



Memorándum de propuesta de reforma electoral

La reforma de los ciclos electorales

No.6 Febrero 2021

Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos realizado un proceso de monitoreo del ciclo electoral 2018-2021, en el marco del Proyecto: “Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público”, ejecutado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En nuestra calidad de instituciones de carácter académico, e interesados particularmente en la mejora del sistema y de los procesos electorales, presentamos el sexto “Memorándum de propuesta de reforma electoral”, dedicado a la reforma de los ciclos electorales.

I. Introducción

Actualmente en El Salvador, los diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa y los miembros de los Concejos Municipales son electos por un período de tres años, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 124 y 202 de la Constitución. Sin embargo, el 23 de abril de 2015, la Asamblea Legislativa aprobó un acuerdo de reforma constitucional¹ para extender el período a cinco años. Las motivaciones para este cambio se encuentran de forma sucinta en los considerandos del acuerdo de reforma constitucional No. 3, publicado en el Diario Oficial No. 74, tomo 407, del 27 de abril de 2015².

El acuerdo de reforma responde fundamentalmente a tres razones: (1) Que el período de tres años es insuficiente para que los funcionarios “puedan materializar las metas, programas y planes de gobierno propuestos por los partidos políticos a sus electores”; (2) que se genera “la realización constante de eventos electorales, circunstancia que hace incrementar los gastos del Estado para dicho fin”³, al igual que el pago de la “deuda política”; y (3) que es “conveniente equiparar los períodos de funciones de los integrantes de Concejos Municipales y de la Asamblea Legislativa, con el período presidencial”⁴, que actualmente es de cinco años.

1. En lo pertinente, el artículo 248 de la Constitución señala que la “reforma de esta Constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos. Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos”.
2. El acuerdo establecía lo siguiente:
“Art. 1.- Refórmase el Art. 124 de la siguiente manera:
Art. 124.- Los diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa durarán en sus funciones cinco años y podrán ser reelectos; su período comenzará el primero de mayo del año en que deban tomar posesión de sus cargos. Los diputados y diputadas al Parlamento Centroamericano se renovarán en sus cargos en el período, forma y plazo fijados en el tratado respectivo y la ley. Los requisitos que deben cumplir unos y otros serán los determinados en la Constitución, el tratado respectivo y la ley.
Art. 2.- Refórmase el inciso segundo del Art. 202 de la siguiente manera:
Los miembros de los Concejos Municipales deberán ser mayores de veintiún años de edad, originarios o del domicilio del municipio por el que resulten electos; ocuparán el cargo por el período de cinco años y podrán ser reelectos. Los requisitos que deben cumplir tales funcionarios serán los determinados en la Constitución y en la ley.
Art. 3.- Disposición transitoria:
“El período de los diputados, diputadas y miembros de Concejos Municipales electos para tomar posesión de sus cargos el día uno de mayo del año dos mil dieciocho, concluirá el día treinta de abril del año dos mil veintidós”.
3. Considerando II, acuerdo de reforma constitucional No. 3, publicado en el Diario Oficial No. 74, tomo 407, del 27 de abril de 2015.
4. Considerando III, acuerdo de reforma constitucional No. 3, publicado en el Diario Oficial No. 74, tomo 407, del 27 de abril de 2015.

De igual manera, dentro de los considerandos se estableció que un rasgo importante de la definición del sistema político salvadoreño era su carácter pluralista, por lo que es necesario equiparar los períodos de funciones, pero “evitando la simultaneidad de elecciones”⁵.

No obstante, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el acuerdo en mención, por vicios de forma⁶. En la demanda interpuesta en el proceso de inconstitucionalidad, el actor sostuvo que la aprobación del acuerdo contravenía el art. 248 de la Constitución, en relación con los principios de soberanía popular (art. 83) y del gobierno representativo (art. 85), que contendrían en su conjunto el principio de legitimación popular indirecta de la reforma constitucional. La Sala dio la razón y fundamentó que se omitió “la fase informativa que permita al pueblo decidir, oportunamente, apoyar o no a los candidatos a la Asamblea Legislativa que respalden la mencionada reforma constitucional”. Esto derivó también en que la legislatura del período 2015-2018 quedaba inhibida para ratificar dicho acuerdo.

