

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO
DE LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR EN EL MARCO DE LOS
INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES,
PERIODO 2013-2020**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER TÍTULO DE LICENCIADO(A)
EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTADO POR:

**JIMMY ALEXIS CAÑAS ORELLANA
JOSÉ GUILLERMO GARCÍA PEÑA
YEXSY CLARISSA GONZÁLEZ TURCIOS**

DOCENTE ASESOR:

LIC. EDGAR ROLANDO HUEZO ORELLANA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, ABRIL DE 2021

TRIBUNAL CALIFICADOR

LICENCIADO CRISTIAN EDUARDO PALACIOS MARTÍNEZ

PRESIDENTE

MAESTRO WILSON FRANCISCO FLORES ZELADA

SECRETARIO

LICENCIADO EDGAR ROLANDO HUEZO ORELLANA

VOCAL

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSc. Roger Armando Arias Alvarado
RECTOR

Dr. Raúl Ernesto Azcúnaga López
VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla Quintanilla
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

MSc. Francisco Antonio Alarcón Sandoval
SECRETARIO GENERAL

Licdo. Rafael Humberto Peña Marín
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco
VICEDECANO

MSc. Digna Reina Contreras de Cornejo
SECRETARIA

MFe. Nelson Ernesto Rivera Díaz
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

MSc. Diana del Carmen Merino de Sorto
DIRECTORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN

Licda. Santos del Carmen Flores Umaña
COORDINADORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE RELACIONES INTERNACIONALES

ÍNDICE DE CONTENIDOS	pág.
RESUMEN.....	i
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	ii
INTRODUCCIÓN.....	iv
CAPÍTULO I: FUNDAMENTACIÓN DOCTRINARIA DEL EJERCICIO AL SUFRAGIO EN EL SALVADOR	1
1.1 Aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales:	
Fundamentación doctrinaria.....	2
1.1.1 Contribución de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano a los Derechos Políticos en El Salvador	4
1.1.2 Aportes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 al ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en El Salvador	5
1.1.3 Aportes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 al Sistema Electoral salvadoreño	7
1.2 Evolución histórica constitucional del derecho al sufragio en El Salvador	9
1.2.1 Constitución de 1824	10
1.2.2 Constitución de 1841	11
1.2.3 Constitución de 1864	12
1.2.4 Constitución de 1872	13
1.2.5 Constitución de 1880	13
1.2.6 Constitución de 1883	14
1.2.7 Constitución de 1886	15
1.2.8 Constitución de 1939	15
1.2.9 Constitución de 1950	16

1.2.10 Constitución de 1962	16
1.2.11 Constitución de 1983	17
1.3 Sistema Electoral salvadoreño postconflicto armado	17
1.3.1 Antecedentes y creación del Tribunal Supremo Electoral ..	18
1.3.2 Modernización del Sistema Electoral salvadoreño	20
CONCLUSIÓN CAPITULAR	23
CAPÍTULO II: DERECHOS POLÍTICOS: CONDICIÓN DEL DERECHO AL SUFRAGIO DE LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR POSTCONFLICTO ARMADO	25
2.1 Jurisprudencia del Principio de Universalidad del sufragio para los ciudadanos fuera de su territorio de origen	26
2.1.1 Principales antecedentes históricos de los países de América Latina en legislar sobre el ejercicio al sufragio desde el exterior	30
2.2 Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 y su aporte al ejercicio del sufragio desde el exterior	32
2.2.1 Aporte de la Convención al ejercicio del sufragio desde el exterior	34
2.3 Contexto de los derechos políticos de los salvadoreños en el exterior postconflicto armado	36
2.3.1 Los flujos migratorios de El Salvador y la influencia en su Sistema Electoral	41
2.4 Organización de los salvadoreños en el exterior para ejercer el ejercicio al sufragio en el territorio de origen	44
2.5 Propuesta de anteproyecto de ley por la fracción legislativa del FMLN en el año 2010 para el ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior	47

CONCLUSIÓN CAPITULAR	49
CAPÍTULO III: DERECHOS POLÍTICOS: REGULACIÓN CIRCUNSTANCIAL DEL EJERCICIO AL SUFRAGIO DE LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR	51
3.1 Marco jurídico nacional que ha sustentado la regulación del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior y las principales instituciones involucradas en el proceso	52
3.1.1 Marco jurídico salvadoreño	53
3.1.2 Principales Instituciones involucradas.....	56
3.2 Ampliación de las garantías constitucionales del Derecho al Sufragio de los salvadoreños en el exterior	59
3.2.1 Establecimiento de la LEEVEEP para la garantía de la ciudadanía política de los salvadoreños en el exterior	59
3.2.2 Elementos no contemplados en la LEEVEEP: Sentencia N°156-2012 emitida el 23 de diciembre del 2016 sobre inconstitucionalidad por omisión total en la LEEVEEP	62
3.2.3 Seguimiento de la Sala de lo Constitucional a las reformas de la LEEVEEP: Sentencia N°156-2012 emitida el 23 de agosto del 2019 sobre requerimiento de informe a la Asamblea Legislativa	65
3.2.4 Seguimiento de la Sala de lo Constitucional a las reformas de la LEEVEEP: Sentencia N°156-2012 emitida el 13 de enero del 2020 sobre análisis al informe presentado por la Asamblea Legislativa	66
3.2.5 Decreto Legislativo N°550 en respuesta a la Sentencia de la Sala de lo Constitucional N°156-2012 del 2016	67
3.2.6 Veto Presidencial al Decreto Legislativo N°550 aludiendo inconstitucionalidad	69
3.2.7 Decreto Legislativo N°564 en respuesta al Veto Presidencial 	71

3.2.8 Veto Presidencial al Decreto Legislativo N°564 aludiendo inconstitucionalidad	74
3.2.9 Superación del Veto Presidencial al Decreto Legislativo N°564	76
3.2.10 Sala de lo Constitucional admite controversia constitucional entre Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa: Sentencia N°1-2020 emitida el 1 de junio del 2020 ...	78
3.2.11 Sala de lo Constitucional resuelve controversia constitucional entre Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa: Sentencia N°1-2020 emitida el 24 de julio del 2020 ..	79
3.2.12 Resolución de la Sala de lo Constitucional a las reformas a la LEEVEEP: Sentencia N°156-2012 emitida el 24 de julio del 2020 sobre cumplimiento a la Sentencia de inconstitucionalidad N°156-2012 emitida el 23 de diciembre del 2016	81
3.2.13 Decreto Legislativo N°795 en respuesta a la Sentencia N°156-2012 emitida el 24 de julio del 2020	82
3.3 Posible conflicto de intereses electorales entre el Órgano Legislativo y Ejecutivo por la regulación del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior	84
CONCLUSIÓN CAPITULAR	86
CONCLUSIONES.....	88
RECOMENDACIONES.....	90
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	93
ANEXOS	103

RESUMEN

La importancia de reconocer los derechos políticos y las garantías constitucionales que al ciudadano les son otorgadas por medio de la legislación del país y respaldada por los Instrumentos Jurídicos Internacionales que han contribuido a que estos puedan ser reconocidos, es lo que se aborda en este trabajo de investigación haciendo un especial énfasis en el derecho político al sufragio, debido a que este derecho constituye una de las libertades civiles y políticas de los ciudadanos para poder desarrollarse en un Estado democrático.

En la Constitución de El Salvador, como máxima autoridad normativa, se establecen los derechos y deberes políticos de los ciudadanos, normando así, el derecho al sufragio, en el cual, los ciudadanos salvadoreños no tienen ninguna restricción en cuanto al lugar de su residencia para poder ejercer el sufragio. En esta investigación se presentan datos cualitativos y cuantitativos con los que se sustenta el análisis de las condiciones en las que se encuentra regulada la aplicabilidad del derecho al sufragio, tomando en cuenta el principio de universalidad del sufragio y factores como la cantidad de emigrantes salvadoreños y su importancia en la sociedad salvadoreña dentro del territorio.

En esta investigación se presentan las circunstancias en las que se desarrollaron los diversos procesos llevados a cabo por los 3 poderes del Estado, relacionados a la regulación del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior, tomado en cuenta que los procesos para esta regulación se desarrollaron de forma prolongada, debido al incumplimiento de los plazos previamente establecidos en la Sentencia N°156-2012 del año 2016 de la Sala de lo Constitucional y el conflicto entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de dicha sentencia.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

a. e. c.	antes de la era común
a.C.	antes de Cristo
AL	Asamblea Legislativa
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
art.	artículo
ASPARLEXSAL	Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas
CAR	Centro de Asistencia de Repatriados
CCE	Consejo Central de Elecciones
CICE	Cédula de Identidad Ciudadana y Electoral
CONMIGRANTES	Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia
COVID-19	Coronavirus Disease 2019 (enfermedad por coronavirus 2019)
CREE	Coalición por la Reforma Política y Electoral
CSJ	Corte Suprema de Justicia
d.C.	después de Cristo
DGME	Unidad de Repatriaciones de la Dirección General de Migración y Extranjería
DL	Decreto Legislativo

DUI	Documento Único de Identidad
e. c.	era común
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
IFE	Instituto Federal Electoral de México
IH	Institucionalismo Histórico
inc.	inciso
LEDUI	Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior
LEEVEEP	Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OEA	Organización de Estados Americanos
ord.	ordinal
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PIB	Producto Interno Bruto
RI	Relaciones Internacionales
RNPN	Registro Nacional de Personas Naturales
TSE	Tribunal Supremo Electoral

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación titulado “Garantías constitucionales del ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior en el marco de los instrumentos jurídicos internacionales, periodo 2013-2020” tiene como propósito determinar la fundamentación doctrinaria internacional del derecho político al sufragio de los salvadoreños en el exterior, basándose en los instrumentos jurídicos internacionales que contribuyeron a la materialización de dicho derecho en el ámbito nacional con base en las garantías constitucionales que dieron paso a la creación de la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales* y sus posteriores reformas, en relación a la Sentencia Número 156-2012 del año 2016 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y su desenlace entre la interpretación de la Ley del Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo para establecer los requisitos y mecanismos para llevar a cabo dichas reformas que garanticen que los compatriotas puedan ejercer sus derechos políticos.

Como justificación, en materia de derecho electoral, la regulación del ejercicio al sufragio es de vital importancia en la esfera nacional e internacional, ya que es un derecho político reconocido por la comunidad internacional como un derecho humano fundamental para la consolidación de la democracia en el Estado moderno, es por ello que el ejercicio al sufragio debe materializar el Principio de Universalidad, consagrado en los instrumentos jurídicos internacionales, por consiguiente el desarrollo de la investigación es de interés de la sociedad, ya que en el caso salvadoreño, la Constitución no hace distinción alguna de los derechos de primera generación para la aplicabilidad en sus ciudadanos dentro o fuera del territorio de origen. Por lo tanto, la ejecución del tema de investigación, pretende exponer y aclarar las garantías constitucionales del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior, realizando un análisis coyuntural de las condiciones que motivaron la creación de una normativa

que regule dicho derecho con la aplicación de un enfoque teórico pertinente para el análisis del fenómeno en estudio. Por lo que será de beneficio para ser consultado por estudiantes con interés de investigación en temas de derechos políticos aplicables en el exterior.

De igual forma, la presente investigación tiene como fin darle respuesta a la siguiente problemática identificada ¿Cuáles son las garantías constitucionales del derecho político al sufragio de los salvadoreños en el exterior influenciadas por los fundamentos doctrinarios internacionales? Es por eso que se tiene en cuenta que el ejercicio al sufragio es un derecho político, el cual está garantizado en la Constitución de la República de El Salvador con base a los instrumentos jurídicos internacionales que el Derecho Internacional ha emanado con el paso del tiempo, el cual, constituye un derecho humano fundamental para el desarrollo democrático de los Estados, otorgado a todos los ciudadanos no importando si estos están fuera del territorio de origen.

Además, la investigación tiene como objetivo determinar las garantías constitucionales del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior de acuerdo con la fundamentación doctrinaria de los instrumentos jurídicos internacionales; y como objetivos específicos, exponer la evolución del ejercicio al sufragio en la historia constitucional de El Salvador basados en los instrumentos del Derecho Internacional; conocer la condición del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior posconflicto armado en el marco del principio universal del derecho al voto; e identificar la regulación circunstancial del Derecho Político al ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior.

Por esa razón, la hipótesis general planteada para esta investigación es que la fundamentación doctrinaria de los instrumentos jurídicos internacionales, sustentan las garantías constitucionales de los ciudadanos salvadoreños en el exterior para el ejercicio del sufragio; y como hipótesis específicas: los instrumentos del Derecho Internacional han contribuido a la evolución del ejercicio al sufragio en la historia constitucional de El

Salvador; el principio universal del derecho al voto ha contribuido a mejorar la condición del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior y; las circunstancias alrededor del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior son las que contribuyeron a la regulación de la normativa para el ejercicio pleno de los derechos políticos de los connacionales.

Por otra parte, el abordaje investigativo fue analizado mediante los enfoques teóricos del Institucionalismo Histórico, que estudia a las instituciones, las cuales están condicionadas conforme a un contexto histórico determinado; no obstante, son influenciadas por la evolución de las sociedades, por ende, presentan un cambio en las condiciones iniciales, de acuerdo con los teóricos Thomas Rixen y Lora Anne Viola. Asimismo, se aplicó el Institucionalismo Neoliberal que de acuerdo con Robert Owen Keohane, aborda el efecto de las instituciones en la acción del Estado y las causas del cambio institucional, además supone que los Estados son agentes clave, no obstante, este enfoque también otorga protagonismo a otros actores como las organizaciones e instituciones, las cuales tienen cierto grado de interdependencia, por lo que éstas tienden a contribuir al establecimiento de la cooperación para solucionar los diferentes problemas de acción colectiva dentro de una sociedad, y por extensión, reducen la aparición de los conflictos.

En cuanto al tipo de investigación en el que se basa la estrategia metodológica que se implementa en el trabajo de investigación, se identifican los siguientes criterios: profundidad, finalidad, fuentes de información y dimensión temporal.

Nivel de profundidad o alcance: la investigación se desarrolla con una profundidad o alcance descriptivo, debido a que se pretende recoger y medir información sobre el ejercicio al sufragio de salvadoreños desde el exterior con su respectiva fundamentación jurídica, buscando especificar las características y propiedades de este proceso.

Según su finalidad: la investigación puede clasificarse como pura, puesto que la investigación busca la producción de conocimientos por medio de la

recolección de datos relacionados con la fundamentación doctrinaria de los instrumentos jurídicos que garantizan el ejercicio del sufragio desde el exterior, esta recolección de datos incrementa el conocimiento teórico ya existente para facilitar la comprensión y descripción del tema de investigación.

Según sus fuentes: en el desarrollo de la investigación se hace uso de fuentes documentales, en donde se encuentra el origen de los datos utilizados en la investigación y amplían los detalles del tema central, brindando descripciones más extensas.

Según su dimensión temporal: la investigación tiene un diseño temporal transversal, debido a que se evalúa la situación de la condición del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior, el contexto en el que se desarrolla y su interrelación con otros factores, en un punto determinado del tiempo, y se ha tomado como punto de inicio el año 2013, siendo este el año en que se regula el ejercicio al sufragio en el exterior por medio de una ley especial.

Para esta investigación es pertinente hacer uso del método mixto que engloba la metodología cualitativa y cuantitativa para obtener resultados más extensos, debido a que es necesario que el problema de investigación pueda ser aclarado de una mejor forma, siendo así más acertados los datos obtenidos. Sin embargo, debido al estado de pandemia que el país está enfrentando en el momento de realizar este trabajo de investigación, se ha tenido como limitante esta situación para la obtención de los datos cuantitativos, por lo tanto, la obtención de los mismos se respalda por medio de información cuantitativa ya recopilada en investigaciones previas, noticias, artículos, estudios, entre otros.

Para esta investigación se utilizará la técnica bibliográfica/documental, la cual recopila información acudiendo a fuentes previas, como investigaciones ajenas, libros, información en soportes diversos, y emplea instrumentos definidos según dichas fuentes, añadiendo así conocimiento a lo ya existente sobre su tema de investigación.

En el desarrollo del Capítulo I, se hace un bagaje histórico de los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con el Derecho al Sufragio, asimismo, se aborda la evolución de este derecho en la historia constitucional de El Salvador, tomando en cuenta la modernización del Sistema Electoral salvadoreño postconflicto armado.

En el Capítulo II, se desarrolla un análisis de la condición del derecho al sufragio de los salvadoreños en el exterior postconflicto armado, ya que es importante señalar los flujos migratorios que se dieron durante el periodo de guerra, los cuales, a su vez, representan un considerable ingreso económicos al país y parte importante de la población; y por tal motivo, se presentada una iniciativa de ley por el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional para la regulación del ejercicio al sufragio desde el exterior.

En el Capítulo III, se ha identificado la regulación circunstancial del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior, la cual es producto de la Sentencia Número 156-2012 del año 2016 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para garantizar los derechos políticos otorgados por la Constitución. En consecuencia, en el capítulo se desarrolla el conflicto generado entre el Órgano Ejecutivo y Legislativo en torno a la regulación del sufragio para los salvadoreños en el exterior.

CAPÍTULO I: FUNDAMENTACIÓN DOCTRINARIA DEL EJERCICIO AL SUFRAGIO EN EL SALVADOR

En este capítulo la problemática identificada es ¿cómo los instrumentos del Derecho Internacional inciden en la evolución del ejercicio al sufragio en la historia constitucional de El Salvador? por ese motivo, se toma en cuenta hacer un bagaje histórico desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Por último, se aborda el Derecho al Sufragio y su evolución en la historia constitucional de El Salvador en el marco de la fundamentación doctrinaria internacional, tomando en cuenta la modernización del Sistema Electoral salvadoreño postconflicto armado.

El propósito del presente capítulo es dar a conocer los hechos históricos que contribuyeron al establecimiento de un sistema de gobierno democrático, por medio del goce de los derechos políticos, los cuales, han sido obtenidos a través del tiempo y posteriormente, con la positivización de estos. Tomando en cuenta la importancia y el rol que desempeñan los instrumentos jurídicos internacionales que contribuyeron al desarrollo de la normativa salvadoreña que regula el derecho al sufragio, considerando la importancia de las instituciones y sus funciones en establecer los procedimientos del ejercicio al sufragio.

El enfoque teórico asumido para el abordaje de este capítulo es el Institucionalismo Histórico (en adelante IH), que se desarrolla en el área de las Ciencias Económicas y Políticas en sus inicios, y que en las Relaciones Internacionales (en adelante RI) se puede observar en análisis cortos del constructivismo y del funcionalismo por David Mitrany.¹ Según los autores

¹ Edgar Vieira Posada Carriles, “Evolución de las Teorías sobre Integración en el Contexto de las Teorías de Relaciones Internacionales”, *Revista Papel Político* n.18 (2005): 246-256.

Thomas Rixen y Lora Anne Viola en el libro *Historical Institutionalism and International Relations*, explican que las RI deben recurrir al IH porque ofrece un conjunto de recursos analíticos y conocimientos sustantivos para estudiar la dinámica del desarrollo institucional.² Es por ello que el estudio de las instituciones está condicionado a un contexto histórico determinado; no obstante, son influenciadas por la evolución de la sociedad, por ende, presentan un cambio en las condiciones iniciales.³ En ese sentido, el teórico internacionalista Gilford John Ikenberry, se basa en que el IH resalta que las estructuras institucionales influyen en la distribución del poder entre los actores políticos *“proporcionando ventajas y recursos a algunos y limitando las opciones de otros”*.⁴

La estrategia a desarrollar en este capítulo es exponer la evolución del ejercicio al sufragio en la historia constitucional de El Salvador mediante los instrumentos del Derecho Internacional y su fundamentación doctrinaria ante el Derecho Internacional, los cuales son referentes para el desarrollo constitucional del derecho al voto, entendiendo que el ejercicio al sufragio constituye un derecho político fundamental para el desarrollo y consolidación de la democracia. Además, se expone la evolución de las instituciones electorales para consolidar el derecho al sufragio de los ciudadanos.

1.1 Aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales:

Fundamentación doctrinaria

La aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales al ámbito nacional es determinante en la construcción de un sistema de gobierno en el que se desarrollan elecciones, conforman partidos políticos y su

² Thomas Rixen and Lora Anne Viola, *Historical Institutionalism and International Relations. Explaining Institutional Development in World Politics* (United Kingdom: Oxford University Press, 2016), 4.

³ *Ibidem*, 6.

⁴ *Ibidem*, 7.

reglamentación según la adopción de dichos instrumentos. Por ejemplo, la influencia de la independencia de las 13 Colonias británicas, la proclamación de los Derechos de Virginia y la Revolución Francesa, constituyen instrumentos jurídicos que inciden a otros pueblos, que, en virtud del Derecho Internacional, pueden ampararse ante tales instrumentos para seguir el camino de la independencia, la obtención de las libertades naturales, refiriéndose a la obtención de los derechos civiles y políticos, y constituirse en una sociedad democrática.

Con la Declaración de Independencia de 1821 se abren las puertas a la configuración del ejercicio al sufragio en El Salvador, influenciado por las corrientes de *pensamiento ilustrado*⁵ acontecido en Europa y en Estados Unidos de Norte América en el siglo XVIII, que influyen con la proclamación de las constituciones inspiradas en las libertades de los ciudadanos y en la organización de la sociedad en democracias representativas, sustentadas en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, para fundamentar los ideales de un gobierno en que los representantes políticos se han elegidos en elecciones libres.⁶

El derecho al voto se mantuvo en constante evolución ante la esencia del espíritu de los principios democráticos instaurados en las nuevas repúblicas, en donde la fundamentación doctrinaria va tomando fuerza por los diferentes acontecimientos históricos que inciden en la actividad política de los Estados y en su forma de organización como gobiernos según las corrientes filosóficas de la Europa del siglo XIX y XX.⁷ El Estado en su

⁵ “La Ilustración: fue un movimiento de alcance general que afectó a todos los países occidentales. En la enciclopedia francesa, se puede encontrar su origen, donde las bases del pensamiento de la ilustración, se refiere a la divulgación del conocimiento, de la enseñanza y de la observación como método, además este se basa en el predominio de la razón y la experiencia frente a los que considera sus enemigos naturales: los prejuicios, la superstición y la ignorancia”. Pensamiento ilustrado. Óscar Barrero Pérez, “El Pensamiento Ilustrado”, *Revista LICEUS*.

⁶ Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia: Asamblea Nacional Constituyente Francesa, 1789) artículo 6.

⁷ Otto Carlos Stoetzer, “La influencia del pensamiento político europeo en la América española: el escolasticismo y el periodo de la ilustración (1789-1825)”, *Revista de estudios políticos*, (2014).

esencia constitutiva recurre a los arreglos institucionales actuales al igual que las acciones y decisiones, las cuales se encuentran influenciados necesariamente por los arreglos institucionales del pasado.⁸

1.1.1 Contribución de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano a los Derechos Políticos en El Salvador

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano marca un precedente histórico para Europa y el mundo, en especial atención para el mundo colonizado en donde las ideas de libertad, igualdad e independencia van tomando fuerza y aceptación en la población. En Centroamérica, estos ideales llegan a principios del siglo XIX, en un contexto donde la organización del poder está por configurarse con los primeros intentos de la proclamación de independencia de 1811 hasta 1821 en que se logra materializar.⁹

La corriente filosófica del iusnaturalismo¹⁰ impregna en las castas liberales, influenciados por dicha declaración, en donde reconocen y hacen suyos esos derechos de libertad e igualdad, amparados en la conformación de una república, desarrollando una constitución que les permita ser parte del nuevo escenario internacional.

Las castas sociales en el momento de la independencia de El Salvador tienen un rol importante que desempeñar, en especial atención los criollos, los cuales vieron con optimismo la Declaración Francesa para lograr una libertad e igualdad con los peninsulares en el ejercicio de las funciones de

⁸ José Guadalupe Vargas Hernández, "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo", *Revista Científica "Visión de Futuro"*, n. 2, (2008): 50 – 51.

⁹ Víctor Hugo Acuña Ortega et al, *El proceso de la intendencia y la república federal (1821-1842)*. (San José: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, 2000), Historia del istmo Centroamericano. Tomo II, págs. 269-288.

¹⁰ Julieta Marcone, "Hobbes: entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo", *Revista Scielo*, n. 2 (2005).

gobierno.¹¹ No obstante, el poder de elección recae en la soberanía popular, el cual, lo ostentan las personas libres que el iusnaturalismo reconoce.

