



Memorándum de propuesta de reforma electoral

Crónica del proceso de reformas a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior

No.8

Marzo 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 octavo “Memorándum de propuesta de reforma electoral”, dedicado a la Crónica del proceso de reformas a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior.

I. Antecedentes

En enero del año 2013, luego de distintas iniciativas y debido a la importancia e incidencia de la comunidad de salvadoreños en el exterior, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales* (LEEVEEP)¹, un cuerpo normativo que permitiría el voto de las y los salvadoreños que viven fuera del territorio nacional, únicamente para las elecciones presidenciales.

No obstante, a raíz de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012², la SCn/CSJ resolvió que la Asamblea Legislativa debía crear una normativa que permitiese a los salvadoreños en el exterior, el ejercicio del sufragio en su dimensión pasiva y activa también para las elecciones legislativas y municipales, ya sea para las elecciones del 2018, o a más tardar para las elecciones del 2021. En los puntos 2 y 3 del fallo, la mencionada sentencia expresó que:

“2. El efecto principal de esta Sentencia es que la Asamblea Legislativa deberá emitir la legislación electoral pertinente o adecuar la ya existente, a más tardar el 31 de julio de 2017, para regular los procedimientos y condiciones que sean necesarias para que los ciudadanos salvadoreños con residencia en el exterior, que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, puedan votar en elecciones legislativas y municipales –sufragio activo– y, además, para que puedan postularse a cargos públicos de elección popular en elecciones presidenciales, legislativas y municipales –sufragio pasivo–.

3. Dicho mandato podrá cumplirse de forma progresiva, según lo disponga la Ley. Deberá asegurarse el ejercicio del derecho al sufragio e implementarse en tiempo y territorios en el exterior, de acuerdo a las capacidades organizativas y financieras de las Instituciones implicadas en los procesos electorales, para lo cual la Asamblea Legislativa deberá emitir la normativa correspondiente en el plazo antes

1. Decreto Legislativo No. 273 aprobado el 24 de enero de 2013, y publicado en el Diario Oficial No. 27 Tomo No. 398 del día 8 de febrero de 2013.
2. La sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 fue pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (SCn/CSJ) el día 23 de diciembre de 2016.

determinado. Si por cualquier motivo justificado no fuese posible implementar el voto en el exterior en las elecciones previstas para el año 2018, éste deberá ser garantizado a más tardar para las elecciones a realizarse en el año 2021”.

El incumplimiento de ambos mandatos del fallo, ha impedido tener la legislación requerida del voto desde el exterior, en su contenido y oportuna vigencia, ya sea para las elecciones del 2018 o para las elecciones del 2021. Desde entonces, han existido diferentes actos de los tres principales órganos fundamentales de gobierno: tres iniciativas de reformas legislativas: dos a LEEVEEP, y una al Código Electoral; tres vetos del Presidente de la República a proyectos de reformas legislativas aprobadas por la Asamblea Legislativa; una propuesta de ratificación a proyectos de reformas vetados; pronunciamiento de la SCn/CSJ sobre la Controversia Constitucional 1-2020; resolución de seguimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012; y está pendiente una posible superación de veto a reformas al Código Electoral.

Han pasado más de cuatro años para concretizar una legislación que potencie los derechos políticos de salvadoreños residentes en el exterior. En el Registro Electoral para las elecciones 2021, este grupo lo integraban 431,445 ciudadanos inscritos residentes en el exterior.

II. Decreto legislativo 550/2020 aprobado por la Asamblea Legislativa

El primer Decreto Legislativo que pretendió regular parcialmente lo ordenado por la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012, fue aprobado el día 16 de enero de 2020. La Asamblea Legislativa por medio del Decreto Legislativo 550/2020, contenía reformas a la LEEVEEP en el sentido de aplicar el sufragio activo solo para las elecciones de diputados

para la Asamblea Legislativas y del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), excluyendo las elecciones de Concejos Municipales. Dos días antes de la aprobación del Decreto Legislativo 550/2020, el Órgano Ejecutivo había presentado un proyecto de ley para implementar el voto desde el exterior, que incluía el voto para las elecciones municipales, y la modalidad del voto electrónico³.

