, teniendo una mejor cobertura para sus votantes.	El voto con modalidad postal se buscó preservar la atribución de seguridad, confiabilidad e integridad en el proceso y con ello se limitaron sus potenciales votantes.
Panamá	Mixta	Libera al organismo rector de los procesos electorales, de las restricciones, que, para el caso del voto presencial, se tiene en relación a la mayor o menor cantidad de representaciones diplomáticas acreditadas en el exterior y a las facilidades de	Si los votantes no remiten con tiempo suficiente su voto, éste podría llegar fuera de tiempo para su incorporación en el escrutinio y en consecuencia será nulo. ²⁴¹

²³⁷ *Ibíd.*

²³⁸ *Ibíd.*

²³⁹ *Ibíd.*

²⁴¹ *Ibíd.*

		espacio o infraestructura con que estas cuentan. ²⁴⁰	
Bolivia ²⁴²	Presencial	La ventaja de esta modalidad es que los recintos oficiales ofrecen un ambiente de confianza, ya que trata de replicar las elecciones dentro del territorio nacional.	Puede operar únicamente si en los países donde hay representación oficial, excluyendo a aquellos ciudadanos que viven en países donde no existe tal representación.
Paraguay ²⁴³	Presencial	Trata de replicar los procesos electorales dentro del territorio, simplificando así el ejercicio.	El estatus migratorio para ejercerlo si representa suma importancia, limitándolo a aquellos que se encuentran de manera ilegal.
Costa Rica	Presencial	Este mecanismo de votación es que eleva los niveles de transparencia en el proceso electoral. ²⁴⁴	Implica elevados costos financieros de organización. ²⁴⁵
Chile	Presencial	Esta modalidad de voto en el exterior es que permiten una réplica más exacta de las juntas receptoras de votos como son dentro del país.	Existe lejanía de los electores en relación al lugar de votación.

*Cuadro de elaboración propia con material bibliográfico diverso.

²⁴⁰ Guillen Urrutia, Estudio técnico de factibilidad, 12

²⁴² Navarro Fierro, *Estudios electorales en perspectiva*, 62.

²⁴³ Guillen Urrutia, Estudio técnico de factibilidad, 31.

²⁴⁴ Alvarado Quesada, *Voto costarricense en el extranjero*, 92.

²⁴⁵ *Ibíd.*

Conclusiones

Se ha logrado determinar que el objetivo general presentado al inicio del presente trabajo de graduación se ha logrado cumplir, ya que, se puede ver reflejado que el Tribunal Supremo Electoral posee la capacidad logística para dar cumplimiento a la ley o reformas emitidas para dar cumplimiento a la sentencia 156-2012, que garanticen la ampliación del voto desde el exterior para las elecciones legislativas y municipales, además se establecieron los argumentos jurídicos y técnicos sobre los obstáculos al implementar el voto electrónico como mecanismo para garantizar el ejercicio del voto desde el exterior en El Salvador, lo anterior por medio de la Resolución de Controversia C-1-2020; así mismo se estableció que el Tribunal Supremo Electoral si se encuentra preparado para una futura transición del voto por Correspondencia, actualmente existente, al voto Electrónico, para que los salvadoreños residentes en exterior puedan votar, como lo sugieren expertos en el tema y el actual gobierno.

Al ya tenerse por concluida la presente investigación, el día 30 de septiembre del año 2020 el Tribunal Supremo Electoral realizó la convocatoria a elecciones municipales y legislativas, las cuales se realizarán en febrero del año 2021.

Una de las noticias que dio el TSE, fue que para el 2021 no habrá voto desde el exterior. La presidenta del TSE, señaló que el voto desde el exterior será implementado hasta el año 2024. Todo esto pese a que en el mes de julio la Sala de lo Constitucional resolvió la controversia entre el ejecutivo y el legislativo, la cual se dio en razón del Decreto Legislativo 564, el cual contenía reformas a la LEEVEEP.

