



POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL

San Salvador, 30 de abril de 2020

LA PANDEMIA DE COVID-19 Y LAS ELECCIONES 2021

Las elecciones para elegir los funcionarios nominados en el artículo 80 de la Constitución¹, son realizadas a través de un proceso donde se da cumplimiento a normas establecidas en la Constitución, Código Electoral, Ley de Partidos Políticos, Disposiciones Especiales para la Postulación de Candidaturas No Partidarias, y la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales².

De conformidad a preceptos que indican los inicios de mandatos de atribuciones de la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano, y Concejos Municipales, sus elecciones deben desarrollarse el próximo año 2021. Porello, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha fijado administrativamente como fecha para ese evento electoral, el domingo 28 de febrero de 2021. Es decir, estamos aproximadamente a

diez meses para que la administración electoral ejecute múltiples actividades que garanticen un proceso democrático, ordenado, libre y justo.

En ese lapso, de acuerdo con el Calendario Electoral-Elecciones 2021³, la administración electoral debe ejecutar y controlar diecisiete fases, que comprenden 156 actividades. Las primeras fases nominadas como la modificación de direcciones de residencias de los ciudadanos, y la convocatoria de los partidos políticos a elecciones internas de candidaturas 2021, finalizaron el veintisiete de febrero de 2020 y el 29 de marzo de 2020, respectivamente.

Los plazos de las siguientes fases contenidas en el Calendario Electoral-Elecciones 2021, no fueron suspendidos por el estado de emergencia nacional ante la pandemia de Covid-19 declarada por el Decreto Legislativo número 593 el 14 de

1. El Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y los miembros de los Concejos Municipales, son funcionarios de elección popular.
2. La sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 ordenó legislar el voto desde el exterior para las elecciones legislativas y municipales 2021. A la fecha, no existen las disposiciones formales a fin de concretizar su aplicación.
3. <https://www.tse.gob.sv/elecciones-2021/calendario-electoral>

marzo de 2020⁴ (artículo 9), y cuya vigencia ha sido prorrogada por el Decreto Legislativo 631 hasta el día 1 de mayo de 2020.

Ante esta crisis sanitaria provocada por el Covid-19, es indiscutible que ahora la salud de la población debe ser la atención prioritaria de la política gubernamental, así como garantizar las condiciones económicas para que la población esté en capacidad de hacer frente a las medidas sanitarias, con el aporte de distintos sectores de la vida nacional. Pero hay que prevenir una afectación al proceso electoral 2021, reduciendo al mínimo los posibles efectos negativos a su integridad y calidad.

Para una mejor comprensión de lo expresado anteriormente, centraremos esta exposición en dos puntos principales: primero, el período e inicio de la gestión pública de los funcionarios a elegir en las elecciones 2021; y segundo sobre las fases del proceso electoral 2021 que están siendo afectadas.

1. Período e inicio de gestión de los funcionarios a elegir en las elecciones 2021

La normativa electoral, de tipo constitucional y legislativa, atinente a los funcionarios a elegir en el proceso electoral del año 2021, es la siguiente:

a) Asamblea Legislativa.

El mandato de los Diputados de la Asamblea Legislativa es de tres años. El actual período de gestión es 2018-2021. El nuevo período comenzaría el 1 de mayo de 2021, arts. 122 y 124 de la Constitución. Se eligen 84 Diputados propietarios y suplentes.

b) Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

El mandato de los Diputados del PARLACEN es de cinco años, art. 11 del Código Electoral. El actual período es 2016-2021. El nuevo período comenzaría el 28 de octubre de 2021. Se eligen veinte Diputados propietarios y suplentes,

según el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

c) Concejos Municipales.

El mandato de los miembros de los Concejos Municipales (Alcalde, Síndico, y Regidores) es de tres años, y toman posesión el día 1 de mayo del año de su elección, arts. 202 de la Constitución y 168 del Código Electoral. El actual período de gestión es 2018-2021. Se eligen 262 Alcaldes y 262 Síndicos. En cuanto a los Regidores, el art. 12 inciso final del Código Electoral estipula: *“El Tribunal (TSE) establecerá el número de Concejales o Regidores, o Concejales o Regidoras en cada Municipio, en base al último censo nacional de población, y lo notificará a los partidos políticos y coaliciones inscritas, a más tardar el último día del mes de marzo del año anterior a la realización de las elecciones municipales”.*

2. Actividades afectadas del Proceso Electoral 2021

Los procesos electorales comprenden tres etapas: a) la preelectoral; b) la jornada electoral (el propio día de las elecciones); y c) la poselectoral. Actualmente, nos encontramos en la etapa preelectoral de las elecciones programadas para el 28 de febrero de 2021.