1.1.2 Aportes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 al ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en El Salvador

A poco más de un siglo de la proclamación de independencia de la corona española, El Salvador ha avanzado en materia constitucional, en la que podemos observar el derecho al voto como un avance significativo para el logro de las libertades civiles y políticas. En el siglo XX es importante notar que se dan algunos eventos históricos que sentaron precedentes para luchar contra la “tiranía y la opresión”¹² de las personas en los sistemas de gobiernos configurados en la base del poder, la desigualdad y dignidad de los derechos naturales que les fueron otorgados en el siglo XVIII y que no son aplicados según los ideales que las motivaron.

El reconocimiento de la dignidad del ser humano debe fundamentarse por las sendas de la “paz y la justicia”¹³ para alcanzar un régimen de derecho que les proteja de las injusticias sociales, en relación a los dos grandes sucesos que marcaron a las naciones, como lo fue la Primera y Segunda Guerra Mundial, quedando al descubierto un vacío en el marco de los instrumentos jurídicos internacionales para la protección de los Derechos Humanos.

Es por ello que en 1948 se proclama la Declaración de los Derechos Humanos para afianzar las libertades que les son inherentes a los seres humanos por naturaleza, siendo así un instrumento jurídico vinculante para

¹¹ “Españoles peninsulares: origen y características”, Lifeder.com, acceso el 11 de julio de 2020, <https://www.lifeder.com/espanoles-peninsulares/>

¹² Declaración de los Derechos Humanos (Francia: Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948) Preámbulo.

¹³ *ibíd.*

El Salvador. Dentro de dichas libertades se encuentran los derechos políticos, en especial énfasis el derecho al sufragio, mediante las elecciones libres de representantes políticos, haciendo efectiva la aplicabilidad del principio de universalidad del ejercicio al sufragio.¹⁴

En materia electoral la aplicación de dicho principio se fue materializando a través de los años¹⁵, con el aporte de diferentes sectores de la sociedad, y en especial atención a la organización de las mujeres para poder acceder al derecho al sufragio sin limitaciones y condicionantes, como lo establece el artículo (en adelante art.) 21 de la Declaración de los Derechos Humanos:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. 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”.

Sin embargo, en materia electoral, la sociedad salvadoreña pasó un lapso de tiempo de regímenes militares, en donde, en un primer momento, con la llegada al poder del General Maximiliano Hernández Martínez de 1931 a 1944, se logran ciertos reconocimientos de su gestión en el área económica y financiera. No obstante, su lucha contra el comunismo opaca su gestión de gobierno, dejando en la memoria de El Salvador la masacre de campesinos, indígenas y represiones a las iniciativas sociales, las cuales

¹⁴ Declaración de los Derechos Humanos, Artículo 1.

¹⁵ Alba Evelyn Cortez de Alvarenga, *Hacia la participación política de las mujeres en El Salvador*, Asamblea Legislativa de El Salvador (El Salvador: San Salvador, 2011).

luchaban por el respeto a las garantías constitucionales de sus derechos civiles y políticos.¹⁶

A finales de la década de los años cuarenta, se inicia un periodo en el cual se puede ejercer el derecho al voto por medio de elecciones libres, las cuales han de ser realizadas periódicamente. Cabe destacar que la participación de la mujer en la política ha sido una lucha constante antes y durante la fundación de la Liga Femenina Salvadoreña como entidad académica y sufragista en 1947, inspiradas en los valores de Prudencia Ayala.¹⁷

1.1.3 Aportes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 al Sistema Electoral salvadoreño

El Sistema Electoral salvadoreño ha evolucionado en los dos últimos siglos, dicha evolución es en respuesta a los escenarios y los contextos políticos del momento, los cuales van orientados al sistema de gobierno, a la organización de la sociedad y en el marco de los instrumentos jurídicos internacionales, por lo que inciden a hacer cambios para la inclusión de la población a participar más activamente en la política nacional y eventos electorales.

En el contexto en el que se desarrolla la creación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se refuerza la defensa a dichos derechos que en El Salvador han ido evolucionando a pasos lentos y en detrimento del sector femenino, como en 1939, en donde se logra el ejercicio del sufragio activo, pero con algunas restricciones, y es hasta 1950 en el que logran el pleno derecho del ejercicio al sufragio, con los aportes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.¹⁸

¹⁶ Marcela Preza Medrano, "Maximiliano Hernández Martínez: campesino, militar, gobernante y dictador", *Universidad de Palermo, Creación y producción*, n.64 (2014).

¹⁷Cortez, *Hacia la participación política de las mujeres en El Salvador*, 24.

¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Estados Unidos: Asamblea General de Naciones Unidas, 1966), preámbulo.

Es por ello que el Pacto es un instrumento jurídico internacional vinculante para los Estados signatarios, que con los ideales de la Carta de las Naciones Unidas busca reforzar la libertad y la justicia, así como el permanente desarrollo de los derechos humanos y su aplicabilidad, por lo cual, en el art. 3 de dicho Pacto, establece que el Estado es quien se compromete a garantizar el goce de los derechos civiles y políticos a hombres y mujeres.¹⁹

La entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 23 de marzo de 1976, llega en un escenario donde los eventos electorales carecen de confiabilidad por parte del electorado, debido a los golpes de Estado, juntas de gobiernos y en elecciones donde los militares resultaron favorecidos con la manipulación de los procesos electorales. Es de tomar en cuenta que los gobiernos de corte militar se han impuesto en la región con la manipulación de las elecciones, en el cual, El Salvador ha sido uno de ellos en donde las represiones militares marcaron un precedente.²⁰

La influencia del Pacto se puede observar en la Constitución de 1983, en la cual se sustentan y fundamentan los derechos políticos bajo el Derecho Internacional en el marco de sus instrumentos. Por lo tanto, es oportuno identificar en su art. 25 la importación de la contribución al Estado, el cual se cita textualmente:

“Artículo 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la

¹⁹ Ibid., artículo 3.

²⁰ José Eusebio Pleitez Sandoval, “Dimensión política del nuevo código electoral” (tesis de licenciatura en ciencias políticas, Universidad Nueva San Salvador, 1993).

voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

En ese sentido, con los derechos humanos de primera generación se puede observar las siguientes variables: en primer lugar, en ese periodo no se hace uso del derecho de huelga y de propiedad como derechos civiles; en segundo lugar, el derecho a la propiedad era un privilegio que pertenecía a los terratenientes. Es por ello que en el siglo XX los derechos consagrados desde el siglo XVIII toman fuerza y relevancia en la materialización de las libertades conquistadas en la proclamación de independencia, como los ideales que garantizan la separación de poderes y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos del Estado.²¹

Es por ello que en el marco de los instrumentos jurídicos abordados se fundamenta y refuerza lo emanado del Derecho Internacional, y que es obligación del Estado garantizar a los ciudadanos los valores de la libertad e igualdad en el ejercicio del sufragio.

La conformación de una institución dependerá del objeto de estudio para la cual se ha formado, y está obtendrá una permanencia temporal o permanente, como se ha observado con la contribución de los instrumentos jurídicos internacionales, así como se explica en el IH, el cual es “*un enfoque que estudia el desarrollo de instituciones políticas y asume que todas las acciones tienen lugar en entornos institucionales, y que estos entornos estructuran oportunidades y, en ocasiones, también creencias y deseos de los actores.*”²²

1.2 Evolución histórica constitucional del derecho al sufragio en El Salvador

Para entender la evolución histórica constitucional que se desarrolla paulatinamente en torno al ejercicio del sufragio de los ciudadanos

²¹ Acta de Independencia de El Salvador (El Salvador: Diputación Provincial, 1821).

²² Rixen, *Historical Institutionalism and International Relations. Explaining Institutional Development in World Politics*, 201.

salvadoreños, se debe tener claro que estos cambios sustanciales se dan por medio de asambleas constituyentes que decretan, sancionan y proclaman la ley suprema que es la base para el funcionamiento del Estado, por ende, de ella se desprenden las normas secundarias. Este sistema de leyes, amparado por la Constitución es el que brinda derechos, garantías y obligaciones que permiten el mantenimiento del orden jurídico dentro del territorio, garantizando el bienestar individual y colectivo.

Para el 15 de septiembre de 1821 se crea el acta de independencia, la cual es considerada como la declaración de principios jurídicos en los que se basaron las Provincias Unidas de Centro América, debido al acta de independencia las 5 provincias lograron la independencia y posteriormente se constituyeron en Estados autónomos.²³

Para el estudio de la evolución histórica constitucional de El Salvador en cuanto a la regulación del ejercicio al sufragio, sólo se han tomado en cuenta las constituciones que contienen cambios sustanciales en los derechos políticos de los ciudadanos salvadoreños, iniciando con la Constitución de 1824 denominada, Constitución Política de la República de El Salvador, hasta abordar la Constitución actualmente vigente de 1983, la cual es denominada como Constitución de la República de El Salvador, en donde ya no se conserva la expresión “política”.

1.2.1 Constitución de 1824

La vida constitucional independiente de El Salvador comienza el 12 de junio de 1824, en donde el primer Congreso Constitucional del Estado decreta la primera Constitución cuando El Salvador aún era un Estado miembro de la República Federal de Centro América.

En relación al sufragio, esta Constitución establece que el gobierno es de carácter popular representativo, por cuanto los funcionarios públicos

²³ Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Congreso Constitucional de El Salvador, 1824).

miembros del Congreso del Estado (Poder Legislativo) que se remite a las leyes de la República Federal y el jefe del Estado (Poder Ejecutivo) son elegidos por el pueblo, según los art.17 y 35 de esta Constitución.

La Constitución de 1824 remite a las leyes de la República Federal en cuanto al ejercicio del sufragio en el art. 13, estableciendo que: *“El pueblo no puede ni por sí, ni por autoridad alguna, ser despojado de su Soberanía; ni podrá excederla sino únicamente en las elecciones primarias, y practicándolas conforme a las leyes”*. A su vez, remite a la Constitución de la República Federal para el establecimiento de ciudadanos salvadoreños, los cuales pueden emitir el voto como pueblo en el Art. 8 estableciendo que: *“Todos los salvadoreños son hombres libres, y son igualmente ciudadanos en este y los otros Estados de la Federación, con la edad y condiciones que establezca la constitución general de la República”*.²⁴

Teniendo en cuenta las remisiones que hace la Constitución a las leyes de la República Federal para el ejercicio del voto de ciudadanos salvadoreños, se puede entender que el derecho al voto se ejercía de forma limitada y excluyente, debido a que los individuos tenían que cumplir con criterios relacionados con su capacidad económica, estado familiar, saber leer y escribir, además de la completa exclusión de las mujeres en la regulación de los comicios electorales.²⁵

1.2.2 Constitución de 1841

El 30 de mayo de 1838, el Congreso de la República Federal de Centro América autorizó a los Estados para que se pudieran constituir en Estados independientes. En 1841, se convocó a una Asamblea Constituyente para reorganizar al país, pasando de ser un Estado federado a un Estado con

²⁴ ibíd.

²⁵ Juan Carlos Iraheta Vásquez, Edis del Carmen Mejía López y Ana Deysi Vásquez Romero, “Análisis de la implementación del sistema de voto desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2014 y sus efectos jurídicos en el sistema electoral salvadoreño” (Tesis licenciatura. Universidad de El Salvador, 2018).

soberanía nacional e independiente, en donde se decretó una nueva Constitución unitaria el 24 de julio de ese mismo año.²⁶

La Constitución de 1841, en relación a la elección de funcionarios públicos, exige condiciones precisas de carácter territorial y económico para los ciudadanos, como tener una propiedad en el territorio donde pretenden ejercer funciones, la cual tenga una valoración mínima determinada por el cargo al que se aspire ejercer, según el Considerando 5 y 6.

Sin embargo, además de observarse condicionantes económicas y de carácter territorial para ejercer el sufragio pasivo en esta Constitución, también existen limitaciones para el ejercicio al sufragio activo del pueblo, teniendo en cuenta que para ser considerados ciudadanos salvadoreños debían cumplir con ciertas condiciones sociales, como el ser padre de familia de acuerdo con el art.5. Asimismo, según el art. 8, se establecen causales para la suspensión de los derechos de ciudadano, los cuales hacen alusión a las capacidades laborales de los individuos, como el no tener ninguna “*ocupación honesta legalmente calificada*”.²⁷

1.2.3 Constitución de 1864

El 19 de marzo de 1864, el Congreso Nacional Constituyente decreta la Constitución de la República salvadoreña posterior a la de 1841 y en ella se agrega que la soberanía es inalienable e imprescriptible de forma explícita.

En lo relativo a la ciudadanía, se presenta una innovación en cuanto a la edad para cumplir la condición de ser un ciudadano salvadoreño, posibilitando el acceso al sufragio, la cual está expresada en el art.7, en donde toma en cuenta a los mayores de dieciocho años que sean casados

²⁶ Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Constituyente de El Salvador, 1841).

²⁷ Balbino Antonio Guevara Zelaya, Maclin Gilberto Portillo Gamez y Geremias Obid Salazar Aguilar, “Evolución del derecho constitucional salvadoreño” (Tesis de Licenciatura, Universidad de El Salvador, 1992).

y que obtengan un grado literario (capacidad de leer y escribir). Asimismo, estipula que la base del Sistema Electoral es la población en el art. 13, en donde se establece que el territorio se dividirá en círculos, distritos y cantones.²⁸

1.2.4 Constitución de 1872

El Congreso Nacional Constituyente decretó otra Constitución el 9 de noviembre de 1872, reformando la Constitución emitida 13 meses antes, el día 16 de octubre de 1871, por lo que se tomará en cuenta esta Constitución en el análisis por abarcar un mayor período de tiempo de efectividad.

Con esta Constitución y según al art. 138 de la misma, queda reformada la Constitución de 1871 y derogados los arts. no comprendidos en la de 1872, quedando en vigencia los Códigos, leyes y reglamentos que no contraríen a las nuevas reformas.

Esta Constitución presenta cambios en los requisitos de los individuos en relación al ejercicio del sufragio pasivo, debido a que ya no representa como condicionante, la capacidad adquisitiva del ciudadano según el art. 64 y 85.

En el art. 49, se incorpora el principio de irrenunciabilidad del derecho al voto. Además, para efectos de censo electoral se sustituye el término denominado “círculo” por el término Departamento (que es parte de la división administrativa del Estado).²⁹

1.2.5 Constitución de 1880

El 16 de febrero de 1880, el Congreso Constituyente emite otra Constitución de la República de El Salvador en donde se reforma la Constitución emitida el 9 de noviembre de 1872.

²⁸ Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Congreso Constituyente de El Salvador, 1864).

²⁹ Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Congreso Constituyente de El Salvador, 1872).

Como parte de las modificaciones que presenta esta Constitución relacionadas con la calidad de ciudadanos salvadoreños, está la presente en el art. 7, en donde se otorga a los alistados en el ejército esta calidad, sin tomar en cuenta la capacidad de leer y escribir del individuo, de igual forma, se brinda la calidad de ciudadano salvadoreño a los casados, aunque no tuvieran la edad de dieciocho años.

En lo relativo al sufragio, en el art. 45 de esta Constitución se establece que el ejercicio al sufragio es obligatorio, y en su art. 51 se estipula la reglamentación de las prácticas electorales mediante una ley secundaria en donde se detallen las cualidades de los electores, elegidos y la inscripción de ciudadanos.

Asimismo, en cuanto al ejercicio del sufragio pasivo, el art. 79 establece que, para optar al cargo de presidente, se exige como requisito el ser nacido en el territorio de la República, por lo que salvadoreños naturalizados no podrían optar a ese cargo.³⁰

1.2.6 Constitución de 1883

El 6 de diciembre de 1883, el Congreso Constituyente crea otra Constitución de la República de El Salvador, en la cual, ya no era necesario saber leer o escribir o estar dentro de la milicia para poder ser ciudadano. Por lo tanto, la Constitución de 1883³¹ establecía en su art. 43 que son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de veintiún años, los casados y los que hayan obtenido algún título literario, aunque no hubiesen llegado a los veintiuno. Por otro lado, en su art. 44 establece que los ciudadanos salvadoreños pueden ejercer su derecho al sufragio y que este estaría normado por una ley.

³⁰ Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1880).

³¹ Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1883).

Esta Constitución no detalla más a fondo el derecho de los ciudadanos al sufragio, solamente se limita a establecer los requisitos para poder votar.

1.2.7 Constitución de 1886

El 13 de agosto de 1886 el Congreso Constituyente decretó otra Constitución de la República de El Salvador, donde uno de los requisitos para ser ciudadano salvadoreño cambia en comparación con la Constitución anterior en relación a la edad de los individuos. Es así que el art. 51 de la Constitución, se estableció que todos los salvadoreños mayores de dieciocho años, los casados y los que hayan obtenido algún título literario se consideraban ciudadanos, y por lo tanto, podían gozar de su derecho al sufragio; el derecho a elegir era irrenunciable y su ejercicio obligatorio según el art. 121 de la Constitución.³² Asimismo, el voto era directo y ejercido por todos los ciudadanos salvadoreños, el cual estaría regulado por la ley llamada: *Ley Reglamentaria de elecciones*.

1.2.8 Constitución de 1939

El 20 de enero de 1939 la Asamblea Nacional Constituyente decretó otra Constitución de la República de El Salvador en donde se cambian los requisitos para ser ciudadano salvadoreño y solo se establece que el único requisito era ser mayores de dieciocho años.³³

Lo particular de esta Constitución es que marca un precedente para las mujeres salvadoreñas, porque se establecía el derecho al voto para las mujeres de carácter voluntario según el art. 21 y 144, y reglamentado en la Ley Electoral (*Ley Reglamentaria de elecciones* vigente hasta 1939).³⁴ De

³² Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1886).

³³ Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1939).

³⁴ Héctor Caleb David Arteaga, "La Constitución Como Garante de los Derechos Políticos de los Ciudadanos, Frente al Código Electoral de El Salvador" (tesis de maestría, Universidad Católica de El Salvador, Universidad Dr. José Matías Delgado y Escuela Superior de Economía y Negocios, 2017), 32.

igual forma, el sufragio se mantenía como un derecho para todos los ciudadanos.

1.2.9 Constitución de 1950

El 8 de septiembre de 1950 la Asamblea Nacional Constituyente sanciona otra Constitución de la República de El Salvador.

La Constitución de 1950 establece que los ciudadanos salvadoreños son todos aquellos mayores de dieciocho años, sin embargo, la particularidad de esta Constitución es que ya no existe una distinción de sexo para poder serlo, y se establece el voto universal, cumpliendo así con los instrumentos jurídicos internacionales.

Otro elemento a tomar en cuenta en cuanto al ejercicio de los derechos políticos para los salvadoreños nacidos en el exterior, es el que se encuentra en el art. 11 ord. 2, el cual establece que son salvadoreños por nacimiento, los hijos de padre o madre salvadoreños que hayan nacido en el extranjero, y que no hayan obtenido otra nacionalidad.

Asimismo, se establece en el art. 23 de la Constitución, que el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, regulando el sufragio como derecho inherente a la persona humana de carácter irrenunciable e indelegable, lo cual impulsó a un voto de carácter secreto y directo, dejando sin efecto el carácter obligatorio del sufragio.³⁵

1.2.10 Constitución de 1962

El 8 de enero de 1962, la Asamblea Constituyente proclama otra Constitución de la República de El Salvador, en donde al igual que la de 1950, no se hace distinción entre los sexos de los ciudadanos para ejercer el sufragio. Asimismo, se mantiene que son ciudadanos los y las mayores de 18 años y que podrán emitir el voto de forma directa, igualitaria y secreta.

³⁵ Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1950).

No obstante, de acuerdo con el art. 12 de esta Constitución, se establece que son salvadoreños por nacimiento los hijos de padre o madre salvadoreño nacidos en el extranjero que, al contrario de la Constitución de 1950, se suprime el requisito de no haber obtenido otra nacionalidad.³⁶

1.2.11 Constitución de 1983

El 15 de diciembre de 1983, la Asamblea Constituyente decretó la Constitución que actualmente está vigente, donde en su Capítulo III se encuentran establecidos los derechos y deberes políticos de los ciudadanos salvadoreños.

En ella se establece que son ciudadanos todos los salvadoreños mayores a dieciocho años y que ejercer el sufragio es un derecho y un deber otorgado por la ley. Asimismo, el voto tiene un carácter libre, lo cual es un precedente importante debido a que por primera vez se reconoce un voto libre, directo, igualitario y secreto.³⁷

1.3 Sistema Electoral salvadoreño postconflicto armado

El Sistema Electoral salvadoreño ha presentado diversas modificaciones que se han acoplado a las necesidades e intereses de la población, en donde cabe destacar que estos cambios al sistema han abonado a la democracia salvadoreña, considerando que, durante la Guerra Civil los derechos políticos pasaron a un segundo plano, teniendo en cuenta que muchos derechos fundamentales fueron vulnerados en el transcurso y desarrollo del conflicto armado salvadoreño. Con lo cual, las modificaciones previas en el Sistema Electoral se mantienen de acuerdo a las necesidades e intereses de la población, y esta dinámica se acopla al enfoque planteado

³⁶ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1962).

³⁷ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983)

en el IH, en donde se determina que: “*La generación y solución de conflictos, así como los acuerdos entre los actores y la estructura de los resultados persisten a través del tiempo.*”³⁸

1.3.1 Antecedentes y creación del Tribunal Supremo Electoral

En el año de 1886 en El Salvador se promulgó la *Ley Reglamentaria de Elecciones*, la cual tuvo vigencia hasta febrero de 1939. En la ley se regulaba la elección de diputados y vicepresidente. Para ese momento, la modalidad del voto era diferente a la que actualmente conocemos, debido a que para votar el ciudadano manifestaba en voz alta a quien le daba su voto y así podía elegir diputados, presidente o vicepresidente.³⁹ En esa época solo se contaba con un organismo autorizado para desempeñar funciones electorales llamado Junta Departamental, dicha institución era la encargada de la inscripción y proclamación de candidatos, asimismo, era la que desarrollaba las elecciones de diputados para la AL.

Para el año de 1950 y con la Constitución de ese año se crea el Consejo Central de Elecciones (en adelante CCE) dejando a la Junta Departamental sin atribuciones, y asumiendo el CCE las facultades en materia electoral en su totalidad.⁴⁰ Las competencias del CCE estaban reguladas por la *Ley Transitoria Electoral*, la cual estuvo vigente desde el 21 de enero de 1950 hasta el 27 de febrero de 1952. Lo particular de esta Ley es que en ella se reguló el sufragio como derecho inherente a la persona humana con carácter irrenunciable e indelegable, dichos fundamentos fueron los que impulsaron dos de las características más importantes del voto para que fuese secreto y directo. De igual forma, en esta Constitución se hace un gran avance para la igualdad de derechos y condiciones, en la cual se hace

³⁸ Vargas, “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, 50 – 51.

³⁹ “Reseña histórica del Tribunal Supremo Electoral”, Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, acceso el 8 de septiembre de 2020, https://archivo.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/home-2/historia.

⁴⁰ Alejandra Beatriz Alas Guevara y Claudia Esperanza Serrano Morales, “El Tribunal Supremo Electoral y a garantía de acceso a la justicia electoral” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2007), 7.

referencia al voto femenino en El Salvador, estableciendo así el voto universal contemplado en los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos políticos.

En 1952 mediante el Decreto Legislativo (en adelante DL) Número 601 se aprueba una nueva Ley Electoral, la cual estuvo vigente hasta 1959. En dicha Ley se regulaba por primera vez la elección de los miembros de los consejos municipales y se crearon los organismos electorales necesarios para la recepción, recuento y fiscalización de los votos, asimismo, se regularon todas las actividades correspondientes al ejercicio del sufragio y se les concedió a los partidos políticos en contienda poder tener derecho de vigilancia. En este mismo año, sucede un hecho histórico en el cual se celebraron por primera vez las elecciones legislativas y municipales donde tuvo participación la mujer salvadoreña.

Para 1961 se crea una nueva legislación electoral que estuvo vigente hasta el año de 1981, la ley regulaba todo lo relativo a Juntas Receptoras de Votos ambulantes, para ese entonces, se pretendía garantizar el ejercicio del derecho al sufragio en los cuarteles.

Tres años después en 1983 se da el Golpe de Estado en el país, lo cual da paso a la creación de una nueva Constitución promulgada en ese año, en dicha Constitución se mantuvo al Consejo Central de Elecciones como la máxima autoridad en materia electoral sin sufrir cambios estructurales.