Razón por la cual este equipo de investigadores concluye que:

- Suspender el derecho al sufragio activo a los salvadoreños en el exterior es un gran retroceso, debido a que era un derecho ya adquirido y del cual se han tenido tres experiencias previas, pruebas de que el voto desde el exterior pese a tener ciertas debilidades en el tema administrativo, si es viable y funciona.
- Suspender este derecho a los salvadoreños en el exterior es una clara vulneración a sus derechos y además constituye un desacato a la resolución emitida por la Sala de lo Constitucional.
- Es necesario hacer una reforma que incluya las nuevas tecnologías para que los procesos administrativos como la emisión del DUI y el empadronamiento sean más amigables con los connacionales, aunque este equipo no cree conveniente pasar del sistema del “Voto postal” al “Voto electrónico”, ya que aún no se cuenta con los recursos que aseguren el cien por ciento de legitimidad de ese tipo de votos.

Con respecto al último punto hay que destacar las bondades del voto postal respecto a las formas del voto electrónico expuestas en esta investigación (Ver capítulo 2). Las cuales son, por ejemplo, que el voto postal permite un recuento de votos en caso de haber una duda razonable en cuanto a los resultados de una elección, ya que se cuenta con todas las papeletas en físico, lo cual permite una revisión voto por voto mucha más acertada.

Y aunque Alfonso Ayala Sánchez, opina que el sistema de voto tradicional presenta una serie de inconvenientes como altos costos de impresión, seguridad de las papeletas y su posterior traslado; además de la lentitud con que se obtienen los resultados y los posibles errores humanos que puedan darse, también el tipo de voto electrónico también tiene sus desventajas, como lo son por ejemplo, un ataque a los servidores de internet o el fallo en cuanto a la falta de luz eléctrica en el lugar donde se estén llevando a cabo las votaciones, etc.

Además, varios países de Latinoamérica si han optado por incorporar las nuevas tecnologías a sus votaciones, pero no lo han hecho para votaciones desde el exterior, sino para las votaciones en su propio territorio nacional; estos países también han optado por el voto electrónico mediante el sistema de votación de registro electrónico directo, el cual se hace en una maquina especial en una plataforma y circuito cerrado para las votaciones para asegurar el acto electoral, pero aun con todo eso estos países han tenido incidentes en donde se ha descubierto que sus sistemas habían sido hackeados para hacer un evidente fraude electoral.

En El Salvador, la propuesta hecha por el Ejecutivo, planteaba implementar un voto electrónico sin supervisión, lo cual como equipo investigador consideramos altamente peligroso debido a la experiencia estudiada en las elecciones internas de un partido político nuevo, en las cuales se evidenció lo fácil que era cometer algún tipo de fraude y además no había ningún tipo de respaldo que pudiese corroborar los resultados dados por ese instituto político.

Las razones expuestas por el Magistrado Aldo Cader, en su voto disidente, constituyen un argumento jurídico y jurisprudencial suficiente para determinar que el sufragio desde el exterior tanto activo como pasivo, son derechos fundamentales y que por lo tanto, a falta del marco legal respectivo, en atención que tal circunstancia es por inacción o retardo atribuible exclusivamente a la Asamblea Legislativa, son directamente aplicables y se habría permitido que la máxima autoridad electoral, el TSE, aplicara directamente la Constitución y el derecho involucrado. Por ello, no es razonable que los efectos de la decisión se hayan diferido hasta los comicios del 2024, la sentencia debió hacerse efectiva para las elecciones del 2021, incluso cuando esto hubiese supuesto cierta complejidad financiera, logística o técnica para los órganos e instituciones involucradas.

Con este tipo de decisiones se vulneran los derechos de los salvadoreños en el exterior y hay una evidente falta de seguridad jurídica para los connacionales fuera del territorio salvadoreño. Además deja en evidencia la falta de igualdad que existe y que no todos los salvadoreños gozan de todos los derechos civiles cuando la Constitución pregonaba lo contrario en su artículo 3.

Efectos Jurídicos del Reconocimiento del Derecho al voto desde el exterior

El fenómeno migratorio, incrementado desde el conflicto armado, ha devenido en una transformación social, económica y política, y con ello se plantea una necesaria modificación normativa que se adecúe a la realidad de El Salvador con el fin de garantizar un Estado de Derecho con alto nivel democrático.