La Asamblea Legislativa ratificó el acuerdo de reforma constitucional a siete días de la finalización del período de la legislatura 2012-2015, cuando la nueva Asamblea del período 2015-2018 ya había sido electa y los resultados de la elección ya estaban en firme. A consideración de la Sala, esto significó la inobservancia de la etapa informativa que debe llevar un procedimiento de reforma constitucional, mandato que deriva de los artículos 83, 85 inciso 1° y 248 de la Constitución, y que ya había sido recogido previamente en la sentencia de inconstitucionalidad 7-2012. La Sala sostuvo que la omisión de la fase informativa implicaba que “la población no tuvo la posibilidad de pronunciarse sobre la reforma aprobada por medio de su voto” e “incidir en la conformación de la legislatura encargada de la ratificación”. En ese sentido, el acuerdo de reforma

no cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución, ni está democráticamente justificado.

II. La reforma de los períodos de ejercicio legislativo y municipal

Como se desprende de la sentencia, la declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo se dio por vicios de forma, y no por el contenido del mismo. Esto significa que los argumentos por los cuales se buscaba ampliar el período de las legislaturas y de los concejos municipales siguen siendo válidos; es decir, lo que debe observarse es la manera en la que se realizará la reforma constitucional. En este sentido, es pertinente volver a plantear la necesidad de la reforma, bajo los argumentos vertidos por la Asamblea Legislativa, con el objetivo de evitar (i) la realización constante de ejercicios electorales, y (ii) evitar el gasto en que incurre el Estado para la organización de los mismos.

Siguiendo los parámetros establecidos por la Sala de lo Constitucional, la Asamblea Legislativa debe tener en cuenta lo señalado por las sentencias de inconstitucionalidad 33-2015 y 7-2012, en el sentido de informar oportunamente a la población sobre los cambios que se realizarán a la Constitución y permitir la fase informativa necesaria. Esto implica que debe cumplirse con las formalidades que conlleva aprobar un acuerdo de reforma constitucional, con la debida publicidad y en un período razonable. En otras palabras, el nuevo acuerdo de reforma debe emitirse, al menos, antes de la convocatoria a elecciones de comicios programados del año 2024. Posteriormente, sería necesario que la siguiente conformación de la Asamblea Legislativa ratifique dicho acuerdo, siguiendo los mismos parámetros. Esa ratificación le correspondería a la legislatura electa 2024-2027.

5. Ídem.

6. Sentencia de inconstitucionalidad 33-2015, pronunciada el día 24 de noviembre de 2017.

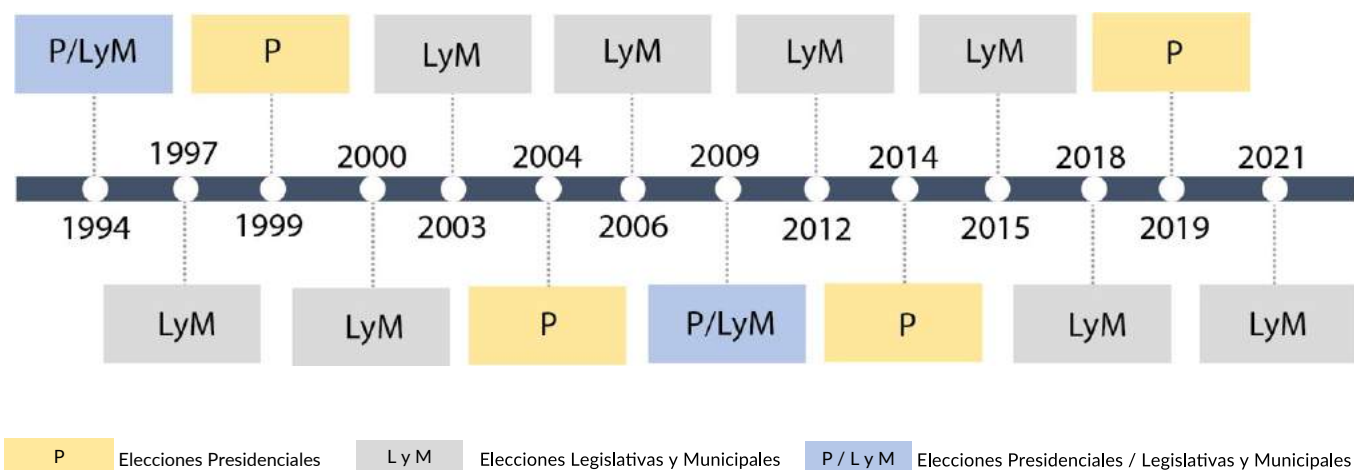
III. La reforma de los ciclos electorales

Por ciclo o calendario electoral se entiende “la manera de organizar en el tiempo las elecciones presidenciales y parlamentarias”⁷. Según el momento en que se realice la elección, estas pueden ser simultáneas, separadas o mixtas⁸. El Salvador ha tenido una historia de ciclos electorales separados, que son aquellos que ocurren en fechas distintas. Debido a que el período del presidente es de cinco años y el de la Asamblea Legislativa y Concejos

Municipales es de tres, existe simultaneidad cada quince años, como se puede observar en la Tabla 1.