En la transición del proceso de guerra a un estado de paz y debido a las numerosas negociaciones entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Gobierno de la República, el tema de las reformas al Sistema Electoral salvadoreño fue uno de los puntos más importantes que se tocaron en las diversas etapas de diálogo y negociación, concluyendo en la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec, México el 16 de enero de 1992.

Por esa razón, mediante la reforma constitucional aprobada por DL Número 64, se crea el Tribunal Supremo Electoral (en adelante TSE) el 31 de octubre de 1991 y es hasta 1993 cuando se promulga por DL N° 417 el

Código Electoral, el cual es el que rige el ámbito electoral y es el que determinó al TSE en su composición, estructura organizativa y su funcionamiento tanto jurisdiccional como administrativo.

Para agosto de 1994 se marca el inicio para la consolidación del TSE como institución y se hacen los primeros esfuerzos orientados a la búsqueda de un documento que no solamente sustituye al carnet electoral vigente en aquel entonces, sino que, además, permitiera la depuración y actualización del Registro Electoral, altamente demandada en la época. En este sentido, se presentaron iniciativas como el Censo Electoral y la Cédula de Identidad Ciudadana y Electoral (CICE).

Es así que, en 1997 se celebran las elecciones legislativas y municipales y posteriormente en 1999 las elecciones presidenciales. Posteriormente, se consolida la asociación del Tribunal en el plano internacional a través de organizaciones como el Protocolo de Tikal, que aglutina a los organismos electorales de Centroamérica y el Caribe.⁴¹

1.3.2 Modernización del Sistema Electoral salvadoreño

Desde el año 1999 el Sistema Electoral salvadoreño presenta cambios constantes que modernizaron las actividades desempeñadas por el TSE, que, por consiguiente, afectaron al proceso general de elección de representantes políticos, y esto se relaciona con el enfoque teórico asumido del IH, el cual se centra *“en la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo.”* Teniendo en cuenta que *“la calidad de los arreglos institucionales es el resultado del diseño de mecanismos y se expresa en la gobernabilidad de las esferas privadas y públicas, de los intereses individuales y el bien común en la obtención eficiente de resultados por el uso de los recursos disponibles.”*⁴²

⁴¹ “Reseña histórica del Tribunal Supremo Electoral”, Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

⁴² Vargas, “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, 50 – 51.

En el periodo de 1999 a 2004 se introduce la participación de diversas instituciones externas al Estado, como el Tribunal Electoral de Panamá, el Instituto Federal Electoral de México (IFE), la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) que brindaron asistencia técnica, y el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con el que se sustituye el documento denominado Carnet Electoral por el Documento Único de Identidad (en adelante DUI). Asimismo, como parte de la modernización institucional que se desarrolla en este periodo, se implementó la fotografía dentro del padrón electoral para las elecciones del 2004, siendo este un elemento que facilita a la población la identificación de los individuos que se postulan a cargos públicos de elección popular. También se incorpora el sistema de votación por medio del sistema de lectura y escritura táctil pensado para personas ciegas, además de presentarse anteproyectos sobre la *Ley de Procedimientos Electorales*, *Ley de Partidos Políticos*, *Ley Orgánica del TSE* y un nuevo Código Electoral.

En el periodo, de 2009 al 2014, se alcanzan logros importantes en relación al fortalecimiento institucional del TSE que se ven reflejados en la implementación del voto residencial en todo el país para las elecciones del 2014, con el fin de facilitarle a la población la emisión del sufragio, acercando las urnas a su residencia. En este mismo periodo se permite la participación de las candidaturas no partidarias como resultado de la *Sentencia de Inconstitucionalidad 61-2009*⁴³ de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en adelante CSJ) en donde se declaró inconstitucional la exigencia de estar afiliado a un partido político para ser candidato a diputado.

⁴³ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 61-2009 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010).

Asimismo, la Sala de lo Constitucional emite la *Sentencia de Inconstitucionalidad 57-2011*⁴⁴ con la cual se permite emitir el voto en *listas cerradas desbloqueadas*⁴⁵ o voto preferente, en donde permite al votante marcar sobre la bandera de algún partido político y/o marcas sobre el rostro de diputados dentro de una misma lista.

Otro de los logros significativos que se lograron en este periodo, se reflejan en el avance del proceso democrático salvadoreño por medio del voto desde el exterior, implementados por primera vez en las elecciones presidenciales de 2014, con el objetivo de integrar a los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional en los procesos electorales, ejerciendo su derecho al sufragio activo desde el exterior.

En materia de transparencia se creó la Oficina de Información y Respuesta del TSE para la transmisión y procesamiento de resultados electorales, en cumplimiento de la *Ley de Acceso a la Información Pública*.

En el periodo posterior, comprendido del 2014 al 2019, se presentan cambios en el TSE relacionados con la neutralidad hacia los partidos políticos, puesto que en este periodo se estableció que esta institución estará conformada con magistrados sin ninguna afiliación partidaria en particular.⁴⁶

Como parte de las innovaciones del Sistema Electoral salvadoreño, se reconoce ejercicio del voto cruzado o múltiple por primera vez en las elecciones del 2015, por medio del fallo de la Sala de lo Constitucional, con lo que se permitió el uso de *listas abiertas*⁴⁷, las que posibilitan a los votantes el marcar sobre la bandera de algún partido político y/o marcas sobre el rostro de diputados de distintas listas, ampliando la opción de los

⁴⁴ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 57-2011 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2011).

⁴⁵ Véase: Alba Cristina Araujo Serrano, "Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas", *Revista de Derecho Electoral*, n.23 (2017): 153-169.

⁴⁶ "Reseña histórica del Tribunal Supremo Electoral", Tribunal Supremo Electoral.

⁴⁷ Araujo, "Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas", 153-169.

votantes para elegir a los candidatos a diputados de distintos partidos políticos o no partidarios.

CONCLUSIÓN CAPITULAR

Como conclusión capitular, ha quedado demostrado la incidencia e importancia de los instrumentos del Derecho Internacional en la evolución del ejercicio al sufragio en la historia constitucional de El Salvador, los cuales han sido influenciados por los tres instrumentos jurídicos internacionales expuesto en el desarrollo capitular de los derechos civiles y políticos que reconocen las libertades del ser humano, el voto universal libre y secreto, la contribución de formar un gobierno democrático por medio de los eventos electorales, la igualdad de derechos en participar en los asuntos del gobierno ya sea directa o por medio de sus representantes políticos, a elegir y poder ser elegidos, entre otros aspectos que dichos instrumentos establecen, los cuales han influenciado la evolución del ejercicio al sufragio en El Salvador.

Se puede analizar que las instituciones del Estado juegan un rol importante para fundamentar un orden y consolidar normas que rijan la organización del Estado y de la sociedad, teniendo en cuenta las competencias y funciones de dichas instituciones, en aras de la reconfiguración del poder y la política en un escenario nacional en donde los partidos políticos representan uno de los instrumentos para la participación en eventos electorales.

Finalmente, se ha expuesto que, con la Declaración de Independencia de El Salvador, el goce de los derechos políticos ha evolucionado y se han visto reflejados con la materialización del derecho en la vida constitucional, aportando al sistema político y electoral, el cual tuvo un desarrollo significativo en el siglo XX. Con aportes de la sociedad organizada y de diferentes sectores políticos se ha logrado avanzar y consolidar el ejercicio al sufragio.

Según el enfoque del IH, “*al centrarse en el desarrollo histórico de una institución, el IH se sensibiliza sobre los efectos del desarrollo institucional pasado sobre los cambios posteriores; en otras palabras, revela fuentes endógenas de cambio y estabilidad.*”⁴⁸ Por lo tanto, la legitimidad de las instituciones es clave para el desarrollo de la sociedad en un sistema de gobierno democrático en donde se respete la institucionalidad de dicho gobierno. Es importante observar la evolución de dichas instituciones por medio de la sociedad organizada, y su influencia en la realidad política-institucional en el contexto que se dan.

Es por ello la importancia del IH para este capítulo, el cual radica en que es un enfoque teórico en el que se estudia a las instituciones y se analiza el cambio institucional con el paso del tiempo. Su contribución a las RI es de vital importancia para analizar la comprensión de las instituciones en su ámbito nacional e internacional. El IH como enfoque teórico aporta al análisis del cambio y la continuidad, los cuales se mezclan, para mostrar cómo la estabilidad institucional proporciona conocimientos para explicar el surgimiento del cambio institucional y así comprender las formas en que la agencia situada y las estructuras instrumentalizadas interactúan.⁴⁹

⁴⁸ Rixen, *Historical Institutionalism and International Relations. Explaining Institutional Development in World Politics*, 14.

⁴⁹ *Ibíd.*, 28-29.

CAPÍTULO II: DERECHOS POLÍTICOS: CONDICIÓN DEL DERECHO AL SUFRAGIO DE LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR POSTCONFLICTO ARMADO

Para el desarrollo del capítulo II se aborda la problemática de establecer ¿cuál es la condición del derecho político al sufragio de los salvadoreños en el exterior posconflicto armado? por consiguiente, es oportuno realizar un estudio de los derechos políticos de los salvadoreños en el exterior plasmados en la norma escrita, tomando en cuenta el aumento de los flujos migratorios de connacionales que actualmente residen fuera del territorio, los cuales, a su vez, representan uno de los mayores ingresos económicos al país y parte importante de la población.

Teniendo esto en cuenta, se establece como propósito de la presente investigación, conocer las condiciones previas al ejercicio del derecho al sufragio de los salvadoreños en el exterior, haciendo uso de la aplicabilidad del Principio de Universalidad del Sufragio. Es por ello que se abordan los antecedentes históricos de los países de América Latina, donde se contempla la legislación del ejercicio al sufragio desde el exterior y cómo esta ha sido un precedente para los demás países. Asimismo, se considera importante identificar la organización de los salvadoreños en el exterior para promover un anteproyecto que les permita ejercer el derecho al voto. Para el presente capítulo se utiliza la aplicación teórica del Institucionalismo Neoliberal, citando a uno de los cofundadores de la teoría que es Robert Owen Keohane, el cual dice que el Institucionalismo neoliberal *“se formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional; supone que los Estados son agentes clave y examina tanto las fuerzas materiales de la política mundial*

como el conocimiento de sí mismos que tienen los seres humanos”⁵⁰, por lo tanto, relacionando la teoría con los temas expuestos para este segundo capítulo, es de suma importancia reconocer que las instituciones tienen el poder de hacer cambios en el Estado, y estos cambios pueden llegar a cambiar el rumbo de las instituciones mismas, en este caso, poder manifestar la necesidad de los salvadoreños en el exterior por positivizar su derecho al sufragio.

La estrategia a desarrollar en este capítulo es conocer la condición del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior posconflicto armado, en el marco del Principio Universal al Sufragio, el cual hace alusión a que se debe ejercer sin distinción alguna de su procedencia y/o condición social.

2.1 Jurisprudencia del Principio de Universalidad del sufragio para los ciudadanos fuera de su territorio de origen

Los derechos políticos en El Salvador desde su independencia han permitido a los ciudadanos participar en la vida política del Estado. Por otra parte, se puede observar que estos derechos han evolucionado en beneficio de la ciudadanía y la sociedad, pudiendo destacar el nivel organizacional de los diferentes sectores de la sociedad para materializar el derecho al voto y que para el siglo XX con la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 les otorga el Principio de Igualdad y Universalidad. De acuerdo con R. Keohane y Joseph Nye, que a pesar de que el Estado sea el agente más importante de los asuntos que engloba al mundo y al acontecer nacional⁵¹, se puede entender que este se ha ido adaptando a los cambios en conjunto con las necesidades y exigencias de las personas. Es por ello, que se identifica la importancia de los derechos políticos de los ciudadanos que no están en el territorio de origen, para que puedan ejercer

⁵⁰ Robert Owen Keohane, *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993), 15.

⁵¹ Owen, *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, 13.

el sufragio, siendo estos, derechos de rango constitucional respaldados por el Derecho Internacional a través del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Tratado Internacional de Protección a las Familias Migrantes y Trabajadores de 1990*, los cuales, extienden estos derechos. Por lo cual, se puede observar el trabajo de otros Estados en legislar a favor de sus ciudadanos que, por diferentes razones, no pueden ejercer su derecho al voto y cómo estos han influido en la legislación salvadoreña.

El derecho al sufragio constituye una de las libertades civiles y políticas de los ciudadanos para poder desarrollarse en un Estado democrático, por lo cual los Estados están conformados con instituciones sólidas que velan por los intereses de los ciudadanos y de la sociedad en general. Por lo tanto, el teórico R. Keohane considera que *“las instituciones cambian como consecuencia de la acción humana y los cambios en las expectativas y los procesos que se dan como resultado pueden ejercer profundos efectos en el comportamiento del Estado.”*⁵² Dicho esto, se entiende que gracias al esfuerzo de los ciudadanos fuera de las fronteras se ha contribuido a la democracia del Estado salvadoreño y a hacer un cambio en la aplicación política y democracia que se tenía anteriormente.

Como ya se ha hablado de la evolución del derecho al voto, se ha identificado su práctica desde la conformación del ser humano en sociedad, como el caso de las Ciudades-Estados en Atenas y con los aportes de la Roma antigua como lo explica el Estudio Técnico de Factibilidad para la Implementación del Voto de los Salvadoreños y Salvadoreñas Residentes en el Exterior para las Elecciones Presidenciales de 2014:

“Se tiene conocimiento que la primera aplicación del voto en el extranjero la impulsó el emperador romano Augusto (63 a.C. – 14 d.C.), quien promovió una nueva forma de sufragio bajo la cual los miembros del Senado local, de las 28 colonias recién establecidas,

⁵² Owen, *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, 27.

*estaban facultados para votar por los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma, para lo que enviaban sus votos en paquetes sellados a la ciudad.*⁵³

Es importante identificar que es el primer precedente, por un lado, desde el punto de vista institucional donde el censo ya estaba instaurado, y por el cual, se les otorga la ciudadanía romana a gran parte de la población que está bajo el dominio de Roma. Ahora bien, desde el punto de vista del derecho, es bien sabido que Roma es uno de los referentes más importante para el estudio de dicha materia, y en esta ocasión, en la rama de derechos políticos como se les conoce modernamente, que para efectos de la presente investigación, se toma como un hecho histórico en donde se puede observar en primer lugar, la aplicabilidad del derecho al voto; en segundo lugar, el principio de universalidad (aunque en su momento no se le categorizó como tal), posteriormente ha influenciado a la sociedad internacional para el desarrollo de normativas que lo respalden como fuente de derecho.

A través de la historia se observa que los principios de democracia y del derecho al voto (que en su contexto fueron magistrales pero que con los diferentes acontecimientos como los períodos imperiales y los períodos monárquicos se ven invisibilizados) y asimismo, con el movimiento de la ilustración, son usados como base filosófica para transformar la realidad política y social del momento, como ya se ha explicado en el capítulo I. En ese sentido, se puede identificar otro precedente histórico importante en el continente norteamericano con el establecimiento del “voto ausente” que el Estado de Wisconsin desarrolla y que IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral), amplia en su estudio sobre la historia del voto en el exterior:

⁵³ 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* (La Libertad: Impresos Múltiples S.A de C.V, 2012), 9.

“En épocas más recientes, la primera experiencia conocida de voto en el extranjero se llevó a cabo en 1862, cuando Wisconsin se convirtió en el primero de los estados de la Unión Americana que aprobó disposiciones para permitir el denominado “voto ausente” de los soldados que peleaban en el ejército de la Unión durante la Guerra Civil (en los Estados Unidos el derecho al voto se determina a nivel estatal).”⁵⁴

Hay que destacar dos escenarios en la extensión del derecho al voto, como ya se vio en la Roma de Augusto (63 a. e. c. – 14 d. e. c.), este derecho estaba orientado a la sociedad civil, mientras que el Estado de Wisconsin, tuvo un alcance en el ámbito militar, el cual, va más allá de los principios democráticos y pasa a la esfera política.⁵⁵ En ese sentido, los siguientes acontecimientos en la extensión de este derecho irán encaminados en el área militar, como los casos de Nueva Zelanda que introdujo el voto en el extranjero para los marineros en 1890 y Australia en 1902.⁵⁶

Para el siglo XX con la Primera Guerra Mundial (1914-1918), países como Reino Unido y Francia se embarcan en el establecimiento de extender el derecho al voto a los militares en servicio activo por diferentes mecanismos, siendo el más usado por las condiciones del momento, el correo postal.

Posteriormente, en el periodo de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se desarrollan y fortalecen los mecanismos para emitir el voto de los militares en servicio activo desde el exterior, como se puede identificar, la motivación política es el principal impulsor para su implementación, el cual estuvo encaminado por los distintos intereses de los actores que ostentaban el poder en su momento. Es por ello que, para el abordaje desde el punto de vista del derecho, ya se sientan precedentes para poder crear una normativa en la que se pueda aplicar el principio de igualdad y universalidad del ejercicio al sufragio.

⁵⁴ Ellis Andrew et al, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional 2008* (México D.F.: Instituto Federal Electoral de México, 2008), 50.

⁵⁵ Andrew, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional 2008*, 50-54.

⁵⁶ Ibid.

Como se puede observar, la evolución de los derechos civiles y políticos que son acompañados con la creación de instrumentos jurídicos internacionales, son establecidos por hechos históricos que forma parte de la jurisprudencia internacional, la cual está respaldada por el Derecho Internacional para fundamentar acciones jurídicas, resolver controversias y crear normativas para el desarrollo del ser humano.⁵⁷

Otro aspecto a tomar en cuenta, es el alcance del derecho al voto, el cual, se entendía anteriormente como un derecho que se ejercía en el territorio de origen de los ciudadanos, sin embargo, con los antecedentes ya descritos, se observa que dicho derecho se puede extender a los ciudadanos fuera de su territorio de origen, teniendo en cuenta los procesos y mecanismos a implementar.

2.1.1 Principales antecedentes históricos de los países de América Latina en legislar sobre el ejercicio al sufragio desde el exterior

Las diferentes variaciones que se dan en la institucionalización de la política mundial pueden llegar a ejercer efectos significativos en el comportamiento de los gobiernos⁵⁸, es por eso que, es de suma importancia destacar a los países que han hecho jurisprudencia entorno a la institucionalización del ejercicio al sufragio, siendo estos los que han abonado para que otros países puedan sustentar sus legislaciones y acoplarlas a las necesidades de su población.

Es de suma importancia hacer un breve recorrido de algunos países que, en el siglo XX, comenzaron el proceso de ampliar el derecho al sufragio, fundamentado en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

⁵⁷ Yoel M. Caballero, "La jurisprudencia internacional y su eficacia en la manifestación del consentimiento de los estados para obligarse por tratados", *Derecho y Cambio Social*, n.5 (2005), acceso el 15 de septiembre del 2020, https://www.derechoycambiosocial.com/revista005/tratados.htm#_ftnref1

⁵⁸ Owen, *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre Teoría de las Relaciones Internacionales*, 14.

Como ya se han visto algunos de los precedentes y evolución en la legislación de este tema, en América Latina, Colombia es uno de los primeros países en legislar sobre la aplicación de este derecho para sus ciudadanos en el exterior, es por eso que para el año 1961 Colombia legisla el derecho al voto para que sus ciudadanos fuera del territorio ejerzan el sufragio, esto como consecuencia de los flujos migratorios que experimentó en la década de los cincuenta. Como siguiente acto y con la aplicabilidad de la ley en 1962, son llamados a ejercer dicho derecho para las elecciones presidenciales, por lo que, en las siguientes legislaciones, el derecho se amplía paulatinamente para ser convocados a votar en la Asamblea Nacional y por el Senado, lo cual se materializa en 1994 con la celebración de elecciones.⁵⁹

Como segundo caso, Brasil se destaca en desarrollar una legislación sobre el ejercicio al sufragio de los ciudadanos en el exterior, ya que para 1965 adopta una normativa que les faculta para participar en las elecciones presidenciales. No obstante, su aplicación fue hasta 1989 donde fueron convocados a ejercer su derecho al voto.⁶⁰

Como tercer caso, Perú es el siguiente en la lista en legislar el derecho al voto de sus ciudadanos fuera de su territorio, que para el año de 1979 adopta una legislación favorable para sus conciudadanos, y es en 1980 que son convocados a participar en la celebración electoral, pero con nuevas disposiciones, ya que se amplía para las elecciones presidenciales, legislativas y consultas.⁶¹

⁵⁹ Andrew, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional 2008*, 87-88.

⁶⁰ Nohlen, Dieter et al, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (México D.F.: Instituto Federal Electoral de México, 2007), 230.

⁶¹ Fernando Tuesta Soldevilla, "Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012)", *Revista de Derecho Electoral*, n.20 (2015): 153.

2.2 Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 y su aporte al ejercicio del sufragio desde el exterior

Latinoamérica es el continente donde se da con más frecuencia el fenómeno migratorio, debido a distintos factores dentro de los países de origen como: problemas económicos, desempleo, bajos salarios, alto costo de la vida, inseguridad, falta de oportunidades y sobre todo la pobreza.⁶²

Para entender el procedimiento que se llevó a cabo en la creación y redacción de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990*, es necesario hacer un recorrido histórico y conocer los motivos que surgieron para esta iniciativa y así concluir con la creación de la Convención.

Con lo cual, se hace referencia al aporte de R. Keohane de acuerdo al Institucionalismo Neoliberal, en donde destaca *la importancia de las instituciones internacionales construidas por los Estados, para facilitar una coordinación mutuamente beneficiosa entre los gobiernos*⁶³, es por eso que, para la década de 1972, la Organización de Naciones Unidas expresa por primera vez su preocupación por los derechos de los *trabajadores migratorios*⁶⁴ debido a la Resolución 1706 del Consejo Económico y Social que expresa la preocupación por el transporte ilegal de mano de obra a los Estados europeos y por la explotación de los trabajadores de algunos Estados africanos. Es por ese motivo que la Asamblea General de

⁶² Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes, "Informe alternativo relativo al cumplimiento por El Salvador de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias", *Federación Internacional de los Derechos Humanos*, Vol.1 (2009): 3.

⁶³ Owen, *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, 26.

⁶⁴ "Se entenderá por "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional". Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Estados Unidos: Asamblea General de Naciones Unidas, 1990), artículo 2, numeral 1. En un primer momento el término tenía un alcance que hacía alusión a los que estaban en condición "regular".

Naciones Unidas, en su Resolución 2920 del mismo año, condena la discriminación contra los trabajadores extranjeros y pide a los gobiernos poner fin a esas prácticas, por ende, poder mejorar las condiciones de la recepción de los trabajadores migratorios.

En 1976 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías aprobó un informe sobre la explotación de la mano de obra por medio del tráfico ilícito y clandestino acatando la solicitud del Consejo Económico y Social de 1973. Dicho informe fue elaborado por la relatora especial Sra. Halima Warzazi, donde se señalaba que eran dos los aspectos principales del problema:

1. Las operaciones ilícitas clandestinas, y
2. El trato discriminatorio de los trabajadores migratorios en los Estados de acogida.

En el informe se recomendó elaborar una Convención de Naciones Unidas que tratase sobre los derechos de los trabajadores migratorios. Es así que en la Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial en Ginebra en 1978, y en la Resolución 33/163 de la Asamblea General, dicha recomendación toma vida y se formulan medidas para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios.

El 17 de diciembre de 1979 se adopta la Resolución 34/172 por la Asamblea General y, es en 1980 donde se establece un grupo de trabajo abierto a todos los Estados miembros para redactar una convención. En este grupo de trabajo se invita a participar a diferentes organizaciones y órganos internacionales que estuvieran interesados, un ejemplo de ello fue la Comisión de Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo, entre otras. Es para 1990 cuando el grupo de trabajo termina de redactar la convención y la denominan: Convención Internacional sobre la

Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.⁶⁵

La Convención fue aprobada por la Asamblea General sin votación y quedó abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990. Actualmente, la Convención ha sido ratificada por más de 50 países.⁶⁶

El objetivo principal de la Convención es: *"establecer normas mínimas que los Estados Partes deben aplicar a los trabajadores migratorios y a sus familiares, independientemente de su condición migratoria"*, por lo tanto, la Convención es el tratado internacional más completo sobre los derechos de los trabajadores migratorios.⁶⁷

Para el año 2003, México pide una opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos abogando por la condición jurídica y los derechos de los migrantes en condición *irregular*⁶⁸. Por lo tanto, la Corte concluye que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores incluidos los que tienen estatus migratorio de indocumentados.⁶⁹

2.2.1 Aporte de la Convención al ejercicio del sufragio desde el exterior

La Convención internacional consta de nueve partes:⁷⁰

⁶⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité", *Folleto informativo*, n.24 (2006): 2.

⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité", 3.

⁶⁷ *Ibid.*, 4.

⁶⁸ "Migración irregular: movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino". "Términos fundamentales sobre migración", Organización Internacional para las Migraciones, acceso el 21 de septiembre de 2020, <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

⁶⁹ Opinión consultiva OC-18/03 (Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003).

⁷⁰ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Estados Unidos: Asamblea General de Naciones Unidas, 1990).

1. Alcance y definiciones;
2. No discriminación en el reconocimiento de derechos;
3. Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;
4. Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular;
5. Disposiciones aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios;
6. Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional;
7. Aplicación de la Convención;
8. Disposiciones generales;
9. Disposiciones finales.

En este caso la atención se centra en la Parte IV de la Convención denominada "Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular" en su art. 41 donde expresa que:

- 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares 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 con su legislación.*
- 2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos".*

Por lo tanto, la Convención es un instrumento jurídico que establece dentro de sus estatutos los derechos políticos de los migrantes. Debido a eso, este tratado internacional es de suma importancia porque en él se encuentra plasmado el derecho al sufragio activo y pasivo para los migrantes y sus familias. Para el caso de El Salvador, la Convención es un referente para poder regular el voto en el exterior mediante una legislación interna, la cual, está amparada por este instrumento jurídico.

2.3 Contexto de los derechos políticos de los salvadoreños en el exterior postconflicto armado

Durante muchos años la población salvadoreña residente en el exterior, ha manifestado su intención de hacer valer el derecho político al ejercicio del sufragio para la elección de gobernantes, lo cual constituye un paso necesario para promover su reconocimiento como parte de la comunidad nacional y con el resurgimiento democrático que representaron los acuerdos de paz luego del conflicto armado. En diferentes ocasiones se han presentado diversas propuestas que en general no contaron con el respaldo político necesario, dejando claro que la política desempeña un papel determinante en la decisión de otorgar el ejercicio pleno de sus derechos políticos. En ese mismo sentido, la falta de respaldo político en El Salvador, ha fomentado la invisibilización del arraigo social y político que tienen los salvadoreños que residen en el exterior, dificultando su participación activa en la intervención del quehacer político.⁷¹

En relación a los obstáculos políticos que se presentaban al momento de tomar en cuenta las propuestas para la regulación del sufragio de los salvadoreños con residencia en el extranjero, cabe destacar la opinión de profesionales especialistas en las áreas de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, consultados por el equipo de la Unidad de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, de la Universidad de El Salvador, en el Informe Ejecutivo IV-2013, en donde la opinión de los profesionales coincidían en que la posición del partido político abiertamente de derecha, Alianza Republicana Nacionalista (en adelante ARENA), obstaculizaba la regulación del sufragio desde el exterior.

Los profesionales académicos opinaban que la oposición por parte del partido político ARENA se debía a que la mayor parte de salvadoreños con residencia en el exterior emigraron a causa del conflicto armado y que estos

⁷¹ 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*, 4.

tenían una opinión desfavorable hacia los partidos políticos de derecha, los cuales, simpatizaban más con el partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (en adelante FMLN), partido que presenta el anteproyecto de ley para la regulación del sufragio activo de los salvadoreños residentes en el exterior, y que posteriormente sería implementada en las elecciones presidenciales del año 2014. A pesar de ello, luego de someter al pleno legislativo la aprobación de esta ley, se contó con el respaldo total de las fracciones legislativas, demostrando la capacidad del Órgano Legislativo en lograr acuerdos políticos, a pesar de las diferencias partidarias.⁷²

La exclusión de la participación política debido a la falta de leyes que regularan el sufragio de ciudadanos desde el exterior, previo a las elecciones del año 2014, era una problemática para los ciudadanos, los cuales no podían ejercer el derecho al sufragio por la condicionante de residir en el exterior, teniendo en cuenta que en el Derecho Internacional se establece, como lo estipula el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990*⁷³, en donde el Pacto les otorga a los ciudadanos de los Estados ratificados, el derecho a votar y ser votado.⁷⁴ Pese a esto, en la práctica, la aplicación de estos derechos está condicionada a la evolución de los sistemas democráticos de cada Estado, que se agilizan o retrasan en función de sus intereses y prioridades.

⁷² Evelin Patricia Gutiérrez Castro, Wilfredo Antonio Jovel Gonzales y Odaly Lissete Sánchez Arias, *Análisis del estado constitucional de derecho y democracia en El Salvador. Informe ejecutivo IV- 2013. Implementación de voto en el exterior*, (Universidad de El Salvador 2013).

⁷³ “Los trabajadores migratorios y sus familiares 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 con su legislación”. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Estados Unidos: Asamblea General de Naciones Unidas, 1990), artículo 41, numeral 1.

⁷⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, preámbulo.

También es indispensable aclarar que, en la actual Constitución de 1983, se establece que todos los salvadoreños mayores de dieciocho años son considerados ciudadanos, los cuales tienen el derecho político de ejercer el sufragio. Esta Constitución también establece que se determinará la forma y demás condiciones para el ejercicio de este derecho.⁷⁵ Sin embargo, para el caso particular de los salvadoreños que residen fuera del territorio nacional, en las leyes del Estado previas al surgimiento de la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales* (en adelante LEEVEEP), no se habían fijado los procedimientos, requisitos, ni garantías necesarias para que estos ciudadanos puedan votar o postularse en elecciones populares de representantes políticos.

Asimismo, es de considerar que parte fundamental del sostenimiento de la economía nacional, es debido a los ingresos provenientes de las remesas por parte de salvadoreños residentes en países extranjeros, que la cantidad del flujo migratorio fuera de las fronteras representa un porcentaje significativo de ciudadanos, y por ende, predominaron las peticiones para la regulación de sus derechos políticos, que se encuentran en el *DL 273*, el cual se convierte en una normativa para este fin.⁷⁶ Con lo cual, el Estado presenta cambios administrativos en los cuales se modernizan y fortalecen los procesos institucionales relacionados con los salvadoreños migrantes en respuesta a las expectativas de la sociedad salvadoreña. Dichos cambios pueden verse reflejados en el siguiente cuadro:

⁷⁵ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

⁷⁶ Gutiérrez, *Análisis del estado constitucional de derecho y democracia en El Salvador. Informe ejecutivo IV- 2013. Implementación de voto en el exterior.*

Cuadro N°1: Modernización de las instituciones salvadoreñas relacionadas con los migrantes

INSTITUCIONES	FUNCIONES
Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior	Fue creada en 1999 con el fin de tener un acercamiento con la ciudadanía que reside en el exterior para poder tratar temas económicos, comunitarios, culturales, educativos y deportivos.
Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior	Fue creado en 2004 para brindar protección a los ciudadanos residentes en el exterior, velar por los derechos de las personas migrantes y asimismo asistirlos jurídicamente.
Unidad de Repatriaciones de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)	Fue creada en 2006 con el objetivo de atender junto con otras dependencias del Estado a los ciudadanos salvadoreños que han retornado al país.
Centro de Asistencia de Repatriados (CAR)	Creada en 2008 por la DGME para que a las personas retornadas se les facilite la inserción social y económica en el país.
Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior	En 2009 tuvo una redefinición para poder fomentar el desarrollo integral de las personas migrantes incluyendo a sus familias a través de programas y proyectos con el fin de velar por sus derechos.

<p>Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Salvadoreña Migrante y su Familia</p>	<p>Entró en vigencia el 22 de abril de 2011 con la finalidad de desarrollar los principios constitucionales que garantizan los derechos de las personas migrantes y sus familias, a través de políticas públicas que están siendo evaluadas y monitoreadas por la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado.</p>
<p>Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES)</p>	<p>Fue creada e instalada en octubre de 2012 es una institución autónoma descentralizada que organiza interinstitucionalmente la participación de la sociedad civil y a las personas migrantes.</p>
<p>Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior</p>	<p>Aprobada en enero de 2013 con el fin de que los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior puedan ejercer su derecho al sufragio en período de elecciones.</p>

Elaboración propia con datos retomados del documento Política Nacional para Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, (2017).

Es necesario destacar que, gracias a la influencia de las instituciones internacionales, el Estado salvadoreño ha podido cooperar con las instituciones gubernamentales en pro de los derechos políticos de los ciudadanos en el exterior, y es por medio de ellas que se han podido llegar a acuerdos benéficos para los compatriotas.⁷⁷

⁷⁷ Robert O. Keohane, "International institutions: Can interdependence work?", *Foreign Policy*, n. 110 (1998): 82-96.

2.3.1 Los flujos migratorios de El Salvador y la influencia en su Sistema Electoral

En el transcurso de la historia, el fenómeno de la migración ha estado presente en El Salvador y se han registrado flujos migratorios impulsados por múltiples causas, en donde miles de salvadoreños, especialmente los provenientes de áreas rurales, se movilizaban fuera del territorio. Entre estas causas se puede mencionar: la falta de acceso a la tierra, la falta de oportunidades para la obtención de empleos, la violencia generada a raíz del conflicto armado, la desaceleración de la economía, la crisis de rentabilidad de la agricultura, la inseguridad producto de las actividades delictivas de pandillas, además de los estragos causados por los desastres naturales como el ocasionado por el huracán Mitch y los terremotos.⁷⁸

Sin embargo, la población migrante de El Salvador aumentó de forma acelerada a partir de la década de los años 80, debido a los conflictos armados acontecidos dentro del territorio que incorporaron las variables del temor, la inseguridad y la violencia, que motivaban a miles de salvadoreños a movilizarse fuera del Estado de forma *irregular*⁷⁹, es decir, al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen o de destino; teniendo en cuenta que los emigrantes salvadoreños se encontraban en situación de vulnerabilidad, porque sufrían violaciones y abusos de sus derechos humanos, situación propia del desarrollo de conflictos bélicos.⁸⁰

Como efecto derivado del aumento en las emigraciones, para el año de 1990, más de medio millón de salvadoreños se encontraban fuera del

⁷⁸ CONMIGRANTES, Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior, PNUD, OIM y CRS, *Política Nacional para Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia* (Antiguo Cuscatlán: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017).

⁷⁹ "Migración Irregular: movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino". Organización Internacional para las Migraciones, acceso el 21 de septiembre de 2020, <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

⁸⁰ Luis Guillermo Bernal Ramírez, ed., *Historia de El Salvador* (Lima: Quebecor World, 2009), 17.

territorio nacional, y dado que la creciente cantidad de residentes en el extranjero, suponen una porción significativa de salvadoreños, puede considerarse este hecho como un elemento básico para su incorporación en los procesos electorales del Estado.

En esa misma década, se da un alto flujo migratorio hacia los Estados Unidos, ya que para ese entonces en dicho país se contaba con la *Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración*.⁸¹ Esta ley permitió que muchos de los migrantes irregulares pudieran trasladar a sus familiares al interior del territorio estadounidense de forma regularizada, es decir, de acuerdo con las leyes de Estados Unidos. Dentro de este mismo orden de ideas, a nivel internacional, otros países emplearon programas de ayuda para las personas migrantes, como Canadá y Australia que facilitaban el ingreso de migrantes a su territorio.⁸²

En los años posteriores y con la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, se redujo la emigración de salvadoreños en comparación con el período del conflicto armado dentro del territorio. Sin embargo, muchos salvadoreños siguieron tomando la decisión de emigrar del país, teniendo como principal destino a Estado Unidos, a pesar de las medidas políticas antimigratorias que se emplearon luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en su territorio. Esta conducta puede deberse en parte, a que muchos de los familiares de los salvadoreños que toman la decisión de emigrar a Estados Unidos, conservan lazos afectivos con familiares que migraron en el periodo del conflicto armado, con lo cual, prevalece el deseo de reunificación familiar como justificante.⁸³

Con el paso de los años, la cantidad de emigrantes salvadoreños incrementó constantemente, y en referencia a este flujo, se entrelaza el

⁸¹ CONMIGRANTES, *Política Nacional para Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña*, 30.

⁸² Guillermo Acuña, *Investigación Flujos migratorios intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana Informe de El Salvador* (San José: EDITORAMA, S.A, 2012).

⁸³ Bernal, *Historia de El Salvador*, 280-281.

tema de las remesas que representan un aporte importante para la economía nacional, teniendo en cuenta que al culminar el conflicto armado, el capital en forma de remesas que ingresaba al país, fue uno de los principales factores que redujeron la pobreza en la década de los noventa, considerando que gran parte de estas, estaban destinadas a hogares pobres, ya que la mayoría de personas que tomaban la decisión de emigrar, provenían de zonas rurales que se vieron fuertemente afectadas por la violencia en el periodo en el que se desarrolló el conflicto armado.

Con respecto a la cantidad de emigrantes, de acuerdo con publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas del año 2019, el registro de emigrantes provenientes de El Salvador es de un total de 1,600,739 personas, lo que supondría un 24.1% de la población total de El Salvador, y como forma de ejemplificar el flujo constante de migrantes, pueden compararse los datos de los años 2017 a 2019, sobre el registro que se tiene del número de migrantes, el cual aumentó en 40,815 personas, es decir, un 2.62%. (Ver tabla N°1).

Aunque la elección de los salvadoreños emigrantes, es en una abrumadora mayoría Estados Unidos como destino final de su movilización, con un 89.28% del total de emigrantes, la totalidad de países que los emigrantes salvadoreños escogen como destinos es muy diversa, porque actualmente se encuentran salvadoreños en varios países alrededor del mundo, en donde el destino más recurrente, posterior a Estados Unidos, es Canadá, con 51,207 emigrantes salvadoreños que representan el 3.20% del total de emigrantes y Guatemala con 51,207 emigrantes, que representan el 1.23%. (Ver tabla N°2).

Como consecuencia del incremento de emigrantes salvadoreños, los cuales residen mayoritariamente en Estados Unidos, los ingresos que recibe El Salvador en concepto de remesas, según los datos registrados en el Banco Mundial, eventualmente representaron el 20.26% del Producto Interno Bruto (en adelante PIB) para el año 2017, lo cual supone una cantidad significativa para la economía del Estado, en donde el valor de las

remesas ascendió 456,7 millones de dólares, en comparación con los 4.593,8 millones de dólares que ingresaron en el 2016. En otras palabras, en el 2017 los ingresos por remesas representaron el 20.26% del PIB, mientras que, en el año 2016 representaron el 19,02% del PIB. (Ver tabla N°3 y N°4).

2.4 Organización de los salvadoreños en el exterior para ejercer el ejercicio al sufragio en el territorio de origen

Como anteriormente se afirmó, los flujos migratorios que El Salvador ha enfrentado postconflicto armado, han llevado a la situación de experimentar la masiva corriente migratoria de salvadoreños que se dirigen a distintas partes del mundo, con especial destino los Estados Unidos de América. Es por esta razón, que la comunidad de salvadoreños en el exterior motivados en parte por su sentimiento nacionalista y patriótico, han unido esfuerzos para asociarse en beneficio de sus intereses y así poder exigir el cumplimiento de sus derechos, en este caso, sus derechos políticos.

Además, en su país de acogida, las asociaciones de salvadoreños están constituidas para ser la vía de apoyo a muchos salvadoreños en las áreas deportivas, culturales, legales y de salud, brindando asesorías migratorias, realizando actividades culturales y sociales, recaudación de fondos, entre otras.

Se estima aproximadamente más de 300 expresiones de salvadoreños en el exterior,⁸⁴ cada una funciona de diferentes formas y especializadas en diferentes áreas. Es así que, para algunas de las organizaciones, se llegan a conformar por una Junta Directiva, comisiones de trabajo y grupos de colaboradores; los cuales son los miembros más activos y los que representan a la organización en nombre de toda la comunidad de

⁸⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, "Directorio de organizaciones de salvadoreños en el exterior", *Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior*, (2017).

salvadoreños. Además, son los encargados de formular, ejecutar y monitorear los proyectos que previamente la Junta Directiva ha aprobado.⁸⁵ Por otra parte, gracias a los lazos que mantienen con sus familias dentro del territorio salvadoreño, los residentes en el extranjero buscan la posibilidad de contribuir de manera económica y social, de igual forma, poder fortalecer el desarrollo del país mediante las remesas individuales o colectivas. Todas estas acciones van encaminadas a ayudar a las comunidades más necesitadas del país y así poder incidir en lo político. Surge la duda si en verdad estas organizaciones pueden llegar a tener incidencia política dentro de El Salvador. Sin embargo, muchas de estas organizaciones, parte de su finalidad es promover la participación social de la ciudadanía en los procesos democráticos, auxiliándose de talleres de sensibilización y acción local, manteniendo relaciones estrechas con líderes de diferentes denominaciones, dentro y fuera del país. Asimismo, participan de foros, conferencias y debates con el gobierno dentro y fuera de El Salvador, con el propósito de velar por los intereses de los salvadoreños en el exterior.⁸⁶ Cabe destacar la capacidad que tienen las instituciones para poder cooperar con los Estados y obtener acuerdos y beneficios en común. Es por eso que, se puede comprender cómo las instituciones nacionales junto con los salvadoreños en el exterior, han reforzado sus prácticas de reciprocidad, llegando a crear lazos de cooperación por medio de las diferentes negociaciones que se han llevado a cabo para la implementación del sufragio en el exterior.⁸⁷ Por lo tanto, es necesario responder esta interrogante: ¿En qué momento surge la necesidad del ejercicio del voto para los salvadoreños en el exterior? entendiendo al voto en el exterior como:

⁸⁵ Claudia Elizabeth Ardón Sibrian, Teresa de Jesús Ascencio de Chávez y Gracia Rossanna Esmeralda Blandón Aguirre, "La ayuda de las asociaciones de salvadoreños residentes en Estados Unidos y la política salvadoreña 2009-2013", (tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador, 2013), 48-49.

⁸⁶ Ardón, "La ayuda de las asociaciones de salvadoreños residentes en Estados Unidos y la política salvadoreña 2009-2013", 44-45.

⁸⁷ Owen, "International institutions: Can interdependence work?", 82-96.

“el ejercicio del sufragio, fuera de las fronteras nacionales, por parte de ciudadanos de un país donde se realiza una elección, cuando el ordenamiento jurídico les reconoce dicho derecho al sufragio y los autoriza a ejercer de esta manera, o desde una perspectiva institucional, como el conjunto de disposiciones y procedimientos que permiten a algunos o a todos los electores de un país, que se encuentra temporal o permanentemente fuera del mismo a ejercer su derecho al sufragio activo desde fuera del territorio de dicho país”.⁸⁸

Teniendo definido el concepto anterior, se determina que el alto índice de participación por parte de las organizaciones de salvadoreños en el exterior y su incidencia para poder ser tomados en cuenta, son una de las razones por las cuales los compatriotas comienzan a organizarse y pedir que sus derechos políticos, en este caso, el derecho a emitir el voto, puedan ser reconocidos y posteriormente, ejecutados en las elecciones internas del país.

Han sido aproximadamente más de 15 años⁸⁹ de la lucha por el voto en el exterior por parte de la diáspora salvadoreña, estando presente como tema de agenda en las Convenciones de Salvadoreños por el Mundo,⁹⁰ usualmente celebradas en los Estados Unidos de América, es por eso que, fue un logro para la comunidad de connacionales en el exterior cuando en el 2013, gracias a la propuesta del proyecto de ley por parte del partido FMLN y otras instituciones, incluidas las organizaciones de salvadoreños

⁸⁸ Juan Carlos Iraheta Vásquez, Edis del Carmen Mejía López y Ana Deysi Vásquez Romero, “Análisis de la Implementación del Sistema de Votos desde el exterior en las Elecciones Presidenciales de 2014 y sus efectos jurídicos en el Sistema Electoral Salvadoreño” (tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador, 2018) 84.

⁸⁹ Iván Mejía, “Migrantes salvadoreños optimistas por lograr voto en elecciones regionales” Agencia EFE, 7 de febrero del 2020, acceso el 21 de septiembre del 2020, <https://www.efe.com/efe/usa/inmigracion/migrantes-salvadorenos-optimistas-por-lograr-voto-en-elecciones-regionales/50000098-4168924>

⁹⁰ José Luis Benitez, “Los procesos de comunicación y el voto de los salvadoreños en el exterior: ¿Un derecho o una inconveniencia política?”, *Realidad: Revista De Ciencias Sociales Y Humanidades*, N.117 (2008): 441-462.

en el exterior, se logra por primera vez la regulación del sufragio en el exterior para las elecciones presidenciales del año 2014.

2.5 Propuesta de anteproyecto de ley por la fracción legislativa del FMLN en el año 2010 para el ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior

El ejercicio al sufragio es un derecho de rango constitucional, con base a los arts. 72 y 73, que no da un margen de aplicabilidad territorial de dichos derechos, entendiéndose que puede aplicarse la *extraterritorialidad*⁹¹, se puede identificar entonces que los ciudadanos que se encuentran fuera de su territorio de origen no pierden sus derechos políticos, como ya lo hemos desarrollado anteriormente. No obstante, no se contaba con una legislación que regulara los procesos y mecanismos para que puedan participar en los comicios electorales.

Es por ello que se reitera la importancia de la Constitución del Estado salvadoreño, al ser la ley primaria que les garantiza sus derechos políticos, por ende, las instituciones del Estado están obligadas a legislar en favor de los ciudadanos fuera del territorio, impulsando reformas electorales que les permita su inclusión y participación en los procesos electorales, con la sustentación del Principio de Igualdad, respaldados por los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales⁹².

Por lo cual, se puede observar que desde el año 1994 se habla por primera vez de la implementación del voto desde el exterior, constituyendo un precedente importante que servirá para desarrollar una normativa, la cual establezca los mecanismos y procedimientos para la implementación del

⁹¹ “(...) posibilidad de aplicar una ley fuera de los límites del territorio para que el fue promulgada”. “Extraterritorialidad”, La Guía, acceso el 21 de septiembre del 2020, <https://derecho.laguia2000.com/derecho-internacional/extraterritorialidad>

⁹² Artículo 3 Cn.: “Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión”.

ejercicio al sufragio. En ese sentido, en las siguientes legislaciones, no se tomaba en cuenta el tema en el pleno legislativo, ya que su discusión y abordaje no era consensuado, por ende, los dictámenes eran desfavorables.⁹³

Para el año 2007, se presenta una propuesta por parte del Partido Demócrata Cristiano (en adelante PDC), denominada *Ley para el Ejercicio al Derecho al Voto de los Ciudadanos Salvadoreños residentes en el exterior*, en dicha propuesta, se menciona la importancia de la comunidad salvadoreña en el área económica y cómo éstos son una base fundamental para la economía del país.⁹⁴

Es en el año 2009, con la llegada del expresidente Carlos Mauricio Funes Cartagena al poder, en donde se le da un impulso al tema del derecho al voto de los salvadoreños en el exterior. Posteriormente, en el 2010 se presentan diversas propuestas de iniciativas de ley, destacando la propuesta de la fracción del FMLN, el movimiento Salvadoreños en el Mundo y la Coalición por la Reforma Política y Electoral (CREE), siendo una propuesta sólida, en la cual es discutido su contenido por los diferentes partidos políticos.⁹⁵

Al mismo tiempo en que la Comisión estudiaba y debatía las propuestas de iniciativas de ley, el Ejecutivo crea en el año 2012 una comisión interinstitucional entre el gobierno y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para realizar un estudio técnico de factibilidad para la implementación del ejercicio al sufragio desde el exterior, en ese mismo año se presenta el *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*. Con la fundamentación de

⁹³ Ada M. Salazar, Oscar René López Flores y Manuel Enrique Córdova Lizama, *Memoria especial elecciones 2014*, (El Salvador: Artes Gráficas Publicitarias, S.A. de C.V), página 33.

⁹⁴ Iraheta, "Análisis de la Implementación del Sistema de Votos desde el exterior", 101.