Partiendo de la Constitución salvadoreña, el voto en el exterior es totalmente viable y realizable. No existe dentro de ella, ninguna restricción para el ejercicio del derecho al sufragio desde el exterior, en cambio, existe todo un cúmulo de herramientas y facultades que demanda la necesaria ejecución de esa doble categoría del sufragio, emanada de la misma constitución: derecho-deber. Si bien es cierto este derecho ha sido reconocido de manera limitada; la sentencia 56-2012 ordena la creación de una ley o modificación de la existente, para garantizar el pleno goce del derecho político al sufragio para los ciudadanos salvadoreños en el exterior. Por ende, el reconocimiento total de este derecho trae consigo consecuencias jurídicas, tales como:

- Para poder implementar el voto desde el exterior tanto activo como pasivo para todas las elecciones nacionales, es indispensable que la Asamblea Legislativa cree de una Ley Especial o adecue la ya existente, adonde queden claramente establecidos los principios

legales que deberán regirlo, debe regular en ella, los requisitos y procedimientos y que sean necesarios para que los ciudadanos salvadoreños en el exterior que cumplan con esas condiciones, puedan votar en las elecciones presidenciales como ya está regulado y además, en las legislativas y municipales, así también, puedan postularse a todos los cargos de elección popular.

- El TSE como el RNP, precisaran de un refuerzo en aspectos tecnológicos y logísticos de actualización y adecuación tanto organizacional como tecnológica.
- El RNP requerirá recursos financieros suficientes para actualizar, innovar y ampliar la operación de la emisión de DUI en el exterior, mientras que el TSE deberá solicitar un presupuesto especial para ello y para la coordinación y realización de todos los comicios que impliquen la ampliación del reconocimiento del sufragio en el exterior.
- El RNP deberá contar con personal destacado fuera del país operando en los recintos consulares, mientras que el TSE, deberá contratar personal, tanto como se requiere en el diseño del programa que el TSE tiene con la modalidad del voto postal, o contratar y capacitar al personal para la implementación de un nuevo diseño y de una nueva modalidad de voto (electrónico), así como fortalecer o establecer nuevos convenios con las instituciones necesarias, para garantizar que el proceso sea eficiente oportuno y transparente.

Este reconocimiento otorga un fortalecimiento democrático a El Salvador, con la participación electoral activa y pasiva de los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior se lograría también, un avance en la institucionalidad democrática del país, que puede ser traducido en desarrollo. Sin embargo, la complejidad de esto permite aceptar que sea logrado de manera progresiva,

pero efectiva, por tanto, es necesario que un avance sea establecido para las elecciones legislativas y municipales a realizarse en febrero del 2021.

Recomendaciones

En El Salvador cada decisión que se toma es una decisión política, es por ello necesario hacer una recomendación general a todos los órganos del Estado encargados de regular el voto desde el exterior a siempre anteponer los derechos de los salvadoreños radicados en el exterior antes que sus propios intereses político-partidarios. Ya que como salvadoreños no pierden sus derechos al salir de las fronteras del territorio nacional.

Es urgente una reforma integral en la que se no solo se regule el sufragio activo sino también el sufragio pasivo y que ésta, además, sea efectiva e incentive a los connacionales a emitir el voto y también a participar activamente para poder optar a un cargo de elección popular ya sea a nivel, presidencial, legislativo, municipal y parlamento centroamericano. Además de tomar en cuenta a las nuevas tecnologías que han tomado un gran auge debido a la pandemia por covid-19.

A la Asamblea Legislativa

Para garantizar el ejercicio del sufragio activo y pasivo en elecciones presidenciales, legislativas y municipales de los ciudadanos aptos que residen en el exterior, se recomienda la reforma constitucional de los artículos 71, 72 y 73, en los cuales se manifieste y aclare expresamente el reconocimiento de los ciudadanos salvadoreños que residan fuera del territorio nacional, puedan ejercer el sufragio, garantizando la universalidad del derecho al sufragio, el cual se encuentra determinado por la igualdad para poder ser considerados como miembros y ciudadanos salvadoreños, haciéndole el reconocimiento pertinente en la Constitución de la República. Siguiendo con el orden jurídico se tendrá que reformar del mismo modo el Código Electoral en lo que respecta a las circunscripciones territoriales de los ciudadanos salvadoreños que residen en el exterior, además se tendrán que crear mecanismos idóneos y

adecuados para la emisión del voto desde el exterior y se tendrá que implementar un mejor presupuesto al Tribunal Supremos Electoral para que garantice la seguridad para la emisión del voto.