Desde 1994, El Salvador ha tenido, en promedio, un proceso electoral cada casi dos años (ver figura 1). Esto se traduce en que “los partidos estuvieron especialmente preocupados por ganar la siguiente elección antes que por representar eficiente y eficazmente los intereses sociales”⁹. Asimismo, esto genera la impresión que se está en una campaña electoral permanente, como se ilustra a continuación.

Figura 1. Periodicidad de los ciclos electorales en El Salvador, en la posguerra



Tanto Molina (2001) como Shugart y Carey (1992), al hablar sobre las elecciones legislativas y presidenciales separadas, distinguen entre: a) Elecciones parlamentarias de comienzos del período presidencial (“luna de miel”), que son las elecciones legislativas que se realizan dentro del primer año del mandato presidencial; b) Elecciones parlamentarias de final del período (“contra luna de miel”), que son

las elecciones legislativas que ocurren dentro del año anterior a la próxima elección presidencial; y c) Elecciones parlamentarias de mitad del período: cuando la elección ocurre en el medio de los dos períodos anteriores, es decir después del primer año de gobierno y hasta un año antes de las próximas elecciones presidenciales¹⁰.

7. Shugart, Matthew y Carey, John (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press) p. 241.
 8. Molina (2001): “Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura” *América Latina Hoy*, No. 29, p. 16.
 9. Artiga González, Álvaro (2008): “Gobierno dividido y espacios para la incidencia de la sociedad civil: Caso de El Salvador”, en *Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y El Salvador*, Jean Paul Vargas y Violeta Palaviccini (Coords.), Fundación Carolina, p. 132.
 10. Shugart, Matthew y Carey, John (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press) p. 42-43; Molina (2001): “Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura” *América Latina Hoy*, No. 29, p. 17.
 Molina (2001) expresa que: “En América Latina tenemos varios países que por tener períodos legislativos diferentes para la presidencia y la legislatura, realizan estas elecciones predominantemente separadas, en el lapso que hemos denominado de mitad del período, aunque ellas eventualmente coinciden cada cierto número de años. Éste es el caso de: Chile, El Salvador, Haití y Venezuela”. *Ibíd.* p. 22.

Molina (2001) afirma que “las elecciones separadas favorecen un mayor pluralismo político, dan prioridad a la representatividad y tienden a parlamentos controlados por la oposición que son más vigilantes del ejecutivo”¹¹. La contrapartida de ello es que se pueden generar condiciones menos favorables para la gobernabilidad y la eficacia gubernamental¹². Por su parte, Nohlen (2007) señala que “a mayor simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión sobre la elección presidencial —la más importante en el presidencialismo— en la decisión del electorado sobre la elección parlamentaria”¹³.

Esto puede repercutir en lo que se conoce como “gobierno dividido” y “gobierno unificado”. “En términos generales, el gobierno unificado es aquel en el que un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos. En un sistema presidencial, existe cuando el partido del presidente tiene la mayoría de escaños en la asamblea. En contraparte, el gobierno dividido existe cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes. En un sistema presidencial existe cuando el partido del presidente no tiene la mayoría en el Congreso”¹⁴. Aun cuando las consecuencias de un gobierno dividido pueden tener dificultad de obtener mayoría en el congreso, permite el balance y la pluralidad, además que genera incentivos para que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo y favorece la negociación, elementos que son importantes en un sistema político-electoral.

IV. Propuesta de armonización de los ciclos electorales

Dentro del acuerdo de reforma constitucional, la Asamblea Legislativa identificó la necesidad de separar las elecciones presidenciales de las

elecciones legislativas y municipales, por lo que es importante armonizar la periodicidad de los ciclos electorales. En este sentido y retomando el acuerdo propuesto por la Asamblea Legislativa, se reformaría el artículo 124 y 202 en los términos señalados y haciendo los reajustes pertinentes.