⁹⁵ Gutiérrez, "Análisis del estado constitucional de derecho y democracia en El Salvador: informe ejecutivo iv-03/2013 "implementación de voto en el exterior".

dicho estudio y debido a varias reuniones sostenidas con los salvadoreños en el exterior, se presenta un proyecto de ley por parte del Ejecutivo a la AL.⁹⁶

Es así que la Comisión, después de un arduo proceso de debate sobre las iniciativas de ley, logran integrar una normativa que cumpla con los requisitos expuestos por los diferentes sectores de la sociedad y que, para el 22 de enero de 2013, se emite el Dictamen N° 13, el cual es favorable para el establecimiento del mecanismo en la implementación del voto en el exterior.⁹⁷

En el proceso para la creación de la ley, el dictamen pasa a estudio, debate y discusión al pleno legislativo, aprobando la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales* el 24 de enero de 2013, cumpliendo con una normativa para garantizar el derecho al voto, por lo que los salvadoreños pudieron participar en las elecciones presidenciales del año 2014.⁹⁸

CONCLUSIÓN CAPITULAR

Como conclusión capitular, se ha podido analizar cómo el Principio Universal del Voto ha contribuido sustancialmente a mejorar la condición del derecho político al sufragio de los salvadoreños en el exterior por medio de los procesos de creación y modernización de las instituciones del Estado involucradas, teniendo estas una base legal de conformidad con el Derecho Internacional y los instrumentos jurídicos internacionales, dando paso al cumplimiento de la hipótesis inicial que se planteó para este capítulo.

Asimismo, se ha identificado la importancia en la creación de una legislación que garantice los derechos políticos y su aplicabilidad para los

⁹⁶ Ada M. Salazar, Oscar René López Flores y Manuel Enrique Córdova Lizama, *Memoria especial elecciones 2014, (El Salvador: Artes Gráficas Publicitarias, S.A. de C.V)*, página 33.

⁹⁷ Gutiérrez, “Análisis del estado constitucional de derecho y democracia en El Salvador: informe ejecutivo iv-03/2013 “implementación de voto en el exterior”.

⁹⁸ *Ibíd.*

salvadoreños en el exterior, ya que en el periodo posconflicto armado se observa un número significativo de flujos migratorios que se dieron en el país, y las condiciones en las que se encuentran los connacionales fuera de su territorio de origen, de igual forma, cómo el Estado a través de las instituciones pertinentes, deben darles un acompañamiento normativo para el ejercicio del sufragio, el cual, es universal e igualitario para todos los salvadoreños con base a los principios del Derecho Internacional.

Así como se ha desarrollado en todo el capítulo, se llega a entender que la teoría del Institucionalismo Neoliberal, liderada por sus fundadores R. Keohane y J. Nye y en sus escritos más significativos como *International Institutions: Can Interdependence work?* (1998) e *Instituciones internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales* (1993), aporta a que las instituciones políticas internacionales y las interacciones de estas con el Estado y la sociedad, deben mantener un sistema organizacional justo y democrático para el correcto funcionamiento de sus facultades y alcances, teniendo en cuenta la importancia de la modernización de las instituciones del Estado, lo cual les ayuda a adaptarse a los cambios estructurales que puedan surgir al paso del tiempo, lo cual se puede analizar cuando las instituciones garantes de los derechos políticos de los salvadoreños, adaptaron y crearon una legislación para facilitar el ejercicio al sufragio fuera de las fronteras del país.

CAPÍTULO III: DERECHOS POLÍTICOS: REGULACIÓN CIRCUNSTANCIAL DEL EJERCICIO AL SUFRAGIO DE LOS SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR

Para el desarrollo del tercer capítulo se ha identificado como problemática, ¿cuál es la regulación circunstancial del derecho político al sufragio de los salvadoreños en el exterior? por lo tanto, se desarrolla la descripción y análisis desde la Sentencia 156-2012 del 2016, la cual motiva la creación de la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde El Exterior*, hasta el DL N° 795 del 2020, en donde se regula el ejercicio al sufragio pasivo. Asimismo, se hace énfasis en la Controversia 1-2020, para describir el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en torno a la regulación del ejercicio al sufragio en el exterior. Cabe destacar, que el contexto de pandemia que El Salvador está viviendo a causa del COVID-19, representó una limitante para que los Órganos del Estado dieran prioridad al tema del ejercicio del voto en el exterior.

Asimismo, el propósito del capítulo III, es establecer el marco normativo que permita identificar la regulación del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior. De igual forma, se identifican las facultades que poseen los Órganos del Estado salvadoreño para la creación, interpretación y modificación de las leyes. Además, se establecerá la importancia del equilibrio de poderes al momento de modificar una norma, con la finalidad de evitar que los Órganos del Estado se excedan de sus facultades y competencias.

El enfoque teórico que se aplica en el desarrollo de la problemática para el capítulo III es la teoría del Institucionalismo Neoliberal, tomando en cuenta los aportes de Robert Owen Keohane en su obra *Instituciones Internacionales y Poder Estatal ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales*, y Juan Facundo Carcedo en su artículo *Una discusión*

sobre el rol de las Organizaciones Internacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales, en donde se presenta al Estado como un actor al que se le atribuye un lugar clave, no obstante, este enfoque también otorga protagonismo a otros actores como las organizaciones e instituciones⁹⁹, las cuales tienen cierto grado de interdependencia, por lo que éstas tienden a contribuir al establecimiento de la cooperación¹⁰⁰ para solucionar los diferentes problemas de acción colectiva dentro de una sociedad, y por extensión, reducen la aparición de los conflictos. De acuerdo con este mismo orden de ideas, en este capítulo se abordan los procesos y facultades de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial para reformar las normativas en el área de los derechos políticos, así como el rol que desempeñan las instituciones en cuanto a la interpretación de la constitucionalidad de las leyes, resolviendo conflictos entre las instituciones por medio de la cooperación.

Como estrategia de la investigación se tiene que identificar la regulación circunstancial del Derecho Político al ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior, teniendo en cuenta que la regulación es una ampliación a dicho derecho, la cual, las organizaciones de salvadoreños en el exterior han solicitado, y que el Estado por medio de sus Órganos ha tomado a bien regular sobre esta normativa.

3.1 Marco jurídico nacional que ha sustentado la regulación del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior y las principales instituciones involucradas en el proceso

En el marco jurídico nacional se identifica la regulación del derecho político al sufragio de los salvadoreños como garantías constitucionales que la norma otorga a los ciudadanos, sin embargo, el Estado presenta

⁹⁹ Owen, *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*.

¹⁰⁰ Juan Facundo Carcedo, "Una discusión sobre el rol de las Organizaciones Internacionales en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Journal de Ciencias Sociales*, n. (2019): 4-19.

dificultades en materia de satisfacción de necesidades de salvadoreños con residencia en el extranjero que manifiestan sus intenciones de ejercer el sufragio. Por ende, es pertinente acompañar el proceso normativo para la regulación del voto en el exterior bajo el enfoque teórico del Institucionalismo Neoliberal, ya que, para la regulación del sufragio desde el exterior, es importante la participación de las instituciones del aparato estatal y las redes y beneficios que se pueden constituir a favor de la ejecución del sufragio por medio de la cooperación y capacidad de negociación provenientes de las organizaciones pertinentes.¹⁰¹

Por lo tanto, es preciso desarrollar la fundamentación del marco normativo nacional, así como la evolución del proceso de la norma presente en las diversas organizaciones e instituciones del Estado para establecer y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos.

3.1.1 Marco jurídico salvadoreño

Constitución de la República

La norma fundamental del Estado salvadoreño establece en sus artículos las garantías en las cuales el voto en el exterior se ha fundamentado. En su texto establece que los salvadoreños al cumplir los dieciocho años son considerados ciudadanos, por lo tanto, comienzan a gozar de sus derechos políticos que les son otorgados por ley. Entre esos derechos, el que nos compete para esta investigación, es el derecho a ejercer el sufragio. Es así que, la Constitución de la República de El Salvador, otorga el derecho al voto para todos sus ciudadanos, incluyendo los que se encuentran fuera del territorio nacional, debido a que, la normativa no hace distinción entre ciudadanos y su lugar de residencia.¹⁰² De igual forma, la Constitución hace referencia a que la ley es la que determina los lugares dónde se realiza el

¹⁰¹ Owen, Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales.

¹⁰² Constitución de la República de El Salvador, artículo 72 y 73.

ejercicio del sufragio, y en ese sentido no limita el lugar donde se realice el voto, como en el caso de las embajadas y consulados, que son los utilizados como sedes para que los salvadoreños en el exterior puedan acudir a las instalaciones a ejercer su voto. Por lo tanto, se puede entender que, no existe ningún impedimento para poder ejercer el voto fuera de las fronteras.¹⁰³

Código Electoral

Por DL N° 417, el 14 de diciembre de 1992 se emite el Código Electoral, teniendo como su objetivo principal lo expresado en su art. 1 donde manifiesta que *"El presente Código tiene por objeto regular las actividades del cuerpo electoral, el registro electoral, los organismos electorales, así como la actividad del Estado en cuanto se refiere al proceso electoral"*. Es así que, para poder ejercer el voto, se debe estar inscrito en el Registro Electoral, el cual es administrado por el TSE, así como lo establece el art. 77 de la Constitución. De igual forma, el Código Electoral reconoce en su art. 3 que *"El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos y ciudadanas, su ejercicio es indelegable e irrenunciable. El voto es libre, directo, igualitario y secreto"*. Asimismo, en su art. 4 da la garantía para que las autoridades competentes estén obligadas a facilitar el ejercicio del sufragio. Por lo tanto, se puede comprender que el Código Electoral, al igual que la Constitución, dan la pauta para poder regular el voto en el exterior, debido a que son normativas que no restringen el lugar de residencia del votante.

Ley Orgánica de Registro Nacional de las Personas Naturales

La *Ley Orgánica de Registro Nacional de las Personas Naturales* se creó con el fin de dar vida al Registro Nacional de Personas Naturales (en adelante RNPN) el 7 de diciembre de 1995, en el cual se establece la

¹⁰³ Constitución de la República de El Salvador, artículo 83.

importancia del Registro, debido a que es la institución correspondiente para administrar los sistemas de RNPN y para el registro del DUI, es por eso que el Registro es el encargado de proporcionarle al TSE toda la información necesaria para la inscripción de las personas en el Registro Electoral. Por lo tanto, el Registro sirve para administrar la cantidad de salvadoreños en el exterior que han emitido su DUI, información necesaria para empadronar a todos los salvadoreños en el extranjero que deseen ejercer su voto.

Reglamento de la Ley Orgánica de Registro Nacional de las Personas Naturales

Por DL N° 552, el 21 de diciembre de 1995 fue emitida la *Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales*, para facilitar y asegurar el cumplimiento de dicha Ley era necesario emitir el Reglamento. Por lo tanto, el objetivo principal del Reglamento es desarrollar, facilitar y asegurar la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del RNPN.

Ley Especial para la emisión del Documento Único de Identidad en el exterior

Por medio del DL N° 685 del 27 de mayo del 2005 se crea la *Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior* (en adelante LEDUI), el cual, en su art. 1 establece que “*tiene por objetivo facultar al RNPN para la emisión del DUI fuera del territorio nacional*”.¹⁰⁴ Asimismo, establece que el RNPN es el responsable de la *Administración del Sistema de Registro de Documento Único de Identidad* para los ciudadanos salvadoreños dentro del país como fuera del territorio.

Para los salvadoreños en el exterior, la emisión del DUI puede ser solicitada en cualquier momento, teniendo una vigencia de 8 años desde el momento de su emisión, según el art. 3 de la LEDUI. Asimismo, es el RNPN y el

¹⁰⁴ Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2005), artículo 1.

Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante MRREE) los encargados de establecer las fases, plazos, lugares, procesos y los mecanismos necesarios para el registro, emisión y entrega del DUI.¹⁰⁵

3.1.2 Principales Instituciones involucradas

En esta investigación las instituciones desempeñan un rol importante para la ejecución de las reformas electorales, y para efectos de aplicación teórica, se ha tomado en cuenta la teoría del Institucionalismo Neoiberal, la cual acompaña el análisis de la modernización de las instituciones y la cooperación, por eso es importante destacar el papel que juegan las instituciones involucradas en el desarrollo y cumplimiento del voto en el exterior para los connacionales salvadoreños. Entre dichas instituciones se encuentra:

Órgano Legislativo

Este Órgano es representado por la Asamblea Legislativa, que es un cuerpo colegiado compuesto por 84 diputados, elegidos mediante el ejercicio del sufragio de los ciudadanos salvadoreños, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar, tal y como lo establece el art. 121 de la Constitución, con lo cual, dentro de su ámbito de atribuciones le corresponde decretar, interpretar auténticamente, aprobar y ratificar las reformas constitucionales, reformar y derogar las leyes secundarias, además de ratificar o denegar tratados que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, de acuerdo con el art. 131 de la Constitución.

¹⁰⁵ Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior, artículo 3.

Órgano Ejecutivo

El Órgano Ejecutivo Salvadoreño, está integrado por el Presidente, el Vicepresidente de la República, (los cuales son funcionarios de elección popular) los Ministros, los Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes, de acuerdo a lo establecido en los arts. 80 y 150 de la Constitución.

Entre las atribuciones y obligaciones del cargo de Presidente de la República presentes en el art. 168 de la Constitución, se encuentran las de cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales, además, el Presidente debe procurar la armonía social, conservar la paz y tranquilidad interna y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad, asimismo, sanciona, promulga y publica las leyes para su posterior ejecución.

Órgano Judicial

Por mandato constitucional, conforme al art. 172 de la Constitución, el Órgano Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia con sus dependencias.

Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes, por lo tanto, corresponde exclusivamente a este Órgano la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo, así como en las otras que determine la ley, y en ese sentido, pueden pronunciar sentencia o declarar la inaplicabilidad de cualquier disposición provenientes de los otros órganos del Estado que contraviene los preceptos de la Constitución, de conformidad al art.185 de la Constitución.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Constitución de la República de El Salvador, Título VI.

Tribunal Supremo Electoral

Por mandato constitucional según el art. 208, se toma en cuenta al Tribunal Supremo Electoral, el cual es la máxima autoridad en materia electoral. Asimismo, el Código Electoral establece la responsabilidad de planificar, coordinar y ejecutar todo lo relativo al proceso de elecciones al TSE.

Dirección General de Correos

La Dirección General de Correos es una institución que juega un papel importante en el proceso de la regulación del voto en el exterior porque para emitir el voto, la modalidad que se ha empleado para este fin es vía correo postal, por lo tanto, esta institución es la responsable del manejo del envío de la correspondencia con el paquete de votación, la recepción de sobres provenientes del exterior que contienen los votos, del manejo de la entrega de los paquetes de votación al TSE y el cual certifica todo este proceso.

Ministerio de Relaciones Exteriores

La importancia radica en que es la responsable de proporcionar la información necesaria de los salvadoreños en el exterior, cómo están organizados, datos demográficos y sus desplazamientos. Asimismo, el MRREE colabora con el RNPN a través de las Representaciones Diplomáticas y Consulares, para que se puedan adecuar los espacios para la atención de los salvadoreños en el exterior, en las cuales se pueda solicitar y entregar los DUI a todo compatriota que desee obtenerlo. De igual forma, el MRREE es el encargado de crear los mecanismos necesarios para la búsqueda de cooperación internacional y así obtener cooperación financiera que ayude a la sostenibilidad del proyecto del voto en el exterior.

Registro Nacional de Personas Naturales

El RNPN es el encargado de emitir, renovar, modificar y reponer de manera permanente el DUI para las personas naturales, tanto dentro como fuera de

El Salvador. Por lo tanto, la institución es la garante para que muchos compatriotas salvadoreños puedan tramitar su DUI y mantener su información actualizada y vigente para ejercer el sufragio en los comicios. Las instituciones anteriormente mencionadas son clave para que el ejercicio al voto de los salvadoreños en el exterior pueda cumplirse, debido a que, juegan un rol importante y determinante en el actuar de sus funciones y competencias en cada uno de los procesos mencionados para que el voto de los compatriotas pueda efectuarse en las mejores condiciones.¹⁰⁷

3.2 Ampliación de las garantías constitucionales del Derecho al Sufragio de los salvadoreños en el exterior

En el marco constitucional no se les prohíbe a los salvadoreños con residencia en el exterior la participación en elecciones, no obstante, al no existir una regulación del sufragio en donde se tome en cuenta el factor específico de la residencia fuera del territorio (previo a la regulación de una normativa para tal fin), surge la necesidad de regular de forma explícita el ejercicio al sufragio de los ciudadanos salvadoreños en el exterior en una normativa del país, en la cual les permita hacer uso de los derechos políticos que la norma suprema emana, es por ello que en los siguientes apartados se desarrollará más detalladamente.

3.2.1 Establecimiento de la LEEVEEP para la garantía de la ciudadanía política de los salvadoreños en el exterior

Antes de la regulación del sufragio para los salvadoreños en el exterior aplicadas en las elecciones presidenciales del 2014, el ejercicio al sufragio para los salvadoreños con residencia en el exterior se había implementado de forma excluyente y limitada, teniendo en cuenta que el Estado debe

¹⁰⁷ 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*, 60-61.

garantizar a todas las personas un trato equivalente en la aplicación de la ley, o dicho en otras palabras, no puede dar un trato diferenciado en el que se excluya injustificadamente el goce y ejercicio de los derechos que se reconocen a los demás, en el que se tomen en cuenta factores como el lugar de residencia.

De acuerdo con este mismo orden de ideas y tal como se desarrolló en el capítulo II, en el año 2010 a iniciativa del Expresidente Mauricio Funes Cartagena y de la fracción legislativa del partido político FMLN, con el soporte del *Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014*, se establece la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales* mediante el DL N°273, y dicha ley fue aplicada para las elecciones de presidente y vicepresidente en los años 2014 y 2019.

Cabe destacar que, en este DL, se establece claramente que, mediante la creación del sistema de voto desde el exterior, la LEEVEEP, según su art. 1, está dirigida a que los salvadoreños fuera del territorio nacional, puedan ejercer sólo el derecho al sufragio activo, únicamente durante las elecciones de presidente y vicepresidente a partir del año 2014. A pesar que en las consideraciones presentes en esta ley, se toman en cuenta aspectos fundamentales, aplicables tanto al ejercicio del sufragio activo y pasivo, como a los que hace alusión cuando se mencionan en sus consideraciones los arts. 83 y 86 de la Constitución, los cuales aluden al principio de soberanía popular que emana del pueblo y que puede verse reflejado en la práctica, mediante el ejercicio del sufragio que se encuentra expresado en los arts. 72 y 73 de la Constitución como un derecho y un deber político respectivamente, con lo cual, se pretende respaldar el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, estando en conformidad con lo establecido en el art. 85 de la Constitución.

Asimismo, se toma en cuenta los flujos migratorios que, para el caso de El Salvador, representan una porción significativa del total de salvadoreños,

además de considerar que la inclusión de los residentes en el exterior en los procesos electorales del país de origen es una práctica cada vez más afianzada alrededor del mundo. Abonando a este proceso de inclusión, las comunidades de salvadoreños que residen en el exterior, han adquirido cada vez más realce en lo referente a su participación activa en los procesos de elección popular, debido a las constantes peticiones para su inclusión y que, de acuerdo con las garantías constitucionales, el ejercicio de su ciudadanía política debe estar debidamente regulado, proporcionando los medios necesarios para ejercer el sufragio desde el exterior.

A razón de la debida regulación del sufragio para los ciudadanos en el exterior, la LEEVEEP define lo que se entenderá como *residente en el exterior* en el art. 2, aclarando que se refiere a todo ciudadano salvadoreño cuyo domicilio se encuentre fuera del territorio nacional, asimismo, entendiendo por domicilio, a la residencia en donde se tenga el ánimo de permanecer en ella.

En el art. 4, se establece que el voto se hará por medio de la correspondencia, enumerando los requerimientos necesarios e indispensables para emitir el voto, los cuales son:

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

La ley expresa en el art. 5, que para ejercer el voto desde el exterior, los ciudadanos deberán manifestar su voluntad de ser incluidos en el padrón electoral, y en lo referente a esta inclusión, el art. 7 expone los pasos que se deberán seguir, siendo el primero de ellos: a) ingresar a la página web del TSE b) llenar en línea un formulario con información personal c) imprimir

y colocar firma o huella dactilar d) escanear el documento con la firma o huella dactilar, para que se pueda digitalizar, e) enviar a la página web del TSE junto con una copia del DUI vigente f) finalmente, el TSE enviará al ciudadano un comprobante, junto con un código de seguridad que identificará de manera única al ciudadano.¹⁰⁸

3.2.2 Elementos no contemplados en la LEEVEEP: Sentencia N°156-2012 emitida el 23 de diciembre del 2016 sobre inconstitucionalidad por omisión total en la LEEVEEP

La regulación del sufragio contemplada en la LEEVEEP, según su art. 1 y como su mismo nombre sugiere, regula parcialmente el ejercicio al sufragio activo, ya que la regulación de este se limita solo a los comicios presidenciales y no se incluye la regulación del sufragio pasivo. Es por estas razones que el 18 de diciembre de 2012¹⁰⁹, los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, José Ramón Villalta, José Salvador Sabrán Gutiérrez y René Landaverde Hernández interpusieron una demanda de inconstitucionalidad por omisión parcial ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ.

Sin embargo, la Sala de lo Constitucional entendió que en la demanda se pedía una regulación en un cuerpo normativo único, el derecho y el procedimiento del ejercicio al sufragio. No obstante la Sala aclara que la dispersidad de la norma no trae consigo la inconstitucionalidad, y la falta total de regulación para el sufragio pasivo y la falta de regulación del sufragio activo para los comicios legislativos y municipales, son constitutivos de inconstitucionalidad por omisión total, en donde ya no se toma en cuenta un único cuerpo normativo de comparación para la regulación del sufragio, (el Código Electoral según la demanda) sino que

¹⁰⁸ Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde El Exterior en las Elecciones Presidenciales (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013).

¹⁰⁹ “Demanda de Inconstitucionalidad por Omisión Parcial”, Yumpu, acceso el 7 de mayo de 2020, <https://www.yumpu.com/es/document/view/14524255/demanda-de-inconstitucionalidad-por-omision-parcial-del-isd>.

se afecta a la totalidad del ordenamiento jurídico, con lo cual, La Sala de lo Constitucional emite mediante la Sentencia N°156-2012 la inconstitucional por omisión total, en donde la Sala manifiesta que la AL omitió desarrollar las garantías del ejercicio al sufragio activo para votar en las elecciones legislativas y municipales; y omitió por completo la regulación del sufragio pasivo en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

En relación a lo expresado en la demanda de inconstitucionalidad, se menciona la necesidad de crear una normativa que permita el ejercicio del derecho al sufragio de acuerdo con los arts. 3, 72 ordinal (en adelante ord.) 1° y 79 inciso (en adelante inc.) 3° de la Constitución, con lo que se posibilite votar y ser votado en todas las elecciones populares, implicando a su vez, la elaboración de registros en donde se tomen en cuenta a los ciudadanos salvadoreños que resida en el exterior, y en consecuencia, la Sala de lo Constitucional en la Sentencia N°156-2012, manifiesta que se requieren actualizaciones por parte del poder legislativo en cuanto a la universalidad del derecho al sufragio, precisando que el carácter universal del derecho al sufragio está determinado por la igualdad, basándose en el art. 3 inc. 1° de la Constitución, con lo cual se interpreta que, la igualdad es tanto un principio constitucional como un derecho fundamental, y en ese sentido, al interpretarse la igualdad como principio constitucional, se obliga al Estado a garantizar que a todas las personas en condiciones similares, tengan un trato equivalente en la ejecución de la ley, imponiendo la obligación a todos los poderes públicos, a tratar a los ciudadanos de manera idéntica, si las situaciones jurídicas son iguales y a tratarlos de manera igual en situaciones jurídicas en las cuales se tengan más similitudes relevantes que diferencias, es decir, dicho principio impide tratar de forma desigual a los iguales, pero no excluye la posibilidad de que se trate igualmente a los desiguales.

La Sala de lo Constitucional también hace una importante acotación sobre el principio constitucional de igualdad que se encuentra en el art. 3 inc. 1° de la Constitución, específicamente en la segunda frase del mismo, en

donde se indica que no se podrán establecer restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo y religión, aclarando que, aunque este artículo hace alusión a situaciones, criterios o factores que son causas de discriminación, estos no son los únicos, puesto que existen otros aspectos o motivos de discriminación en las que se promueva un trato diferenciado injustificado.