El Decreto Legislativo 550/2020 fue vetado por el Presidente de la República por considerarlo inconstitucional, según escrito presentado a la Asamblea Legislativa el 24 de enero de 2020. Los vicios de constitucionalidad señalados son los siguientes⁴:

- a. El Decreto Legislativo 550/2020 lesiona el principio de igualdad jurídica, al omitir en su texto el sufragio activo a la elección de Concejos Municipales, por parte de los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior, así como los requisitos, condiciones y plazos para el ejercicio del sufragio pasivo por parte de tales ciudadanos;
- b. Vulnera el derecho al sufragio e igualdad de los salvadoreños nacidos en el extranjero, al no regular para ellos, la forma de establecer la circunscripción electoral departamental; y
- c. Al conservarse el procedimiento del voto postal, se estaría afectando el principio de eficacia normativa, pues dicha modalidad es considerada como un mecanismo engorroso e ineficiente para el ejercicio del derecho al sufragio de los salvadoreños residentes en el extranjero.

Sin embargo, en conferencia de prensa realizada el día 23 de enero de 2020, el Presidente de la República manifestó: “Estamos dispuestos a ceder (en el voto electrónico) siempre que se incluya el voto para alcaldes y se le de a la diáspora el mismo trato que a los salvadoreños que viven en el país”⁵.

3. El Diario de Hoy, sábado 25 de enero de 2020, *Bukele desiste de usar tecnología para el sufragio en el exterior*, pág. 4.

4. www.transparencia.gob.sv. Versión pública del veto presidencial al Decreto Legislativo 550/2020, dirigido a los señores secretarios de la Asamblea Legislativa por el Presidente de la República, elaborada de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

5. El Diario de Hoy, sábado 25 de enero 2020, *Bukele desiste de usar tecnología para el sufragio en el exterior*, pág. 4.

En respuesta al veto, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa convocó al TSE, al Ministerio de Hacienda y a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) para consulta sobre el voto del exterior⁶, especialmente sobre el tipo de elección de Concejos Municipales, aspecto que descartaba la posibilidad de superar el veto. “El presidente de la comisión de reformas electorales, René Portillo Cuadra, dijo que el camino que tomarán será el de elaborar otro decreto que incluya la emisión del voto para elegir también a concejos municipales y no solo a diputados, como se había dejado en el decreto que vetó Bukele”⁷. Al respecto, el Magistrado de la SCn/CSJ Aldo Cáder manifestó que: “Se estaría viendo de forma positiva porque se estaría dando cumplimiento a la sentencia”⁸.

Finalmente, al no haberse superado el veto del Presidente de la República por la Asamblea Legislativa, el Decreto Legislativo 550/2020 no tuvo el carácter de ley obligatoria. En su defecto, el día 6 de febrero de 2020 la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo 564/2020.

III. Decreto legislativo 564/2020 aprobado por la Asamblea Legislativa

Con las reformas contenidas en el Decreto 564/2020, los salvadoreños residentes en el extranjero, tanto los nacidos dentro o fuera del territorio e inscritos en el Registro Electoral, votarían en las elecciones del 28 de febrero de 2021, para elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa, PARLACEN, y a los miembros de los Concejos Municipales. Además se conservaba la modalidad del voto postal.

El referido decreto reformaba el nombre de la LEEVEEP, y diecisiete disposiciones normativas de la misma. Ahora se llamaría Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior (LEEVE). Importante a destacar es el Considerando III del Decreto 564, que expresamente dice: “Que la Sala de lo Constitucional, en la sentencia 15-2014, indicó que de acuerdo al principio de soberanía popular -llevado el 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 pretende ejercer el sufragio”.