Las opiniones científicas, en cuanto a determinar el período de duración de los efectos del Covid-19, están sujetas a diferentes factores (tipo de medidas y su cumplimiento, inicio de dichas medidas, capacidad del sistema sanitario, etc.). Teniendo presente las experiencias de otros países en el combate a la pandemia, consideramos que las medidas de emergencia adoptadas en el país podrían durar un tiempo mayor, que estaría afectando algunas fases del proceso electoral 2021. Aunque los plazos en materia electoral no están suspendidos, el contenido de sus actividades estaría desarrollándose de forma irregular.

4. Decreto Legislativo número 593 del 14 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial ese mismo día.

De conformidad a la normativa electoral vigente, las actividades que están siendo afectadas por el desarrollo del Covid-19 son:

a) Elecciones Internas de los Partidos Políticos.

El artículo 37-B de la Ley de Partidos Políticos ordena que *“La comisión electoral del partido político, deberá convocar a elecciones internas para elegir candidaturas a cargos de elección popular al menos seis meses antes de la convocatoria*

del Tribunal Supremo Electoral”. El TSE decidió -según Calendario Electoral- convocar al cuerpo electoral a elecciones de Diputados al PARLACEN y Asamblea Legislativa, y a los miembros de los Concejos Municipales, el día 30 de septiembre de 2020. Por lo tanto, la última fecha para convocar a elecciones internas de los partidos políticos fue el día 29 de marzo de 2020. La convocatoria de elecciones internas de los partidos políticos ha sido cumplimentada por todos (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Convocatoria de elecciones internas de candidaturas de los partidos políticos para las Elecciones 2021

| Partido Político | Convocatoria | Elecciones Internas |
|------------------|--------------|--------------------------|
| ARENA | 26/03/2020 | 19/07/2020 |
| CD | 27/03/2020 | 28/06/2020 al 18/07/2020 |
| DS* | 29/03/2020 | ----- |
| FMLN | 28/02/2020 | 12/07/2020 |
| GANA | 28/03/2020 | 28/06/2020 |
| NT | 27/03/2020 | 12/07/2020 |
| NI | 28/03/2020 | 12/07/2020 |
| PDC** | 25/03/2020 | ----- |
| PCN | 28/03/2020 | 19/07/2020 |
| VAMOS | 29/03/2020 | 21/06/2020 |

Fuente: Elaboración propia con información del TSE.

*La Comisión Electoral Nacional de DS ha convocado a sus miembros, de manera general a participar en las elecciones internas, sin fijar fecha de elección, y señala un período de inscripción de candidaturas.

**La Comisión Electoral Nacional del PDC convoca a sus afiliados a inscribirse para competir en elecciones internas, sin fijar fecha de elección.

Sin embargo, el artículo 37-K de la Ley de Partidos Políticos indica que *“Las elecciones internas para elegir cargos de elección popular, deberán celebrarse a más tardar dos meses antes de la convocatoria a elecciones”*. Eso significa, que el último día para realizar elecciones internas será el 29 de julio de 2020. Entonces, desde la fecha de convocatoria en adelante, ciertas actividades como la inscripción de candidaturas

y la interacción entre los candidatos inscritos y los afiliados de los partidos políticos para conocer sus plataformas políticas, están en dificultad para efectuarse adecuadamente por las medidas implementadas debido a la emergencia.

Por lo anterior, es razonable proponer la aprobación de un decreto legislativo transitorio,

con la finalidad de aplazar en tiempo los principales componentes que integran el proceso de elecciones internas de las candidaturas a cargos de elección popular.

b) Proceso de aprobación de los centros de votación.

A partir del 2 de marzo de 2020, daba inicio el proceso de visita e inspección de futuros centros escolares, institutos, complejos educativos y universidades a nivel nacional, para su evaluación y posterior aprobación como centros de votación para las elecciones 2021⁵. La referida actividad está detenida por las medidas de emergencia, que han implicado la restricción de movilidad, cercanía física y el cierre de todos los centros educativos.

En esta fase, que finaliza el 30 de octubre 2020, el TSE necesitará un convenio especial con el Ministerio de Educación, para facilitar la apertura de dichos centros educativos, con el objetivo de observar directamente si su infraestructura está en condiciones aceptables de funcionamiento, para acomodar las Juntas Receptoras de Votos el día de las elecciones. Además, con el objetivo de responder en el tiempo fijado por el Calendario Electoral, el TSE tendrá que considerar la posibilidad de una contratación mayor de empleados temporales para su cumplimiento.

c) Proceso de recolección de firmas para la inscripción de candidaturas no partidarias.

En virtud de la sentencia de inconstitucionalidad 10-2011, pronunciada por la Sala de lo Constitucional el día 24 de octubre de 2011, el proceso de recolección de firmas para la inscripción de las candidaturas no partidarias al TSE, debe tener los mismos plazos que los partidos políticos. Dicha sentencia declaró

inconstitucional el artículo 6 de las Disposiciones Especiales para la Postulación de Candidaturas No Partidarias, que fijaba un plazo -diferente y en desventaja con los partidos políticos- de veinticinco días.