En esta Sentencia, la Sala de lo Constitucional también señala que el sufragio es concebido como un procedimiento institucionalizado en donde los ciudadanos se manifiestan con el propósito de establecer cargos públicos, y sobre la base de este marco de ideas, considerando que el actuar de las instituciones a su vez regulan la estructura de los Órganos del Estado, la AL debe regular las condiciones para el ejercicio del sufragio para todos los ciudadanos salvadoreños en consonancia con art. 79 inc. 3° de la Constitución, el cual expresa explícitamente que *“La ley determinará la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio”*, con lo cual, se promueve el mantenimiento de la coherencia entre las instituciones, los órganos del Estado y la Constitución misma, propiciando las garantías constitucionales.

Como punto importante a resaltar, la Sentencia N°156-2012 de Inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional, decretó que la AL debía presentar reformas o presentar una nueva legislación, en donde se regulen los procedimientos y condiciones para el ejercicio del sufragio activo en elecciones de diputados y alcaldes; y del sufragio pasivo en general, para los salvadoreños residentes en el exterior a más tardar el 31 de julio de 2017, pero también establece que si por cualquier razón justificable no fuese posible la regulación de la normativa que garantice el ejercicio al sufragio para los connacionales en las elecciones del 2018, esta regulación deberá garantizarse a más tardar, para los comicios a realizarse en el 2021. Sin embargo, la AL no cumplió con el primer plazo emitido por la Sala y realizó reformas a la LEEVEEP hasta el 16 de enero de 2020, mediante el DL N°550, lo cual implicó una serie de inconvenientes, no solo

con respecto a la tardía respuesta de la AL al reformar la LEEVEEP, sino que también, por el contenido de su articulado, que ocasionaron una serie de conflictos entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo.¹¹⁰

3.2.3 Seguimiento de la Sala de lo Constitucional a las reformas de la LEEVEEP: Sentencia N°156-2012 emitida el 23 de agosto del 2019 sobre requerimiento de informe a la Asamblea Legislativa

La Sala de lo Constitucional de la CSJ, de acuerdo con el art. 172 inc. 1° de la Constitución, en la frase 2° del mismo, tiene las competencias de juzgar y ejecutar lo juzgado, a su vez, en el art. 183 de la Constitución, se establece que la Sala de lo Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad en cuanto a forma y contenido de las disposiciones jurídicas, con lo cual puede comprenderse, que la Sala vela por el cumplimiento de las garantías constitucionales en la regulación de la norma nacional. En ese sentido, los fallos emitidos por la Sala de lo Constitucional en las sentencias que estimen la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición jurídica serán de obligatorio cumplimiento. En ese orden de ideas, la Sala de lo Constitucional de la CSJ, tiene las competencias de imponer medidas que den seguimiento a las decisiones emitidas en sus sentencias, con el propósito de verificar que los que cometan la inconstitucionalidad, cumplan con los términos que se dictaminen en las resoluciones emitidas.

Es por ello que el 23 de agosto del 2019, la Sala emite una sentencia en la que se da seguimiento al proceso de la Sentencia de Inconstitucionalidad por Omisión Total, con referencia 156-2012, emitida el 23 de diciembre del 2016, en la cual se expuso que los salvadoreños con residencia en el extranjero son titulares del derecho al sufragio, y por consiguiente, el

¹¹⁰ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 156-2012 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2016).

Estado debe garantizar su ejercicio mediante la legislación pertinente, con lo cual, se manda a la AL, a regular de forma plena el ejercicio al sufragio en las dimensiones activa y pasiva.

No obstante, la AL no reguló el ejercicio al sufragio en el plazo inicial presente en la Sentencia N°156-2012 del 2016, plazo que concluía el 31 de julio de 2017, pero que, en relación con el tiempo establecido para el cumplimiento, también se determinó que el mandato presente en la sentencia puede cumplirse de forma progresiva de acuerdo con las capacidades organizativas y financieras, pero que deberán garantizar el ejercicio al sufragio para las elecciones legislativas y municipales a más tardar para las elecciones del año 2021. Sin embargo, dos años después de haber emitido la sentencia, la AL no presentaba avances en el cumplimiento de lo que se establece en la misma, con lo cual, la Sala de lo Constitucional resuelve en este seguimiento al proceso que determinó la inconstitucionalidad en la LEEVEEP, que la AL, en un plazo de cinco días luego del siguiente día a la notificación de esta resolución, debe presentar un informe en donde se expongan los avances realizados para el cumplimiento de los términos emitidos en la Sentencia de 2016.¹¹¹

3.2.4 Seguimiento de la Sala de lo Constitucional a las reformas de la LEEVEEP: Sentencia N°156-2012 emitida el 13 de enero del 2020 sobre análisis al informe presentado por la Asamblea Legislativa

En respuesta a la Sentencia previa del 23 de agosto, en donde la Sala de lo Constitucional requiere informe a la AL para que exponga los detalles del estado en el que se encuentre el cumplimiento de la regulación al sufragio activo y pasivo para los salvadoreños residentes en el exterior en las elecciones legislativas y municipales, la Sala de lo Constitucional emite la

¹¹¹ Sala de lo Constitucional, Seguimiento a la Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 156-2012 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2019).

Sentencia 156-2012 el 13 de enero de 2020, en la cual se analiza el contenido del informe presentado por la AL el 19 de septiembre de 2019.

La Sala expresa que, en el contenido del informe presentado por la AL, se alude a la realización de cinco reuniones llevadas a cabo en el transcurso de los meses desde julio a septiembre por la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales (legislación 2018-2021), para tratar el tema de la regulación del ejercicio al sufragio para los salvadoreños en el exterior para las elecciones legislativas y municipales. Sin embargo, en el informe presentado, la AL reconoce que no se llevaron a cabo acciones para la regulación del sufragio para los salvadoreños en el exterior, argumentando que la presidencia anterior de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales (legislación 2016-2018), no hizo nada al respecto.

Ante tal situación, la Sala de lo Constitucional requiere otro informe a la AL en donde se detalle el estado en el que se encuentre el cumplimiento con la Sentencia 156-2012 emitida en el 2016, luego de presentado el informe de avances del 19 de septiembre en el 2019, con lo cual, la Sala de lo Constitucional otorga un plazo de 10 días hábiles a partir de la notificación de la Sentencia emitida el 13 de enero para presentar el nuevo informe.¹¹²

3.2.5 Decreto Legislativo N°550 en respuesta a la Sentencia de la Sala de lo Constitucional N°156-2012 del 2016

El 16 de enero de 2020, se presenta al pleno legislativo las propuestas para poder reformar la LEEVEEP, las cuales han sido trabajadas por la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales en respuesta a la Sentencia 156-2012 de la Sala de lo Constitucional del 2016, a la sociedad civil organizada representada en la Plataforma Ciudadana Electoral y a las organizaciones de salvadoreños en el exterior, ampliando el ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior, fundamentado principalmente

¹¹² Sala de lo Constitucional, Seguimiento a la Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 156-2012 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2020).

en la Constitución y en el desarrollo de la aplicabilidad del Principio de Universalidad del sufragio.

En ese sentido se debaten dichas propuestas, las cuales pretenden regular el sufragio activo para la elección de diputados a la AL y al Parlamento Centroamericano (en adelante PARLACEN), las cuales son sometidas a votación del pleno, en donde reciben el voto favorable de 75 diputados¹¹³ creando el DL N°550, el cual contiene las reformas a la LEEVEEP, posteriormente, es enviado al Presidente de la República para que este lo pueda sancionar, observar o vetar, según las facultades que le otorga la Constitución.

Se debe tener en cuenta en primer lugar, los plazos que la Sala de lo Constitucional fijó en la Sentencia N°156-2012 del 2016 para emitir la legislación electoral pertinente o adecuar la ya existente. Para enero de 2020, la AL presenta las reformas a la LEEVEEP, por medio del DL N°550. En segundo lugar, se deben tomar en cuenta, los plazos del TSE para llevar a cabo los comicios electorales del 2021. Por lo tanto, al no ser sancionado el DL N° 550 por parte del Presidente de la República, el voto en el exterior no se llevará a cabo en las próximas actividades electorales, debido a que el TSE debe cumplir con el calendario electoral establecido para dicho proceso y por lo tanto era indispensable la pronta aprobación para así poder incluir en el presupuesto del TSE el costo que conlleva realizar el sufragio en el exterior.¹¹⁴

¹¹³ Eugenia Velásquez y Magdalena Reyes, "Asamblea aprueba voto en el exterior solo para elección de diputados", 16 de enero de 2020, acceso 20 enero de 2020, <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-legislativa-voto-exterior-elecciones-diputados/677748/2020/>.

¹¹⁴ Eugenia Velásquez, "Voto en el exterior en 2021 puede costar hasta \$40 millones", [elsalvador.com](https://www.elsalvador.com), 29 de febrero de 2020, acceso 4 de marzo de 2020, <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/voto-en-el-exterior-asamblea-elecciones-2021-salvador/691083/2020/>.

3.2.6 Veto Presidencial al Decreto Legislativo N°550 aludiendo inconstitucionalidad

El 24 de enero de 2020, la Presidencia de la República haciendo uso de la facultad que le otorga la Constitución en el art. 137 inc. 1°, veta por razones de inconstitucionalidad el DL N°550, el cual contiene reformas a la LEEVEEP donde se regula de forma parcial el sufragio activo, puesto que se omite la regulación para las elecciones municipales, limitándose a establecer los procedimientos y mecanismos para el sufragio de diputaciones a la AL y miembros del PARLACEN. Asimismo, se omite totalmente la regulación del sufragio pasivo, lo cual vulnera el principio de igualdad reconocido en el art. 3 inc. 1° de la Constitución y, a su vez, este veto alude al incumplimiento por parte de la AL, a la Sentencia N°156-2012 de la Sala de lo Constitucional, emitida el 23 de diciembre de 2016.

En el veto emitido por la Presidencia de la República se presentan los razonamientos que motivaron a la emisión del mismo, exponiendo que en el DL N°550 no se regula de forma efectiva las garantías del ejercicio al sufragio tanto en la vertiente activa como pasiva, basándose en la sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional, en donde se hace referencia al incumplimiento del art. 72, ord. 1° y 3° de la Constitución. Asimismo, en la mencionada sentencia, se hace referencia al incumplimiento del art. 79 inc. 3° de la Constitución, el cual determina que se deberán regular los mecanismos y procedimientos en donde se establezcan las formas plazos y condiciones para el ejercicio del sufragio, cualidad propia de la AL, puesto que su atribución es la de decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes secundarias, según los arts. 121 y 131, ord. 5° de la Constitución.

En lo concerniente a los mecanismos y procedimientos para realizar el sufragio en las elecciones legislativas presentes en el DL N°550, no se establece la circunscripción departamental a la cual corresponden los votos emitidos por los hijos de padre o madre salvadoreños que hayan nacido en el extranjero. La ausencia de regulación para este caso en particular,

excluye la contabilización y asignación de los votos emitidos, vulnerando el derecho al sufragio y el principio de igualdad.

Cabe resaltar que en el veto emitido por la Presidencia se señala un razonamiento que no estaba presente en la Sentencia N°156-2012 del 23 de diciembre del 2016, en donde se toma en cuenta la modalidad del voto postal y la dificultad que representa a los salvadoreños en el exterior la emisión del sufragio mediante este mecanismo, basándose en la opinión brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual expresó que la ejecución de esta modalidad es compleja y que genera confusión en la población en el exterior. Asimismo, el razonamiento de este argumento, a su vez, es sustentado mediante lo establecido en los arts. 3 y 4 de la *Ley de Procedimientos Administrativos*, en donde el DL incumpliría con el principio de eficacia normativa para dar cumplimiento a los objetivos previstos.

Luego de presentados los razonamientos que motivaron a la presidencia a emitir el veto, reitera la importancia de la regulación del sufragio en las dimensiones activa y pasiva según lo establecido en art. 291-A del Código Electoral, que dictamina que no pueden modificarse las reglas del proceso electoral un año antes de cualquier tipo de elección, con lo cual, la AL tendría como fecha límite para la regulación del sufragio de los salvadoreños en el exterior, el 28 de febrero, plazos que también son expuestos en la sentencia N°156-2012 del 13 de enero de 2020.¹¹⁵

Es importante aclarar que, en relación a la modalidad del voto postal, que es empleado como método para emitir el sufragio de los salvadoreños en el exterior, el gobierno propone que la emisión del voto se haga vía electrónica, con la finalidad de facilitar el proceso para emitir el sufragio, que, de acuerdo con el MRREE, los salvadoreños con residencia en el

¹¹⁵ Presidencia de la República, Veto Presidencial a Decreto Legislativo, Referencia: 550, (El Salvador, Presidencia de la República, 2020).

exterior manifiestan que el procedimiento de la emisión del voto por vía postal, es engorroso y confuso.¹¹⁶

En cuanto este último apartado que hace alusión al ejercicio del sufragio por medio de la modalidad del voto postal a partir de la aplicación de la LEEVEEP, se percibe una cantidad menor de salvadoreños inscritos en el padrón electoral entre las elecciones presidenciales de 2014 con 10,337 y las del 2019 con 5,948, en comparación con la cantidad de salvadoreños inscritos en el registro electoral con 142,418 en el 2014 y 350,638 en el 2019, con lo cual, podría interpretarse que a menor cantidad de inscritos, se obtendrá como resultado una menor cantidad de votos. (Ver gráfico N°1).

No obstante, la participación electoral de salvadoreños con residencia en el exterior ha sido mayor en la elección de 2019 con 3,808 votos, mientras que en el 2014 fueron 2,727, (ver gráfico N°2) con lo cual, la baja participación de salvadoreños en el ejercicio del sufragio (que es considerablemente menor a la cantidad de salvadoreños inscritos en el registro electoral) no es el único elemento decisivo a considerar al momento de justificar la falta de participación, y vuelve plausible el tomar en cuenta el uso de métodos alternativos que sean menos complicados y engorrosos que la modalidad del voto postal para la emisión de votos, tal y como lo manifiestan los salvadoreños residentes en el exterior, y así propiciar una mayor participación electoral.¹¹⁷

3.2.7 Decreto Legislativo N°564 en respuesta al Veto Presidencial

Como se ha observado en el desarrollo de la presente investigación, en el marco de las propuestas para reformar la LEEVEEP han existido

¹¹⁶ Eugenia Velásquez, “Gobierno propone voto electrónico para residentes en el exterior, pero TSE recomienda el postal”, *elsalvador.com*, 15 enero de 2020, acceso 27 enero de 2020,

<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-tse-voto-exterior/677044/2020/>

¹¹⁷ FUNDAUNGO, UCA, UDB y FLACSO Programa El Salvador, *Informe Final de Observación Electoral. Elecciones Presidenciales 2019* (San Salvador: PBS, 2019), 1.

discrepancias entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo en su contenido y lo expuesto en el DL N°550, el cual fue vetado por el Presidente de la República, alegando vicios de inconstitucionalidad, al no incorporar las elecciones de Concejos Municipales y el voto pasivo.

Teniendo esto en consideración, es necesario referirse al art. 137 de la Constitución, el cual establece que cuando se emite un veto presidencial, a su vez, se deberá puntualizar las razones que fundamentaron su emisión a la Asamblea Legislativa, y en consecuencia, la Asamblea deberá reconsiderar si superan el veto presidencial, ratificando o no el proyecto de ley, con un mínimo de dos tercios de los votos de los diputados electos, sin embargo, al no ratificar, no se supera el veto presidencial y la iniciativa se archiva, dando fin al proceso para la aplicación de las reformas a la LEEVEEP contenidas en el DL N°550. Asimismo, se debe tomar en cuenta los plazos que tiene la AL para cumplir con la Sentencia N°156-2012 del 23 de diciembre del 2016.

Es por ello que la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales trabajó en el DL N°564, el cual incorpora las elecciones de Concejos Municipales, acompañándolo con el principio del arraigo, para poder ejercer el sufragio en la circunscripción donde desee, debiendo comprobar la incidencia en dicho municipio, siguiendo como base la Sentencia N° 15-2014 para regular dicha modalidad de elección, por lo tanto, se cita el considerando III del DL N°564 para una mejor comprensión:

“Que la Sala de lo Constitucional, en la sentencia 15-2014, indicó que de acuerdo al principio de soberanía popular, llevado al ámbito local, los únicos ciudadanos habilitados para elegir al gobierno municipal son aquellos a los que afectarán las decisiones que tomará tal cuerpo colegiado, ya que estas incidirán directamente en los intereses de la población del municipio; y congruente con ello, la

habilitación del voto municipal requiere la comprobación del arraigo con el municipio donde se pretenda ejercer el sufragio.”¹¹⁸

Siguiendo la misma línea, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales establece en las propuestas de reforma, cómo demostrar el arraigo en la circunscripción donde el electorado pueda participar en la elección de los consejos municipales, estableciendo:

a) Que su padre, madre, cónyuge o hijos menores de edad residen en el municipio y son dependientes del votante, anexando copia de los Documentos Únicos de Identidad de cualquiera de los primeros tres, o copia de las certificaciones de partidas de nacimientos de cualquiera de sus hijos.

b) Que posee bienes inmuebles en ese municipio, anexando certificación extractada del Centro Nacional de Registros, y en los casos de no tener inscripción registral, fotocopia certificada del testimonio de la escritura pública respectiva, o solvencia de pago de impuesto y tasas municipales del bien inmueble registrado a su nombre, expedida en el año en el que solicita su inclusión al padrón.

c) Que posee sociedades, empresas o que realice cualquier actividad económica en el municipio, anexando certificación del registro de comercio o de la municipalidad, en donde se haga constar su posesión o participación en el negocio referido.

Por lo tanto, el 6 de febrero del año 2020, la Comisión presenta al Pleno Legislativo el Dictamen N°27, el cual contiene las propuestas de reforma a la LEEVEEP e incluye de forma parcial las observaciones procedentes del veto al DL N°550. Por lo que son debatidas en la sesión plenaria ordinaria N°85, obteniendo un respaldo de 72 votos de los 84 diputados que conforman la AL¹¹⁹, constituyendo el DL N°564, en el cual decretó reformas

¹¹⁸ Decreto Legislativo N°564 (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2020).

¹¹⁹ “Resumen de lo acontecido en la sesión plenaria ordinaria no. 85 de fecha 6 de febrero de 2020.”, Asamblea Legislativa, acceso el 7 de octubre de 2020, <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/4C2AD40F-9E6E-4F41-AA95-38156117D551.pdf>.

a la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales*, y que en su art. 1 establece modificar el nombre de la Ley siendo esta *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior* (en adelante LEEVEX), en la cual contiene los mecanismos y procedimientos para ejercer el sufragio activo en los eventos electorales a nivel nacional.

El DL N°564 es enviado a la Presidencia de la República por parte de la AL el día 11 de febrero del 2020, para proceder a sancionar, hacer observaciones o vetar, según estime conveniente.

3.2.8 Veto Presidencial al Decreto Legislativo N°564 aludiendo inconstitucionalidad

El 11 de febrero del 2020 la Presidencia de la República recibió el DL N°564 para hacer posible la sanción de este, que contienen las reformas a la LEEVEEP. Sin embargo, el Presidente de la República haciendo uso de sus facultades otorgadas por la Constitución de acuerdo con el art. 168, veta el DL N°564 por razones de inconstitucionalidad, refiriéndose así a la Sentencia N°156-2012 de la Sala de lo Constitucional del 2016.

Por consiguiente, el Presidente de la República declara que manda vetado el DL N°564 porque “(...) *este pretende realizar de manera parcial las reformas a la LEEVEEP, tales reformas están lejos de garantizar el efectivo cumplimiento del ejercicio del derecho constitucional al sufragio activo y pasivo para los salvadoreños en el exterior, y así mismo, las reformas resultan omisivas, insuficientes y sobre todo, van en contra de los derechos políticos de los connacionales salvadoreños.*”

En el Veto, el Presidente de la República interpreta las consideraciones jurídicas establecidas en el art. 72 de la Constitución, que establecen los derechos políticos de los salvadoreños, y en el cual, se reconoce el sufragio activo y pasivo. Asimismo, hace alusión al art. 79 inc. 3° de la Constitución, donde se regulan los mecanismos y procedimientos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del sufragio, siendo estos, elementos no contemplados

en la Ley, haciendo que el derecho sufra limitaciones y afectaciones. De igual forma, el Ejecutivo hace referencia al art. 3 inc. 1° de la Constitución, debido a que la legislación debe estar en el sentido de una regulación “(...) *donde se coloque en situación de igualdad jurídica o paridad a los compatriotas en el extranjero frente a los que residen en el territorio salvadoreño para hacer efectivo su derecho al sufragio.*” También se hace alusión a que residir en el exterior, no constituye una limitante constitucional para ejercer el derecho y, por lo tanto, no puede tener efectos restrictivos en la esfera jurídica de los compatriotas.

Dentro del veto, el Ejecutivo enumera los vicios constitucionales que adolece la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior*. En primer lugar, se expone que la “*Ley omite la regulación de las condiciones necesarias para el ejercicio del sufragio pasivo para los salvadoreños en el exterior, incumpliendo así con la Sentencia 156-2012 del 2016*”. En segundo lugar, se expresa que la Ley no regula la forma de establecer la circunscripción electoral departamental para las elecciones de Diputaciones para los compatriotas nacidos en el extranjero, debido a que se limita al connacional, porque en la Ley se requiere el establecimiento del lugar de nacimiento del ciudadano según su DUI, por lo tanto, con ese criterio, se deja fuera al salvadoreño nacido en el extranjero. Asimismo, para las elecciones de Consejos Municipales, “(...) *se establecen una serie de criterios para determinar el arraigo que deben demostrar a efecto de ejercer el sufragio activo*”, sin embargo, los criterios resultan excluyentes para los salvadoreños en el exterior que no cumplan con ellos, lo cual, les estaría negando su derecho al voto. En tercer lugar, la Ley sigue contemplando el voto postal como mecanismo para que los compatriotas puedan ejercer su derecho al sufragio, teniendo en cuenta que, el MRREE brindó una opinión donde estipulan que “*el sistema del voto postal es complejo y genera confusión para la población en el exterior*”, por lo tanto, el Ejecutivo mediante el veto, dice que la Ley es arbitraria, debido a que no regula de manera eficaz los mecanismos para ejercer el derecho. De igual

forma, el Ejecutivo expresa que la Ley debe estar marcada por el principio de eficacia normativa para así poder garantizar y hacer efectivo el derecho para los compatriotas.¹²⁰

3.2.9 Superación del Veto Presidencial al Decreto Legislativo N°564

La Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales detalla los puntos específicos en los cuales se ha basado el Presidente de la República de El Salvador para poder vetar el DL N°564:

- "1. Que no se regulan las condiciones necesarias para el ejercicio del sufragio pasivo por parte de los salvadoreños residentes fuera del territorio de la República, violentando con ello los derechos políticos de los compatriotas residentes en el extranjero.*
- 2. No se regula la forma de establecer la circunscripción electoral departamental para los compatriotas salvadoreños nacidos en el extranjero.*
- 3. Que el dicho Decreto persiste en la regulación del voto postal como mecanismo para los compatriotas residentes en el extranjero ejerzan sus derechos al sufragio para lo cual se basa en la opinión brindada por el MRREE que sostiene que el voto postal es complejo y genera confusión en la población en el exterior."*

Sin embargo, la Comisión, por medio del Dictamen N°29, argumenta las razones del por qué no comparte los puntos expuestos por el presidente, y los desarrolla de la siguiente manera:

En primer lugar, la Comisión expone que el Presidente de la República incurre en un error interpretativo debido a que la legislación actual no impide que los salvadoreños en el exterior puedan optar por cargos públicos, siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en la legislación. Por lo tanto, así como a los ciudadanos residentes en el país se les exige

¹²⁰ Presidencia de la República, Veto Presidencial al Decreto Legislativo, Referencia: 564, (El Salvador, Presidencia de la República, 2020).

cumplir los requisitos para ser candidatos, los residentes en el extranjero no son una excepción. Asimismo, la Comisión expone que anteriormente ha habido casos de ciudadanos en el exterior que han participado de los comicios, los cuales, han respetado cada uno de los requisitos y no han tenido obstáculos a la hora de ser candidatos.

Consecuentemente, en aras de darle cumplimiento al proceso de inconstitucionalidad 15-2014 donde establece que "*(...) de acuerdo al principio de soberanía popular, los únicos ciudadanos habilitados para elegir el gobierno municipal son aquellos a los que afectarán las decisiones que tomará tal cuerpo colegiado, ya que estas incidirán directamente en los intereses de la población del municipio (...)*" es así que, la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior* legisla para acreditar el voto municipal siempre y cuando el elector compruebe un mínimo de arraigo con el municipio, para así no caer en arbitrariedades al momento de asignar los votos, ya que, permitir elegir el municipio donde votar, equivaldría a implementar el fraude electoral.