Se le recomienda a la Asamblea Legislativa emitir una legislación electoral sobre el sufragio desde el exterior pertinente a las necesidades actuales del residente en el exterior, así mismo adecuar la legislación ya existente.

Al Tribunal Supremo Electoral

Se le recomienda proporcionar una información clara y precisa a los ciudadanos que residen fuera del territorio, creando cales o mecanismos de información y comunicación masivos de consulta, explicándole de forma sencilla el procedimiento a seguir para la emisión y los documentos requeridos a parte de la boleta para emitir el voto; será indispensable simplificar el proceso de votación para una mejor accesibilidad de los ciudadanos residentes en el exterior. Así mismo se recomienda implementar e impulsar mecanismos más eficaces de seguridad para la emisión del voto, en el mismo orden de ideas se tendrá que capacitar a los ciudadanos que conformaran las Juntas Receptoras de Votas para que garanticen los derechos del votante y actúe conforme a derecho.

A la Sociedad Civil

Se le recomienda a la sociedad civil impulsar acciones para promover la participación de los salvadoreños que residen en el exterior para la emisión del voto, elevando la participación y el ejercicio del derecho al sufragio, se recomienda incentivar a más salvadoreños residentes en el exterior y velar por el cumplimiento de las leyes que garanticen a los ciudadanos que residen fuera del territorio nacional a poder realizar el voto dando cumplimiento a su derecho constitucional.

A la Universidad de El Salvador

Se le recomienda incorporar programas en los cuales se imparta con profundidad la cátedra de Derecho Electoral, con el objetivo de desarrollar un mejor aprendizaje en materia electoral, de esta forma se podrán capacitar más estudiantes y podrán implementar sus conocimientos en el ámbito profesional.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Alonso, Jorge. El Derecho de la mujer al voto. Estudios de Género La Ventana, no. 19, 2004.

Amunátegui, Gabriel. Partidos Políticos. Ed. Jurídica de Chile. Chile, 1952.

Artiga-González, Álvaro. El Sistema Político Salvadoreño. El Salvador: PNUD, 2015.

Bacuñan, Silva. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo I. Chile: Jurídica de Chile, 1963.

Bascuñán, Alejandro Silva. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo I. Chile: Jurídica de Chile, 1963.

Beltrán Morales, José Antonio y Rossana Almada. El principio democrático una persona un voto: aportaciones para la discusión sobre la igualdad del voto, el caso de Baja California Sur. México, 2011.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. La Implementación de Sistemas Electorales Mixtos en Legislaturas de Magnitud Fija: Teorías y Soluciones. México: Revista Política y Gobierno, 2003.

Clavijo, Darwi, Diego Yáñez y Débora Guerra. Método, Metodología y Técnicas de la investigación aplicadas al Derecho. Bogotá: Universidad de Pamplona, 2014.

Dahl, Robert. Poliarquía: Participación y Oposición. New Haven, Universidad de Yale: Inglaterra, 1971.

de Valls, María Gilda Pedicone. Derecho Electoral. Buenos Aires Argentina: La Roca, 2001.

Díaz, Kevin. Los Sistemas Electorales en el Mundo. Universidad Diego Portales Chile, 2014.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona: Ariel, 1980.

Fayt, Carlos S. Derecho Político. Tomo I, 5ª edición. Buenos Aires, Ediciones Gherzi, 1982.

Fernández, Miranda. Campoamor Introducción al Derecho Político. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1996.

FUSADES. La Ciudadanización de los Organismos Electorales Temporales en El Salvador. El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 2015.

García, Juan Antonio Alejandro. Consideraciones Históricas sobre el Derechos al sufragio en España. Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de Extremadura de España, N° 8, 1990.

González, Gerardo Tamez y Víctor Néstor Aguirre. Partidos Políticos. México, 2015.

Guier, Jorge Enrique. Historia del Derecho, Tomo II. Costa Rica: UNED, 1968.