En tal sentido, si los partidos políticos disponen de 90 días para efectuar proselitismo de afiliación (art. 10 Ley de Partidos Políticos), y son convocados cuatro meses antes de las elecciones (art. 169 Código Electoral), los candidatos no partidarios “podrán presentar al mismo Tribunal los libros para la recolección de las firmas necesarias para su inscripción antes de dicha convocatoria, otorgándole a los candidatos no partidarios el mismo tratamiento y plazos de que disponen los candidatos partidarios”⁶.

En cumplimiento de la referida sentencia, el TSE ha señalado en el Calendario Electoral 2021 como fecha de inicio para la recolección de firmas el día 29 de mayo de 2020, terminando ese proceso el día 29 de septiembre de 2020. Teniendo presente la experiencia del combate al Covid-19 en otros países, es probable que para el mes de mayo y las siguientes semanas, todavía existan medidas de emergencia que limiten parcialmente realizar dicha tarea.

Debido a la pandemia de Covid-19 y las medidas de emergencia implementadas a la fecha, es razonable la aprobación de un decreto legislativo transitorio que postergue por un tiempo prudencial el inicio de la etapa de recolección de firmas, o excepcionalmente se facilite su operatividad, al permitir la circulación de personas para cumplir esa labor, ya sea en el Decreto Legislativo del Estado de Emergencia Nacional, o en los Decretos Ejecutivos del Ministerio de Salud, adoptando medidas para la prevención del contagio del Covid-19.

5. Para las elecciones presidenciales 2019 funcionaron 1,595 centros de votación nacional, y 1 para la votación del voto desde el exterior.

6. FUNDAUNGO-UCA-UDB-FLACSO Programa El Salvador. Segundo Reporte de Monitoreo del Proceso Electoral (enero-febrero 2018). San Salvador, marzo de 2018, p. 16.

d) Emisión del Documento Único de Identidad, DUI.

Por decisión del Órgano Ejecutivo, los Duicentros están cerrados desde el 16 de marzo de 2020, lo que ha obstaculizado la emisión del Documento Único de Identidad a las personas que cumplan dieciocho años, por lo cual no podrán estar inscritas en el Registro Electoral. El artículo 77 de la Constitución prescribe que *“Para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el Registro Electoral”*; y el artículo 6 del Código Electoral dispone que *“Es deber de todo ciudadano y ciudadana obtener el Documento Único de Identidad que lo identifique para ejercer el sufragio conforme a la ley”*.

Con relación a la emisión del DUI, es importante adoptar medidas administrativas que faciliten su trámite. Para evitar las aglomeraciones en las oficinas de los Duicentros, podría planificarse una mejor organización para su expedición, estructurando mejor la programación de citas, DUI a domicilio, u otras medidas que sean acordes con la prevención del contagio del Covid-19.

e) Difusión institucional sobre la suspensión del Registro Electoral.

El artículo 20 del Código Electoral expresa que *“El registro electoral suspenderá el proceso de inscripción de ciudadanos y ciudadanas ciento ochenta días antes de la fecha señalada para celebrar las elecciones”*. Esa fecha corresponde al 31 de agosto de 2020.

Antes de la suspensión de la inscripción en el Registro Electoral, el TSE planifica una etapa de difusión institucional, con el objetivo de informar sobre su existencia, e incentivar a la ciudadanía a su pronta inscripción. Esa actividad inicia el 30 de abril de 2020 y termina el 31 de agosto de 2020.

Según la evolución del Covid-19, parecería que las finalidades de la difusión institucional estarían afectadas, entre ellas la solicitud del respectivo Documento Único de Identidad de las personas que adquieren su mayoría de edad entre la suspensión y un día antes de las elecciones. Dicha solicitud debe realizarse *“previo a la citada suspensión del proceso de inscripción”*, es decir, hasta el 31 de agosto de 2020, art. 20 inciso segundo del Código Electoral.

Sería procedente establecer mecanismos excepcionales y efectivos para lograr la incorporación de este grupo de jóvenes en el Registro Electoral.

3. Reflexión final

La crisis sanitaria producida por el Covid-19 está afectando diferentes actividades de la vida nacional. Entre estas se encuentran las elecciones legislativas y municipales programadas para el 28 de febrero del próximo año. Debe recordarse que los eventos electorales están constituidos por diferentes fases -relacionadas entre sí-, que son ejecutadas desde un año antes para atender a un cuerpo electoral -actualmente integrado por más de cinco millones de electores⁷-, en el ejercicio de sus derechos políticos.

Las primeras fases están siendo afectadas por las medidas del estado de emergencia nacional, situación que, a futuro, podrá tener repercusiones en las siguientes fases de este proceso. Por ello, estimamos de urgencia que los Magistrados del TSE, los representantes de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, evalúen conjuntamente la actual situación, e identifiquen las decisiones pertinentes para formalizar disposiciones transitorias que garanticen la integridad y calidad del proceso electoral 2021.

7. Según fuentes del TSE, al 12/03/2020 el Registro Electoral está compuesto por 5,814,347 electores.