En segundo lugar, la Comisión afirma que el presidente ha usado incorrectamente el concepto de circunscripciones electorales, debido a que la Ley Especial no crea ninguna circunscripción electoral, porque estas son reguladas por el Código Electoral; además, en un dado caso que se establezcan circunscripciones en el exterior, se estaría violentando el art. 79 de la Constitución, debido a que el art., expresa que las circunscripciones solo serán establecidas en el territorio de la República. Es por eso que, la Comisión aclara que, para el caso de los nacidos en el extranjero, la *Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio* en su art. 69 establece que "*los nacimientos que ocurrieron fuera del territorio de la República deberán inscribirse en el Registro del Estado Familiar de San Salvador,*" porque esa sería la circunscripción que les corresponde.

En tercer lugar y como refutación al debate entre voto postal y electrónico, la Comisión establece que el voto postal es un mecanismo que ya es

conocido por los compatriotas, el cual ha sido empleado en dos comicios electorales presidenciales anteriores. Por otra parte, en la Sentencia N°156-2012 del 2016, la Sala no ordena que haya otra modalidad, sino que deja a disposición que esta pueda ser escogida por el legislador, teniendo en cuenta las variables técnicas, logísticas y financieras. Es por eso que, después de las sesiones de trabajo entre la Comisión y el TSE, se llegó al mutuo acuerdo de que la modalidad postal sea la utilizada para los comicios.

En consecuencia, la Comisión concluye que el DL N°564 con base a los arts. 137 y 138 de la Constitución procede hacer uso de las facultades que dichos artículos le otorga, proponiendo al Pleno Legislativo, ratificar el proyecto de Decreto en su totalidad.¹²¹ Por lo tanto, el 27 de febrero del 2020, los diputados de la AL superan con 68 votos a favor y uno en contra el Veto presidencial al DL N°564.¹²²

3.2.10 Sala de lo Constitucional admite controversia constitucional entre Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa: Sentencia N°1-2020 emitida el 1 de junio del 2020

El uno de junio del 2020, la Sala de lo Constitucional de la CSJ acepta la Controversia Constitucional promovida por el Presidente de la República contra la AL debido a la supuesta inconstitucionalidad por omisión del DL N°654 en el cual se pretende reformar la LEEVEEP, argumentando que hay una violación a los arts. 3 inc 1° y 73 ords 1° y 3° de la Constitución y a la Sentencia por inconstitucionalidad 156-2012 del 2016.

Es así que se procede a analizar la controversia y oír las razones de parte del Presidente de la República para ejercer el Veto y las razones de la AL

¹²¹ Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, Ratificando proyecto de decreto, dictamen N° 29 (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2020).

¹²² Alfredo Melgar, "Diputados superan veto al decreto para el Voto en el Exterior que obliga a los salvadoreños justificar su arraigo para elegir alcaldes", La Noticia SV, 27 de febrero del 2020, acceso el 13 de octubre del 2020, <https://www.lanoticiasv.com/diputados-superan-veto-a-decreto-para-el-voto-en-el-exterior-que-obliga-a-los-salvadorenos-justifica>.

para ratificar el DL N°564, con el fin de aplicar la defensa institucional que la ley concede a las autoridades demandadas. Por lo tanto, se le conceden 10 días hábiles a ambas partes para poder evacuar sus respectivas audiencias.

Es por ello que la Sala de lo Constitucional, con base en lo expuesto y a lo establecido en los arts. 3 y 72 ords. 1° y 3° de la Constitución, y de la *Ley de Procedimientos Constitucionales* en sus arts. 6, 7 y 8, resuelve de la siguiente forma:

- “1. Admitir a trámite la controversia constitucional entre el Presidente de la República y la AL en relación a la supuesta inconstitucionalidad del DL N°564 por la aparente vulneración de los arts. 3 y 72, ords. 1° y 3° de la Constitución.*
- 2. Oír al Presidente de la República dentro de 10 días hábiles para que exponga las razones que justifican su veto por inconstitucionalidad del DL N°564.*
- 3. Oír a la AL dentro de 10 días hábiles para que exponga y explique las razones que justifican la ratificación de dicho decreto.*
- 4. Recibir los actos procesales de comunicación.*
- 5. Notificar.”¹²³*

3.2.11 Sala de lo Constitucional resuelve controversia constitucional entre Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa: Sentencia N°1-2020 emitida el 24 de julio del 2020

La Sala de lo Constitucional falla de la siguiente manera:

1. Que se declare el DL N°564, de 6 de febrero del 2020 inconstitucional por la violación por omisión al mandato derivado de los arts. 3 inc. 1°, 72 ords. 1° y 3° y 79 inc. 3° de la Constitución,

¹²³ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Controversia, Referencia: 1-2020 de fecha 1 de junio del 2020 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2020).

asimismo, por el incumplimiento de la Sentencia N°156-2012 por inconstitucionalidad del 23 de diciembre de 2016.

Razón: El DL no regula los procedimientos, requisitos y garantías necesarias para que los ciudadanos salvadoreños en el exterior puedan ejercer el sufragio pasivo en las elecciones legislativas y municipales.

2. Se declara el DL N°564 constitucional respecto a la supuesta violación al mandato derivado de los arts 3 inc. 1°, 72 ord. 1° y 79 inc. 3° de la Constitución, y por el incumplimiento de la Sentencia N°156-2012 en lo relativo a la circunscripción departamental de los salvadoreños en el exterior que han nacido fuera del territorio del país.

Razón: debido a que la *Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio* en su art. 69 inc. 2° con el art. 13 del DL N°564 pueden interpretarse para que los nacidos en el exterior ejerzan su voto debido a que sus nacimientos son inscritos en el registro del estado familiar del departamento de San Salvador y, por ende, registrados en la circunscripción electoral de dicho departamento.

3. Se declara que el DL N°564 es constitucional por la presunta violación al mandato derivado de los arts. 3 inc. 1°, 72 ord. 1° y 79 inc. 3° de la Constitución, y por el incumplimiento de la Sentencia N°156-2012, en lo que concierne al requisito de demostrar arraigo territorial en un municipio para los salvadoreños en el exterior que deseen ejercer el sufragio activo.

Razón: la medida constituye un medio para demostrar la vinculación del votante con la localidad, por lo tanto, es una regulación y no una limitante. No obstante, la Sala de lo Constitucional aclara que el pronunciamiento en cuanto a la demostración del arraigo presente en esta sentencia, únicamente hace referencia a la exigencia de probar el arraigo en sí mismo, no a las medidas concretas adoptadas por el legislador para ello, las cuales pueden ser objeto de control de la sala posteriormente, debiendo cumplir,

en todo caso, con las exigencias de la razonabilidad para poder ser admitida una posible demanda.¹²⁴

3.2.12 Resolución de la Sala de lo Constitucional a las reformas a la LEEVEEP: Sentencia N°156-2012 emitida el 24 de julio del 2020 sobre cumplimiento a la Sentencia de inconstitucionalidad N°156-2012 emitida el 23 de diciembre del 2016

En la Sentencia N°156-2012 del 24 de julio del año 2020, la Sala de lo Constitucional de la CSJ analiza el segundo informe de avances que fue solicitado a la AL en relación a la regulación del ejercicio al sufragio activo y pasivo de los salvadoreños residentes en el exterior, sin embargo, la AL expresó en dicho informe, en lo referente al sufragio pasivo, que este ya se encontraba regulado en el Código Electoral, manifestando que incluso en comicios llevados a cabo en años anteriores, ciudadanos con residencia en el exterior se han postulado y han sido elegidos en diputaciones y concejos municipales, haciendo alusión a que en el Código Electoral no se hace distinción explícita del país de residencia para ejercer el sufragio pasivo.

Sin embargo, la Sala de lo Constitucional reitera que en lo concerniente al cumplimiento de la Sentencia N°156-2012 del 23 de diciembre del 2016, la AL debe emitir la legislación electoral pertinente o adecuar la ya existente, para que en ella se encuentren regulados los procedimientos, requisitos y garantías para el ejercicio al sufragio tanto activo como pasivo.

Teniendo eso en cuenta, la Sala de lo Constitucional declara constitucional las reformas al sufragio activo presentes en el DL N°564, debido a que en este se encuentran regulados los procedimientos, requisitos y garantías para su ejercicio en los comicios legislativos y municipales, pero a su vez, la Sala de lo Constitucional también es clara en acotar que la AL omitió regular el sufragio pasivo en su totalidad, con lo cual, la Sala ordenó a la AL ha legislar con prontitud sobre la regulación del sufragio pasivo para los

¹²⁴ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Controversia, Referencia: 1-2020 de fecha 24 de julio del 2020 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2020).

salvadoreños en el exterior, estableciendo como plazo hasta el 20 de diciembre del 2020 y si no fuese así, será el TSE el ente encargado en trabajar sobre ese ámbito.

No obstante, en la Sentencia se encuentra presente un voto disidente por parte del magistrado Aldo Enrique Cader Camilot, exponiendo que la AL tuvo tiempo suficiente para legislar sobre las reformas a la LEEVEEP, al igual que la manifestación que las sentencias emitidas por la Sala son de obligatorio cumplimiento y que la jurisprudencia como fuente de derecho, dan la pauta para su cumplimiento en los plazos establecidos,¹²⁵ sin embargo, en el voto disidente parece no tomarse lo suficientemente en cuenta todas las alteraciones en la sociedad que generó la pandemia del COVID-19 que ha afectado al mundo, por lo que es un reto la implementación de las reformas a la LEEVEEP por parte de las instituciones involucradas, así como de los connacionales alrededor del mundo.

3.2.13 Decreto Legislativo N°795 en respuesta a la Sentencia N°156-2012 emitida el 24 de julio del 2020

Dando seguimiento a la Sentencia N°156-2012 emitida el 24 de julio del 2020 de la Sala de lo Constitucional, la AL teniendo en cuenta el plazo de la Sala de lo Constitucional, mediante la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales reunida el 21 de diciembre de 2020, acuerdan dictamen favorable para poder presentar en sesión plenaria programada para el día 22 de diciembre de 2020 el proyecto de decreto para la regulación del sufragio pasivo de los salvadoreños en el exterior.

Por lo tanto, en la sesión plenaria N°143 de fecha 22 de diciembre del 2020, se presenta al pleno legislativo el Dictamen favorable N°35 para su lectura y discusión. Siendo sometido a votación por parte del pleno legislativo, el

¹²⁵ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Controversia, Referencia: 156-2012 de fecha 24 de julio del 2020 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2020).

cual se aprobó con 51 votos, dando como resultado la creación del DL N°795, el cual pretende realizar las reformas al Código Electoral en sus arts. 143, 160 y 165, dicho Decreto debe ser enviado al ejecutivo para que este lo sancione, vete o emita observaciones.

En el art. 143, se incorpora un quinto inc, en donde se establece que para los salvadoreños residentes en el exterior que manifiesten su interés de postularse a diputaciones y consejos municipales, al resultar electos, deberán ejercer de manera presencial sus funciones al cargo correspondiente.

En el caso del artículo 160, se establecen las condiciones para las candidaturas a diputaciones tanto partidarias como no partidarias, en donde es necesario:

- a) *Que su padre, madre, cónyuge o hijos menores de edad residen en el municipio y son dependientes del postulante, anexar copia de los Documento Únicos de Identidad de cualquiera de los primeros tres, o copia de las certificaciones de partidas de nacimiento de cualquiera de sus hijos.*
- b) *Que posee bienes inmuebles en ese municipio, anexando certificación extractada emitida por el Centro Nacional de Registro, y en los casos de no tener inscripción registral, fotocopia certificada del testimonio de la escritura pública respectiva, o solvencia de pago de impuestos y tasas municipales del bien inmueble registrado a su nombre, expedida en el año en el que solicita la inscripción de su candidatura.*
- c) *Que es parte de sociedades, empresas o realizar cualquier actividad económica en el municipio, anexando certificación del Registro de Comercio o de la Municipalidad de que se trate, en donde se haga constar su participación en la sociedad o negocio referido.*

Para la participación en los Consejos Municipales la comisión ha estimado agregar un inciso al artículo 165, en donde se establece que para las

candidaturas a diputaciones se aplicarán los mismos requisitos establecidos en el art. 160 del Código.¹²⁶

Para una mejor comprensión del desarrollo de la regulación del sufragio de los salvadoreños residentes en el exterior, se ha elaborado un orden cronológico de los procesos jurídicos que evocan al establecimiento de la norma escrita en beneficio de la ampliación del derecho al sufragio pasivo y activo. (Ver cuadro N°2).

3.3 Posible conflicto de intereses electorales entre el Órgano Legislativo y Ejecutivo por la regulación del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior

Las reformas a una normativa nacional traen consigo una serie de debates en donde se exponen los diferentes puntos de vista, los cuales pueden estar fundamentados mediante estudios técnicos, estudios de factibilidad, entre otros, y dichas reformas no deben llevarse a cabo en aras de satisfacer necesidades particulares de funcionarios o estar al servicio de partidos políticos determinados, en conformidad a lo establecido en el art. 218 de la Constitución. No obstante, algunos de estos debates toman un mayor interés por el tipo de normativa a la cual se le pretende hacer reformas y por los posibles intereses de las partes en conflicto, en ese sentido, los diferentes interesados exponen y sustentan sus propuestas para ser tomadas en cuenta, con lo cual, es necesario resaltar que el contexto en que se da respuesta a las sentencias de la Sala de lo Constitucional de la CSJ, relacionadas con la regulación del derecho al sufragio de los salvadoreños residentes en el exterior, es próximo a los comicios legislativos y municipales a llevarse a cabo en febrero del 2021. Asimismo, el desarrollo del conflicto entre la Presidencia de la República y la AL para la regulación de este derecho, es proclive a estar acompañado de posibles intereses electorales, teniendo en cuenta la cantidad de votos

¹²⁶ Decreto Legislativo N°795 (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2020).

potenciales que pueden ser emitidos desde el exterior y que muchos de los salvadoreños con residencia en el extranjero han manifestado tener una mayor simpatía hacia el Ejecutivo y una menor simpatía hacia los partidos políticos mayoritarios que conforman al Legislativo,¹²⁷ propiciando como posible resultado, una mayor cantidad de votos provenientes del exterior que favorezcan la elección de representantes miembros de los partidos políticos que sean afines al Órgano Ejecutivo y que estén de acuerdo con la implementación de las diferentes medidas políticas que pretenda llevar a cabo.

A causa de los argumentos en conflicto expresados por la Presidencia de la República y la AL en cuanto a la regulación del ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior, y luego de la participación de la Sala de lo Constitucional para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las medidas llevadas a cabo, es importante destacar la importancia del equilibrio de poderes mediante la dinámica de los frenos y contrapesos. Esta dinámica se refiere a las relaciones de poder recíproco que les permite a los poderes del Estado (Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial), ejercer sus funciones de forma independiente de acuerdo con el art. 86 de la Constitución, evitando posibles abusos de poderes.

Los frenos y contrapesos tienen la finalidad de impedir la concentración de poderes dentro del Estado, y en conformidad a lo establecido en el art. 87 inc. 3° de la Constitución, las funciones no pueden ser ejercidas por una misma institución, volviendo indispensable la colaboración entre Órganos para la implementación de medidas en la política.¹²⁸

¹²⁷ Soudi Jiménez, “Salvadoreños en Estados Unidos entran en la pugna entre Bukele y los diputados: ¿cuál es el mensaje del exterior?”, Los Angeles Times, 8 de febrero de 2020, acceso el 3 de diciembre de 2020, <https://www.latimes.com/espanol/california/articulo/2020-02-08/salvadorenos-en-estados-unidos-entran-en-la-pugna-entre-bukele-y-los-diputados-cual-es-el-mensaje-del-exterior>.

¹²⁸ Lucrecia Yolanda Padilla Zelaya, “Garantías Constitucionales para la Independencia del Consejo Nacional de la Judicatura en El Salvador (1983 - 1994)” (tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador, 1994).

CONCLUSIÓN CAPITULAR

Como conclusión capitular, se puede comprender que la evolución de las instituciones del Estado han propiciado cambios en las normas jurídicas, contribuyendo a la consolidación de la democracia de los gobiernos representativos por medio de los instrumentos jurídicos, y en el caso de El Salvador, esto se ve reflejado en los esfuerzos por ampliar el ejercicio al sufragio activo de los ciudadanos residentes en el exterior por medio del DL N°564, el cual abarca elecciones Presidenciales, legislativas y municipales, y también con el DL N°795, el cual pretende establecer la regulación del sufragio pasivo, fomentando la democracia en el país. Las reformas a las leyes secundarias salvadoreñas se han basado en las atribuciones que la misma Constitución de la República ha establecido, las cuales han sido plasmadas en este capítulo.

En cuanto al desarrollo de la problemática planteada en este capítulo para dar cumplimiento al objetivo e hipótesis, se identificaron los hechos y características que influyeron en la regulación del ejercicio al sufragio de los salvadoreños que residen en el extranjero, considerando que se ha establecido el marco normativo que regula el ejercicio del sufragio desde el exterior, el cual inicia con el surgimiento de la LEEVEEP, y continúa con los posteriores esfuerzos por parte de los Órganos del Estado para ampliar el ejercicio al sufragio activo y pasivo. No obstante, es necesario aclarar que el ejercicio al sufragio para el año 2020 aún no se ha regulado de forma plena, es decir, tanto en la vertiente activa y pasiva para la elección de los cargos de elección popular (presidente, vicepresidente, diputados miembros de la AL, diputados miembros del PARLACEN y los miembros de los consejos municipales). Pero sí puede concluirse que las circunstancias alrededor ejercicio al sufragio de los salvadoreños en el exterior, que se encuentran presentes en el desarrollo de la disputa entre el Legislativo y Ejecutivo, contribuyen a que eventualmente se plasme en la norma escrita

el ejercicio al sufragio de una forma plena, de acuerdo a lo planteado en la hipótesis específica para este capítulo.

Por lo tanto, es oportuna la aplicación del enfoque teórico del Institucionalismo Neoliberal según el teórico Robert O. Keohane, en la cual no solo se concibe al Estado como el actor central, sino que también se considera la necesidad de la cooperación dentro de un sistema con elementos interdependientes, como las organizaciones que detentan el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial dentro de un Estado, haciendo uso de los elementos inmateriales que representan las instituciones, las cuales determinan el comportamiento de los mismos Estados, como el conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional en la que se toman en cuenta a los agentes económicos, sociales y políticos; este enfoque teórico contribuye al análisis de las instituciones del Estado en el marco de la realidad internacional y nacional del siglo XXI, la cual trajo consigo una modernización a las instituciones públicas, incrementando sus capacidades.¹²⁹

¹²⁹ Owen, Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales.

CONCLUSIONES

1- La Constitución de El Salvador es la fuente primaria de derecho de la que se desprenden las leyes secundarias, asimismo, el sistema jurídico del país ha sido influenciado por la doctrinaria de los instrumentos jurídicos internacionales, los cuales, han contribuido para que, en este caso, los derechos políticos de los salvadoreños sean garantizados. De acuerdo con el desarrollo de esta investigación, el derecho electoral constituye una de las garantías primordiales para el desarrollo de la sociedad en un sistema democrático, el cual ha evolucionado con diferentes mecanismos de participación ciudadana desde las diversas actividades de los partidos políticos hasta la elección popular de los representantes políticos, tomando en cuenta la inclusión de la participación de los ciudadanos fuera de las fronteras salvadoreñas.

2- La evolución histórica de los derechos políticos en El Salvador son fundamentados por medio de los instrumentos jurídicos internacionales como la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, siendo estos los que ofrecen las bases para que los Estados puedan plasmar en la norma escrita los derechos políticos de todos sus ciudadanos, los cuales no limitan el ejercicio al sufragio en la aplicabilidad en el territorio nacional o fuera de él y así participar de forma activa en la política interna del país mediante la elección de representantes políticos.

3- En relación al constante aumento de salvadoreños en el exterior, estos representan una considerable cantidad de votos potenciales que pueden influir de forma clara en la elección de representantes políticos, abonado a esto, el aporte de capital que las remesas comprenden para el sostenimiento de la economía nacional, evidencian la importancia de los vínculos existentes de la sociedad salvadoreña y sus familias, independientemente de las limitaciones y restricciones que la distancia

implique, fomentando su participación activa en los procesos electorales, destacando la importancia del principio universal del derecho al sufragio para la obtención de resultados más democráticos, mejorando la condición del voto para los salvadoreños en el exterior, materializando una legislación favorable que les permita hacer uso de sus derechos políticos, garantizados por la Constitución.

4- De acuerdo con la delimitación temporal de esta investigación que concluyó en el año 2020, se identifica que la ampliación del ejercicio al sufragio activo y pasivo para los salvadoreños en el exterior, se implementará hasta los comicios del año 2024 de acuerdo a los plazos establecidos en el calendario electoral del TSE, debido a las reformas a la LEEVEEP (ahora LEEVEX) y al Código Electoral contenidas en el DL N°564 y el DL N°795 respectivamente.

En este mismo orden de ideas, hay tres posibles escenarios que rodean al DL N°795, en el que el Ejecutivo puede sancionar, vetar o mandarlo con observaciones a la AL, en donde en un primer escenario, el Ejecutivo puede sancionar el DL y mandarlo a publicar al diario oficial; en el segundo escenario, el ejecutivo puede vetar el DL y regresarlo a la AL, la cual puede superar el veto presidencial e iniciar otra controversia constitucional en la interpretación del proyecto de reforma al Código Electoral con base a los argumentos de las partes en conflicto, siendo la Sala de lo Constitucional quien concluye la constitucionalidad del DL N°795; en un tercer escenario, el Ejecutivo puede realizar observaciones al proyecto de ley y devolverlo a la AL, quien considerará la pertinencia de las observaciones pudiendo superarlas con mayoría simple.

RECOMENDACIONES

Al Órgano Legislativo:

Tomando en cuenta el accionar del Órgano Legislativo en relación al cumplimiento tardío de las Sentencias con referencia 156-2012 emitidas por la Sala de lo Constitucional, se recomienda a la Asamblea Legislativa realizar una mejor gestión en cuanto a la ejecución de sus competencias relativas a las funciones de: decretar, interpretar y reformar las leyes secundarias; evitando las postergaciones excesivas y dando cumplimiento a las sentencias de acuerdo con los plazos establecidos en las mismas, en aras de cumplir sus funciones con mayor celeridad y contribuir al establecimiento de las leyes.

En cuanto a la regulación del sufragio en las elecciones municipales, se recomienda al Órgano Legislativo realizar un estudio para la identificación de parámetros que puedan fundamentar de forma objetiva, una posterior modificación o incorporación de nuevas y mejores medidas para la demostración del arraigo, considerando que las medidas actuales del Decreto Legislativo N°564 toman en cuenta parámetros que pueden ser discriminatorios, debido a que la Sala de lo Constitucional en la Sentencia N°1-2020 del 24 de julio del 2020, no examinó la constitucionalidad de las medidas en el proceso que llevo a cabo, sino que examinó la constitucionalidad de la necesidad de demostrar el arraigo, y asimismo, dejan abierta la posibilidad de que surjan otros procesos de inconstitucionalidad en donde se aluda a la discriminación de las medidas. Asimismo, se recomienda a los miembros de la Asamblea Legislativa prescindir de sus intereses electorales, a favor de posibilitar un diálogo en donde se logren acuerdos con el Órgano Ejecutivo, en el establecimiento de las regulaciones que permitan el ejercicio al sufragio conforme al Principio del Derecho Universal al sufragio, y al mismo tiempo, dando cumplimiento a las garantías constitucionales de los derechos políticos de los salvadoreños. De igual forma, con mayor diálogo entre los Órganos del

Estado en la dinámica de frenos y contrapesos, se reduce el surgimiento de nuevos conflictos entre ellos y, por consiguiente, se acelera el surgimiento de leyes.

Al Órgano Ejecutivo:

Con base en la Constitución de la República en relación al sistema de gobierno en su art. 85 y en la división de los poderes del Estado en el art. 86, se recomienda a este Órgano de Gobierno cumplir con sus atribuciones y competencias que la norma suprema ordena, por medio del diálogo y la negociación, las cuales le permitan construir y conformar acuerdos de nación en beneficio del desarrollo institucional, social y económico del país. Asimismo, recalcar que, por mandato constitucional, el Presidente de la República está comprometido a procurar la armonía social y la seguridad de la persona humana en sociedad según el art. 168 ord. 3° de la Constitución.