Es importante tener en cuenta que las jornadas electorales legislativas y municipales no sean simultáneas a las elecciones presidenciales, sino que se realicen en un término medio; es decir, entre uno y otro ejercicio electoral a nivel presidencial. Por otra parte y para dar cumplimiento a la sentencia, lo primero que debiese suceder es colocar la propuesta de reforma en el debate público, a fin de informar a la población sobre los eventuales cambios, junto con sus implicaciones.

En segundo lugar, es necesario evaluar cómo sería el ajuste y armonización de los ciclos electorales, a fin de ampliar el período de las diputaciones e integrantes del Concejo Municipal. A este respecto se presenta la siguiente propuesta, que consiste en elevar de tres a cinco años el período de dichos funcionarios, para equipararlo con el período presidencial. En síntesis, los pasos a seguir serían así:

1. La legislatura (2021-2024) deberá aprobar el primer decreto de reforma a los artículos del mandato constitucional de diputados y Concejos Municipales (artículos 124, y 202 inciso segundo de la Constitución), ampliándolo a cinco años, a partir de la legislatura que tomará posesión el 1 de mayo de 2027. Para que no tenga vicio de forma, el primer decreto de reforma deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa, antes de la convocatoria de las elecciones del 2024.
2. La siguiente legislatura (2024-2027) ratificaría el primer decreto de reforma a los artículos constitucionales.

11. Molina (2001): “Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura” América Latina Hoy, No. 29, p. 22.

12. Idem.

13. Nohlen, Dieter (2007): “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios” en Dieter Nohlen et al (comps): Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, (Ciudad de México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral), p. 329.

14. Sánchez Martínez, José Said (2014): “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014”, en Estudios Políticos No. 32, p. 118.

3. Con la anterior fórmula, no se necesita ningún artículo transitorio de ampliación de mandatos, de tres a cuatro años para diputados y miembros de Concejos Municipales, como lo tenía el Decreto que fue declarado inconstitucional.
4. La primera elección con la anterior propuesta sería en el año 2027, para el mandato 2027-2032.
5. Con esa propuesta de reforma, las elecciones legislativas y municipales quedarían aproximadamente, a medio término entre las elecciones presidenciales.

Como se vislumbra, lo que se busca es respetar lo señalado por la sentencia de inconstitucionalidad 33-2015, a la vez que las elecciones legislativas y municipales caigan a medio término del período presidencial en lo sucesivo. Esto se lograría estableciendo que el plazo de cinco años comience con la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales a elegir en el año 2027. Para ilustrar de mejor manera la propuesta, se presenta la Tabla 1 a continuación.

Tabla 1. Proyección de elecciones multinivel a diez períodos, con elecciones legislativas y municipales cada cinco años

Elección presidencial	Elecciones legislativas y municipales medio término	Finalización período presidencial
2019	2021 (3 años)	2024
2024	2024 (3 años)	2029
	2027 (en adelante 5 años)	
2029	2032	2034
2034	2037	2039
2039	2042	2044
2044	2047	2049
2049	2052	2054
2054	2057	2059
2059	2062	2064
2064	2067	2069

Con el objetivo de lograr una mejor decisión legislativa, esta propuesta deberá evaluarse en un debate con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, académicos y todos los partidos políticos. No obstante, consideramos que dicha propuesta parece apegarse más al espíritu de las

reformas constitucionales que fueron consideradas en su momento en el seno de la Asamblea Legislativa, y a los tiempos oportunos de aprobación de los decretos legislativos de reforma constitucional señalados por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Memorándums de propuestas de reforma electoral



- ▶ **Memorándum 1.**
Voto desde el exterior para elecciones legislativas y municipales en El Salvador. Septiembre de 2019.
- ▶ **Memorándum 2.**
Los Organismos Electorales Temporales. Enero de 2020.
- ▶ **Memorándum 3.**
Democracia interna de los partidos políticos. Febrero de 2020.
- ▶ **Memorándum 4.**
Financiamiento electoral. Febrero de 2020.
- ▶ **Memorándum 5.**
Participación política de las mujeres. Marzo de 2020.

Puede consultar todos los documentos en www.fundaungo.org/sv/monitoreo-electoral



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

(503) 2213-1280 y 2264-5130

 [fundaungo](https://www.facebook.com/fundaungo)  [@fundaungo](https://twitter.com/fundaungo)  [FUNDAUNGO](https://www.youtube.com/FUNDAUNGO) www.fundaungo.org/sv 