Herrera Loaiza, Edgar y Enrique Villalobos. Sufragio y Principio Democrático: Consideraciones Sobre Su Existencia y Vinculancia. Costa Rica, 2006.

Hofmeister, Wilhelm y Karsten Grabow. Partidos Políticos en la democracia Organización y Funcione. Colombia: Fundación Konrad Adenauer, 2013.

Jungyent, Josep Balcells. La Investigación Social: Introducción a los Métodos y Técnicas. Barcelona: Escuela Superior de Relaciones Públicas, 1994.

Morales, José Humberto. Nociones de Derecho Electoral Salvadoreño. El Salvador: Aequus Editorial, 2015.

Morlino, Leonardo, Los autoritarismos, en G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta y A. Panebianco. Manual de Ciencia Política. Madrid: Alianza: Editorial de 1996.

Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. México: FCE, 2007.

Nohlen, Dieter. Gramática de los Sistemas Electorales. Ecuador: Instituto de la Democracia, 2012.

Paniagua, Juan Luis. Los Regímenes Políticos y la organización del Estado. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1995.

Pasquino, Gianfranco. Nuevo curso de Ciencia Política. Traducción de Clara Ferri. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

Platón. La República. 6ª edición. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2011

Quesada, Francisco Miró. Manual de Ciencias Políticas. Lima: Editorial Libros y Publicaciones, 2001.

Quiñonez, Luis Sánchez. Ciudadanía, sufragio y propiedad en las Constituciones francesas de 1791 y 1793. Deusto Journal of Human Rights, N° 5, 2020

Reynolds, Andrew, Carlos Navarro, Isabel Morales, Maria Gratschew y Nadja Braun. Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional. México: IDEA, 2006.

Rodríguez, Karla Burgos. Democracia y Tipos de Democracia. México: Universidad Autónoma de Nuevo León, 2015.

Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. 3ª edición. San Salvador: Editorial Jurídica Salvadoreña, 2005.

Ruiz, Blanca Rodríguez y Pedro Francés. Filosofía Política II. Granada. Universidad de Cartuja, 2010.

Salazar, Luis y José Woldenberg. Principios y Valores de la Democracia, Instituto Nacional Electoral. México, 2009.

Sánchez, Alfonso Ayala. Democracia en la era digital. México: UNAM, 2012.

Sánchez, Eduardo Andrade. Introducción a la Ciencia Política. 2º ed. México: Editorial Mexicana, 1990.

Shmall, Raúl González. Democracia semidirecta y democracia participativa. México: Universidad Iberoamérica, 2000.

Sierra, José Manuel Martínez. Los Sistemas Electorales desde una Perspectiva Comparada. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., 2006.

Villalta, Ramón y Jorge Urbina. El Proceso del Voto de los salvadoreños en el Exterior. Salvadoreños por el Mundo, 2009.

Trabajos de Graduación

Guatemala, Evelyn Guadalupe. “La Implementación del Voto Cruzado y su Impacto Sociológico Legal ante los Resultados de los Escrutinios de las Elecciones de Alcaldes y Diputados en el periodo 2015-2017 en los Municipios de Chalatenango y El Paraíso, durante Junio-Diciembre de 2015”. Tesis de grado Universidad Monseñor Oscar Arnulfo Romero, 2016.

Revistas

Alvarenga, William Ernesto Santamaría. Aproximación histórica a la regulación constitucional de los derechos políticos y su evolución en la participación política. Revista Derecho, número 1, 2015.

Comisión Interinstitucional para la Implementación del Voto desde el Exterior. Voto desde el Exterior. El Salvador, 2012.

Guerra, María Taide Garza. El Derecho al sufragio de la mujer. Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades. SOCIOTAM, vol. XXVI, núm. 2, julio-diciembre, 2016.

Gutiérrez Castro, Evelin Patricia, Luis Eduardo Ayala Figueroa, Odaly Lissette Sánchez Arias y Wilfredo Antonio Jovel Gonzalez. Implementación del Voto en el Exterior. Universidad de El Salvador, 2013.

Lizcano-Fernández, Francisco. "Democracia Directa y Democracia Representativa, Convergencia". Revista de Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 60. México, 2012.