Es importante mencionar que el Presidente de la República debe hacer uso adecuado de sus facultades, rigiéndose por los deberes y obligaciones que la Constitución y las leyes secundarias le demandan y otorga, por ejemplo, en los plazos de recepción de documentos por parte de los otros Órganos del Estado, en el uso del veto, en el cumplimiento en los tiempos de los procesos de estudios de los Decretos Legislativos, los cuales contienen aspectos relacionados a reformas y creación de nuevas normas. Es por ello que este Órgano de Estado debe respetar el principio de división de poderes, manteniendo una comunicación efectiva y activa con las demás instituciones.

A las Instituciones involucradas:

Una de las principales quejas que expresan los salvadoreños en el exterior, es que las Instituciones de gobierno involucradas en el proceso del voto en el exterior, poseen dificultades al momento de difundir la información necesaria, por lo tanto, es importante recalcar que se necesitan mejorar los

canales de difusión de información en los cuales los salvadoreños en el exterior puedan tener acceso a esta información de manera oportuna, fácil y rápida. De igual forma, para que los connacionales gocen de sus derechos, es necesario mejorar los centros de atención de salvadoreños en el exterior para que puedan resolver sus dudas de forma plena, evitando así, la realización de procedimientos engorrosos, los cuales han sido uno de los principales obstáculos que les han impedido participar en las elecciones que se realizan en el país.

FUENTES DE INFORMACIÓN

LIBROS

- Acuña, Guillermo. *Investigación Flujos migratorios intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana Informe de El Salvador*. San José: EDITORAMA, S.A, 2012.
- Acuña Ortega, Victor Hugo y et al. *El proceso de la intendencia y la república federal (1821-1842)*. San José: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, 2000. Historia del istmo Centroamericano. Tomo II.
- Bernal Ramírez, Luis Guillermo, editor. *Historia de El Salvador*. Lima: Quebecor World, 2009.
- Keohane, Robert Owen. *Instituciones Internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Rixen, Thomas. ed. *Historical Institutionalism and International Relations. Explaining Institutional Development in World Politics*. United Kingdom: Oxford University Press, 2016.

TRABAJOS DE GRADUACIÓN

- Alas Guevara, Alejandra y Serrano Morales, Claudia Esperanza. “El Tribunal Supremo Electoral y la garantía de acceso a la justicia electoral”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2007.
- Ardón Sibrian, Claudia Elizabeth, Teresa de Jesús Ascencio de Chávez y Gracia Rossanna Esmeralda Blandón Aguirre. “La ayuda de las asociaciones de salvadoreños residentes en Estados Unidos y la política salvadoreña 2009-2013”. Tesis de licenciatura. Universidad de El Salvador, 2013.
- Arteaga, Héctor Caleb D. “La Constitución Como Garante de los Derechos Políticos de los Ciudadanos, Frente al Código Electoral de

El Salvador”. Tesis de maestría. Universidad Católica de El Salvador, Universidad Dr. José Matías Delgado y Escuela Superior de Economía y Negocios, 2017.

- Guevara, Balbino A., Portillo, Maclin G., y Salazar, Geremías O. “Evolución del derecho constitucional salvadoreño”. Tesis de Licenciatura. Universidad de El Salvador, 1992.
- Iraheta, Juan C., Mejía, Edis., y Vásquez, Ana Deysi. “Análisis de la implementación del sistema de voto desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2014 y sus efectos jurídicos en el sistema electoral salvadoreño”. Tesis licenciatura. Universidad de El Salvador, 2018.
- Padilla Zelaya, Lucrecia Yolanda. “Garantías Constitucionales para la Independencia del Consejo Nacional de la Judicatura en El Salvador (1983 - 1994)”. Tesis licenciatura. Universidad de El Salvador. 1994.
- Pleitez Sandoval, José Eusebio. “Dimensión política del nuevo código electoral”. Tesis de licenciatura en ciencias políticas. Universidad Nueva San Salvador, 1993.

LEGISLACIÓN

- Asamblea Constituyente de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1841. El Salvador.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración de los Derechos Humanos, 1948. Francia.
- Asamblea General de Naciones Unidas. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990. Estados Unidos.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Estados Unidos.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1880. El Salvador.

- Asamblea Legislativa de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1883. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1886. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1939. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1950. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1962. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1983. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde El Exterior en las Elecciones Presidenciales, 2013. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior, 2005. El Salvador.
- Asamblea Nacional Constituyente Francesa. Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789. Francia.
- Congreso Constitucional de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1824. El Salvador.
- Congreso Constituyente de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1864. El Salvador.
- Congreso Constituyente de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, 1872. El Salvador.

JURISPRUDENCIA

- Asamblea Legislativa de El Salvador. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de El Salvador, Dictamen N° 29, 2020. El Salvador.

- Asamblea Legislativa de El Salvador. Decreto Legislativo N° 564, 2020. El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Decreto Legislativo N°795, 2020. El Salvador.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-18/03, 2003. Costa Rica.
- Corte Suprema de Justicia. Seguimiento a la Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 156-2012. 2019. Sala de lo Constitucional. El Salvador.
- Corte Suprema de Justicia. Seguimiento a la Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 156-2012. 2020. Sala de lo Constitucional. El Salvador.
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Controversia, Referencia: 1-2020 de fecha 1 de junio del 2020. Sala de lo Constitucional. El Salvador.
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Controversia, Referencia: 1-2020 de fecha 24 de julio del 2020. Sala de lo Constitucional. El Salvador.
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 61-2009. 2010. Sala de lo Constitucional. El Salvador.
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 57-2011. 2011. Sala de lo Constitucional. El Salvador.
- Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 156-2012. 2016. Sala de lo Constitucional. El Salvador.
- Corte Suprema de Justicia. Seguimiento a la Sentencia de Inconstitucionalidad, referencia 156-2012 de fecha 24 de julio del 2020. Sala de lo Constitucional. El Salvador.
- Diputación Provincial. Acta de Independencia de El Salvador. 1821
- Presidencia de la República de El Salvador. Veto Presidencial al Decreto Legislativo, Referencia: 550. El Salvador.

- Presidencia de la República de El Salvador. Veto Presidencial al Decreto Legislativo, Referencia: 564. El Salvador.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Ada M. Salazar, Oscar René López Flores y Manuel Enrique Córdova Lizama, Memoria especial elecciones 2014, (El Salvador: Artes Gráficas Publicitarias, S.A. de C.V), página 33.
- Andrew, Ellis, Carlos Navarro, Isabel Morales, Maria Gratschew, Nadja Braun. *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional 2008*. México D.F.: Instituto Federal Electoral de México, 2008.
- CONMIGRANTES, Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior, PNUD, OIM y CRS. *Política Nacional para Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia*. Antiguo Cuscatlán: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017.
- Gutiérrez Castro, Evelin Patricia, Wilfredo Antonio Jovel Gonzales y Odaly Lisette Sánchez Arias. *Análisis del estado constitucional de derecho y democracia en El Salvador. Informe ejecutivo IV- 2013. Implementación de voto en el exterior*. Universidad de El Salvador, 2013.
- Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús, Thompson, José, compiladores. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D.F.: Instituto Federal Electoral de México, 2007.
- 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*. La Libertad: Impresos Múltiples S.A de C.V, 2012).

SITIO WEB

- Agencia EFE. "Migrantes salvadoreños optimistas por lograr voto en elecciones regionales". Acceso el 21 de septiembre del 2020. <https://www.efe.com/efe/usa/inmigracion/migrantes->

salvadorenosoptimistas-por-lograr-voto-en-elecciones-regionales/50000098-4168924.

- Asamblea Legislativa de El Salvador. “Hacia la participación política de las mujeres en El Salvador”. Acceso el 11 de julio de 2020. https://sitioinfantil.asamblea.gob.sv/la-asamblea/historia/evolucion-de-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-la-asamblea-legislativa/archivo_pdf_utilsAL.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. “Resumen de lo acontecido en la sesión plenaria ordinaria no. 85 de fecha 6 de febrero de 2020.”. acceso el 7 de octubre de 2020. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/resumen/4C2AD40F-9E6E-4F41-AA95-38156117D551.pdf>.
- Datosmacro.com. “El Salvador - Emigrantes totales”. Acceso el 09 de septiembre de 2020. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/el-salvador>.
- Datosmacro.com. “El Salvador - Remesas de migrantes”. Acceso el 09 de septiembre de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/remesas/el-salvador>.
- La Guía. “Extraterritorialidad”. Acceso el 21 de septiembre del 2020. <https://derecho.laguia2000.com/derecho-internacional/extraterritorialidad>
- Lifeder.com. “Españoles peninsulares: origen y características”. Acceso el 11 de julio del 2020. <https://www.lifeder.com/espanoles-peninsulares/>.
- Organización Internacional para las Migraciones. “Términos fundamentales sobre migración”. Acceso el 21 de septiembre de 2020. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.

- Tribunal Supremo Electoral. “Reseña histórica del Tribunal Supremo Electoral”. Acceso el 8 de septiembre de 2020. https://archivo.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/home-2/historia.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Araujo Serrano, Alba Cristina. “Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas”. *Revista de Derecho Electoral*, n.23 (2017) 153-169.
- Benitez, José Luis. “Los procesos de comunicación y el voto de los salvadoreños en el exterior: ¿Un derecho o una inconveniencia política?”. *Realidad: Revista De Ciencias Sociales Y Humanidades*, n.117 (2008): 441-462.
- Caballero, Yoel Moré. “La jurisprudencia internacional y su eficacia en la manifestación del consentimiento de los estados para obligarse por tratados”. *Revista Derecho y Cambio Social*, n.5 (2005). Acceso el 15 de septiembre del 2020. https://www.derechoycambiosocial.com/revista005/tratados.htm#_ftnref1.
- Facundo Carcedo, Juan. “Una discusión sobre el rol de las Organizaciones Internacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales”. *Journal de Ciencias Sociales*, n. (2019): 4-19.
- FUNDAUNGO, UCA, UDB y FLACSO Programa El Salvador. *Informe Final de Observación Electoral. Elecciones Presidenciales 2019*. San Salvador: PBS, 2019.
- Gómez, René. “Presidente de El Salvador dice que vetará reformas a Ley del Voto en el Exterior porque no cumplen con sentencia de Sala de lo Constitucional y no benefician a la diáspora”. *La Prensa Gráfica*, 23 de enero de 2020. Acceso el 29 de enero de 2020. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Presidente-de-El-Salvador-dice-que-vetara-reformas-a-Ley-del-Voto-en-el-Exterior->

porque-no-cumplen-con-sentencia-de-Sala-de-lo-Constitucional-y-no-benefician-a-la-diaspora--20200123-0639.html.

- Jiménez, Soudi. “Salvadoreños en Estados Unidos entran en la pugna entre Bukele y los diputados: ¿cuál es el mensaje del exterior?”. Los Angeles Times. 8 de febrero de 2020. Acceso el 3 de diciembre de 2020.
<https://www.latimes.com/espanol/california/articulo/2020-02-08/salvadorenos-en-estados-unidos-entran-en-la-pugna-entre-bukele-y-los-diputados-cual-es-el-mensaje-del-exterior>.
- Keohane, Robert Owen. “International institutions: Can interdependence work?”. *Foreign Policy*, n. 110 (1998) 82-96.
- Marcone, Julieta. “Hobbes: entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo”. *Revista Scielo*, n. 2 (2005).
- Melgar, Alfredo. “Diputados superan el veto al decreto para el Voto en el Exterior que obliga a los salvadoreños justificar su arraigo para elegir alcaldes”. La Noticia SV, 27 de febrero del 2020. Acceso el 13 de octubre del 2020. <https://www.lanoticiasv.com/diputados-superan-veto-a-decreto-para-el-voto-en-el-exterior-que-obliga-a-los-salvadorenos-justifica>.
- Mesa Permanente sobre Derechos de los Migrantes. “Informe alternativo relativo al cumplimiento por El Salvador de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias”. *Federación Internacional de los Derechos Humanos*. Vol. 1 (2009).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. “Directorio de organizaciones de salvadoreños en el exterior”. *Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior*. 2017.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité”. *Folletos informativos*, n.24 (2006) 2.

- Posada Carriles, Edgar Vieira. "Evolución de las Teorías Sobre Integración en el Contexto de las Teorías de Relaciones Internacionales". *Revista Papel Político* n.18 (2005): 246-256.
- Preza Medrano, Marcela. "Maximiliano Hernández Martínez: campesino, militar, gobernante y dictador". *Universidad de Palermo, Creación y producción*, n.64 (2014).
- Stoetzer, Otto Carlos. "La influencia del pensamiento político europeo en la América española: el escolasticismo y el periodo de la ilustración (1789-1825)". *Revista de estudios políticos*, (2014).
- Tuesta Soldevilla, Fernando. "Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012)". *Revista de Derecho Electoral*, n.20 (2015): 153.
- Vargas Hernández, José Guadalupe. "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo". *Revista Científica "Visión de Futuro"*, n. 2, (2008): 50 - 51.
- Velásquez, Eugenia. "Voto en el exterior en 2021 puede costar hasta \$40 millones". *elsalvador.com*, 29 de febrero de 2020. Acceso 4 de marzo de 2020. <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/voto-en-el-exterior-asamblea-elecciones-2021-salvador/691083/2020/>.
- Velásquez, Eugenia. "Gobierno propone voto electrónico para residentes en el exterior, pero TSE recomienda la postal". *elsalvador.com*, 15 enero de 2020. Acceso al 27 enero de 2020. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-tse-voto-exterior/6>.
- Velásquez, Eugenia y Magdalena Reyes. "Asamblea aprueba voto en el exterior solo para elección de diputados". *elsalvador.com*, 16 enero de 2020. Acceso al 20 enero de 2020. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-legislativa-voto-exterior-elecciones-diputados/677748/2020/77044/2020/>.
- Yumpu. "Demanda de Inconstitucionalidad por Omisión Parcial". Acceso el 7 de mayo de 2020.

<https://www.yumpu.com/es/document/view/14524255/demanda-de-inconstitucionalidad-por-omision-parcial-del-isd>.

ANEXOS

Tabla N°1: El Salvador - Emigrantes totales

Fecha	Emigrantes	% Emigrantes
2019	1.600.739	24,10%
2017	1.559.924	23,70%
2015	1.514.601	23,45%
2010	1.337.458	21,60%
2005	1.119.319	18,56%
2000	949.270	16,17%
1995	933.330	16,64%
1990	1.242.075	23,66%

“El Salvador - Emigrantes totales”, datosmacro.com, acceso el 09 de septiembre de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/el-salvador>

Tabla N°2: Emigrantes de El Salvador según país de destino (2019)

Países	Emigrantes
Estados Unidos	1.429.155
Canadá	51.207
Guatemala	19.704
Italia	14.682
Costa Rica	14.104
Australia	12.092
México	10.910
Belice	9.687
España	9.524
Honduras	8.995

Panamá	3.674
Suecia	3.158
Nicaragua	2.559
Alemania	1.230
Francia	1.225
Reino Unido	1.037
Venezuela	994
Suiza	969
Chile	921
Libia	751
Bélgica	741
Ecuador	513
Países Bajos	442
Colombia	409
Brasil	306
República Dominicana	275
Noruega	228
Egipto	210
Bolivia	138
Jamaica	133

“El Salvador - Emigrantes totales”, datosmacro.com, acceso el 09 de septiembre de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/el-salvador>

Tabla N°3: El Salvador - Remesas de migrantes

Fecha	Remesas recibidas (%PIB)	Remesas recibidas (M.\$)
2017	20,26%	5.050,5
2016	19,02%	4.593,8
2015	18,28%	4.285,2
2014	18,75%	4.235,1
2013	18,06%	3.971,1
2012	18,54%	3.965,3
2011	18,08%	3.666,8
2010	18,70%	3.449,4

“El Salvador - Remesas de migrantes”, datosmacro.com, acceso el 09 de septiembre de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/remesas/el-salvador>

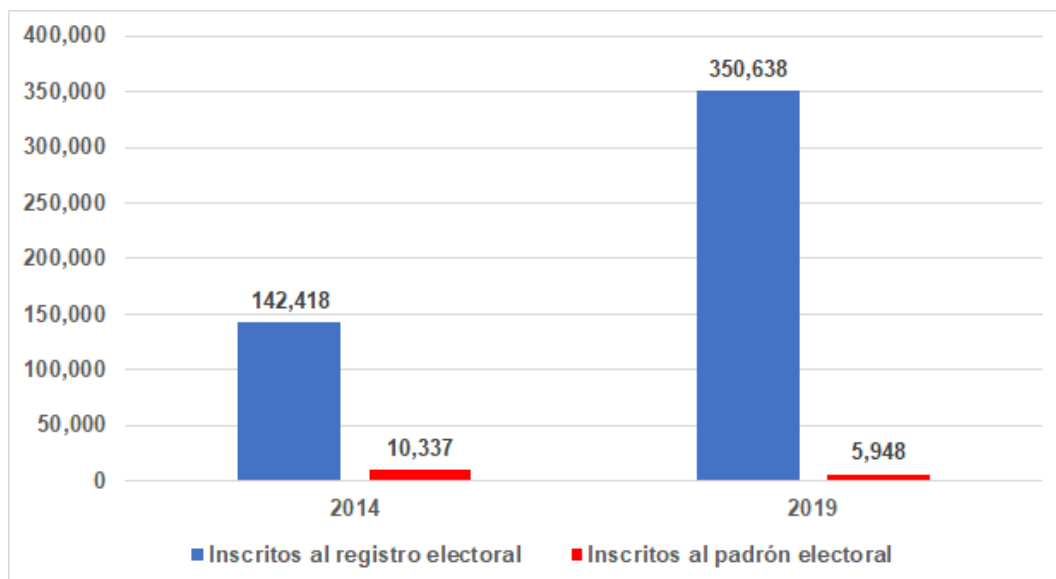
Tabla N°4: El Salvador: Remesas recibidas por país de origen (2017)

Países	Remesas recibidas (M.\$)
Estados Unidos	4.611,2M.\$
Canadá	156,6M.\$
Guatemala	43,8M.\$
Australia	37,2M.\$
Italia	32,8M.\$
España	26,9M.\$
Belice	26,8M.\$
Costa Rica	25,5M.\$
México	24,8M.\$
Honduras	15,2M.\$

Suecia	9,2M.\$
Panamá	7,6M.\$
Nicaragua	6,0M.\$
Francia	3,7M.\$
Suiza	2,5M.\$
Venezuela	2,2M.\$
Alemania	1,9M.\$
Ecuador	1,9M.\$
Libia	1,8M.\$
República Dominicana	1,3M.\$
Argentina	1,3M.\$
Países Bajos	1,2M.\$
Colombia	1,0M.\$
Chile	0,8M.\$
Egipto	0,7M.\$
Noruega	0,7M.\$
Brasil	0,6M.\$
Jamaica	0,5M.\$
Argelia	0,4M.\$
Perú	0,3M.\$

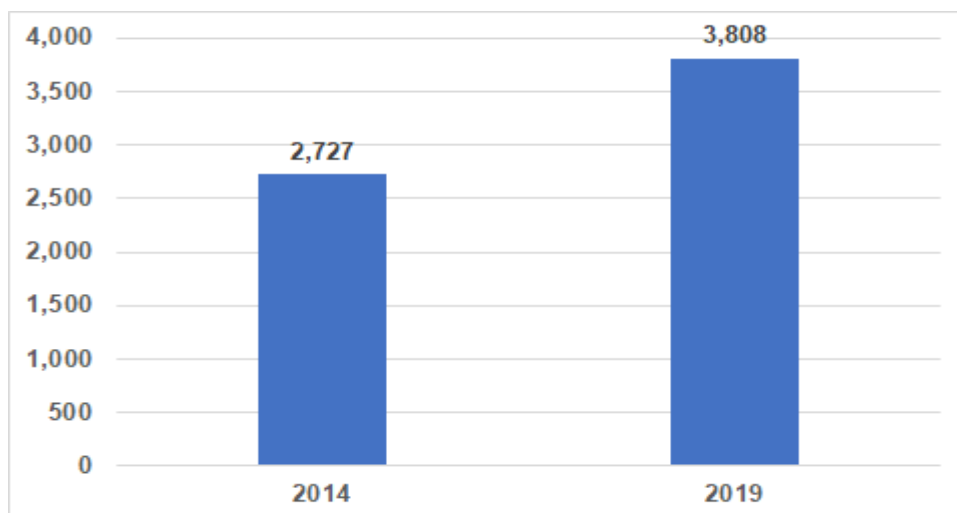
“El Salvador - Remesas de migrantes”, datosmacro.com, acceso el 09 de septiembre de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/remesas/el-salvador>

Gráfico N°1: Salvadoreños residentes en el exterior inscritos en el registro electoral y padrón electoral (2014-2019)



Elaboración propia con datos retomados del *Informe Final de Observación Electoral. Elecciones Presidenciales 2019.*

Gráfico N°2: Votos emitidos desde el exterior (2014-2019)



Elaboración propia con datos retomados del *Informe Final de Observación Electoral. Elecciones Presidenciales 2019.*

Cuadro N°2: Línea del tiempo sobre la documentación legal y jurisprudencial de la regulación al sufragio de los salvadoreños en el exterior

Fecha	Documentación legal y jurisprudencial	Contenido/Referencia
24 de enero del 2013	Decreto N°273	Creación de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales
23 de diciembre del 2016	Sentencia N°156-2012	Inconstitucionalidad por omisión total
23 de agosto del 2019	Seguimiento a la Sentencia N°156-2012	Requerimiento de informe a la Asamblea Legislativa
13 de enero del 2020	Seguimiento a la Sentencia N°156-2012	Requerimiento de segundo informe a la Asamblea Legislativa
16 de enero del 2020	Decreto Legislativo N°550	Reformas trabajadas por la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales en respuesta a la Sentencia 156-2012 de la Sala de lo Constitucional del 2016
24 de enero del 2020	Veto presidencial al Decreto Legislativo N°550	Veto por inconstitucionalidad por no incorporar las elecciones de Concejos Municipales y el voto pasivo
6 de febrero del 2020	Decreto Legislativo N°564	Incorporación de las elecciones de Concejos Municipales y modificación al nombre de la Ley
18 de febrero del 2020	Veto presidencial al Decreto Legislativo N°564	Veto por inconstitucionalidad
27 de febrero del 2020	Dictamen N°29	Superación al veto presidencial hecho al DL 564
1 de junio del 2020	Sentencia N°1-2020	Sala de lo Constitucional admite controversia

		constitucional entre Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa
24 de julio del 2020	Sentencia N°1-2020	Sala de lo Constitucional resuelve controversia constitucional entre Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa
24 de julio del 2020	Sentencia N°156-2012	Resolución de la Sala de lo Constitucional a las Reformas a la LEEVEEP: Sentencia N° 156-2012 emitida el 24 de julio del 2020 sobre conclusiones a la Sentencia de inconstitucionalidad N° 156-2012 emitida el 23 de diciembre del 2016
1 de septiembre del 2020	Decreto Legislativo N°564	Se hace oficial el DL 564
21 de diciembre del 2020	Decreto Legislativo N°795	Reforma al Código Electoral para posibilitar el ejercicio al derecho del sufragio pasivo de los salvadoreños domiciliados en el exterior dando cumplimiento a la Sentencia de inconstitucionalidad 156-2020

Elaboración propia con base a los documentos legales presentados por los 3 Órganos de Gobierno.

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Tabla N°1: El Salvador - Emigrantes totales	103
Tabla N°2: Emigrantes de El Salvador según país de destino (2019)	103
Tabla N°3: El Salvador - Remesas de migrantes	105
Tabla N°4: El Salvador: Remesas recibidas por país de origen (2017).....	105
Gráfico N°1: Salvadoreños residentes en el exterior inscritos en el registro electoral y padrón electoral (2014-2019)	107
Gráfico N°2: Votos emitidos desde el exterior (2014-2019)	107
Cuadro N°1: Modernización de las instituciones salvadoreñas relacionadas con los migrantes.....	39
Cuadro N°2: Línea del tiempo sobre la documentación legal y jurisprudencial de la regulación al sufragio de los salvadoreños en el exterior.....	108