Ruiz de Azúa, Miguel. La larga marcha hacia la ampliación del Derecho al sufragio y el tema de la edad. Revista de estudios de juventud, No 85, 2009.

Urrutia, Rafael Guillén. Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños y las salvadoreñas residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014. El Salvador, 2012.

Villalobos, Luis Diego Brenes y Mario Andrés Matrrita. Efectos Colaterales del Voto Preferente. Costa Rica, Revista de Derecho Electoral, N° 14 Julio - diciembre 2012.

Villalta, Ramón y Jorge Urbina. El Proceso del Voto de los Salvadoreños en el Exterior. El Salvador, 2009.

Legislación

Constitución de la Republica de El Salvador. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares. 18 de diciembre de 1990.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y Proclama por la Asamblea General de la Naciones Unidas (ONU), 10 de diciembre de 1948.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 217 A (III), 1948.

La Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 5 de mayo 2005.

Ley de Partidos Políticos. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 14 de febrero 2013.

Ley Especial para el ejercicio del Voto desde el Exterior en las elecciones presidenciales. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General, 16 de diciembre de 1966.

Reglamento de la Ley de Partidos Políticos. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 17 de junio de 2013.

Jurisprudencia

Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia: 28-2002. 2002. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2002.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 139-2013. El Salvador: Corte Suprema de Justicia,

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 18-98. 2007. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2007.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 2-95. 2000. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 53-2005/55-2005. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2013.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 259-2007. 2008. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2008.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 112-2012. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2015.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 61-2009. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2010.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Controversia con Referencia C-1-2020. De fecha 21 de Julio de 2020.

Documentos Institucionales

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, Régimen Democrático. México, 2011.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sistemas Electorales y de Partidos, Manual del Participante. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010.

Tribunal Supremo Electoral. Memoria Especial Elecciones 2014. El Salvador Tribunal Supremo Electoral, 2014.

Sitios webs

Avilés, Freddy. La evolución del voto. La revista El Universo, 26 de marzo de 2017, <http://www.larevista.ec/cultura/historia/la-evolucion-del-voto>.

Dictamen Favorable de fecha 6 de febrero de 2020, Disponible en <https://transparencia.asamblea.gob.sv>.

Luis González, José, y Montserrat de Santiago. “Significado y función del derecho de sufragio en la actividad electoral de un estado democrático”, Revista Novum Jus n°12 (2018): 59-82. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.12.1.3>.

Molina, José Enrique. Los Sistemas Electorales en América Latina. Venezuela, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2000. Acceso <https://corteidh.or.cr/tablas/11102.pdf>.

Montagut, Eduardo. Historia de las leyes electorales: El sistema electoral victoriano. Nuevatriuna.es, 24 de diciembre de 2015, <https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/sistema-electoralvictoriano/20151222113739123739.html>.

Periódico Digital El Faro. Las Salvadoreñas fueron las verdaderas pioneras del voto femenino en Latinoamérica. Disponible en: https://elfaro.net/es/202006/ef_academico/24586/Las-salvadore%C3%B1as-fueron-las-verdaderas-pioneras-del-voto-femenino-en-Latinoam%C3%A9rica.htm.

Ramos Chagoza, Ena. Métodos y técnicas de investigación. Gestipolis (blog) (15 de mayo de 2020). <https://www.gestipolis.com/metodos-y-tecnicas-de-investigacion/>.

Diccionarios y Enciclopedias

Cabanellas, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: Heliasta, 1993.

Greco, Orlando. Diccionario de política 2a. ed. Argentina: Valletta Ediciones, 2009.

ANEXOS

A fin de facilitar al lector toda la información adicional ocupada por este equipo de una manera más práctica, amigable con el medio ambiente y tomando las medidas de seguridad por la pandemia de Covid-19, todos los documentos anexos se encuentran en una carpeta en Google Drive, desde donde podrán ser consultados y descargados si así lo desea el lector. Por lo que se facilita el siguiente enlace para consultarlos:

<https://drive.google.com/drive/folders/14w5S-5cCZPwOpKvrBSOY6PfwOZvQIXmj?usp=sharing>