El día 18 de febrero de 2020, el Presidente de la República por medio de su cuenta de Twitter manifestó: “La @AsambleaSV envió otro adefesio jurídico que incumple la Constitución, la sentencia de la Sala y los derechos fundamentales de nuestros hermanos en el exterior. Es por eso que he decidido VETARLO por inconstitucional”⁹. El escrito del veto fue presentado a la Asamblea Legislativa el 18 de febrero de 2020, y los vicios de constitucionalidad señalados son¹⁰:

- a. El Decreto Legislativo 564/2020, omite la regulación de las condiciones necesarias para el ejercicio del sufragio pasivo por parte de los salvadoreños residentes fuera del territorio de la República, incumpliendo lo ordenado por la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012;
- b. Con respecto a la elección de los diputados de la Asamblea Legislativa, no se regula la forma de establecer la circunscripción electoral departamental para los salvadoreños nacidos en el extranjero;

6. Diario el Mundo, 05/02/2020, *Citan a Hacienda y TSE para definir voto en el exterior*, pág. 5.

7. La Prensa Gráfica, 5 de febrero de 2020, *A Consulta el voto de la diáspora con el TSE y MH*, pág. 12.

8. El Diario de Hoy, jueves 6 de febrero de 2020, *Sala ve positivo que la diáspora pueda votar por alcaldes el otro año*, pág. 3.

9. El Diario de Hoy, miércoles, 19 de febrero de 2020, *Bukele veta ley de voto exterior para alcaldes y diputados*, pág. 6.

10. www.transparencia.gob.sv. Versión pública del veto presidencial al Decreto Legislativo 564/2020, dirigido a los señores secretarios de la Asamblea Legislativa por el Presidente de la República, elaborada de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

- c. Para las elecciones de Concejos Municipales, los criterios para determinar el arraigo para ejercer el sufragio activo, resultan excluyentes para los salvadoreños que no cumplan con dichos criterios; y
- d. Se persiste en la regulación del voto postal, el cual ha demostrado en las anteriores elecciones presidenciales que vulnera el principio de eficacia normativa, y no garantiza el efectivo ejercicio de los derechos de los salvadoreños residentes en el extranjero.

El día 27 de febrero de 2020 la Asamblea Legislativa superó el veto presidencial¹¹, manifestando la diputada del FMLN Cristina Cornejo que: “Ahora pasamos esta responsabilidad a la Sala de lo Constitucional. La Sala, después de que las partes involucradas responden, tendrán 15 días para poder determinar si efectivamente lo aprobado por esta Asamblea Legislativa está con base a los límites constitucionales”¹².

En relación a lo anterior, el artículo 174 Cn. dice: “La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual correponderá conocer y resolver (...) las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo a que se refiere el artículo 138”.

Además, el artículo 138 Cn. expresamente declara que, una vez que el proyecto de ley haya sido ratificado, “deberá el Presidente de la República dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día hábil, para que esta oyendo las razones de ambos, decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días hábiles”. El Presidente de la República remitió el proyecto de ley a la SCn/CSJ el día 5 de marzo 2020.

IV. Controversia constitucional 1-2020 y resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012

El día 24 de julio de 2020, la SCn/CSJ resolvió la Controversia Constitucional 1-2020, y la resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012.

1. Controversia Constitucional 1-2020

Esta Controversia se origina por el veto presidencial al Decreto Legislativo 564/2020. El Presidente de la República remitió el proyecto de ley a la SCn/CSJ el día 5 de marzo de 2020. En el apartado VI, la sentencia de la Controversia Constitucional resuelve los motivos del veto de la siguiente forma:

- a. Coincide con lo expuesto por el Presidente de la República, sobre que la omisión de regulación del sufragio pasivo conlleva una pérdida significativa de derechos políticos y de oportunidades en materia electoral para quienes están fuera del país e implica el incumplimiento del mandato derivado de los arts. 3 inc. 1º, 72 ords. 1º y 3º y 79 inc. 3º Cn. y de lo ordenado en la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012. En base a ello, determina que el D. L. No. 564/2020 es inconstitucional por omisión.

En este aspecto, la SCn/CSJ especificó “que ello no puede impedir la entrada en vigencia del decreto referido, porque se trata de una omisión en un aspecto específico que no afecta la validez del contenido completo del decreto mencionado”.

- b. La SCn/CSJ declara que el voto por parte de los ciudadanos salvadoreños nacidos en el extranjero para elegir diputaciones, debe asignarse a la circunscripción electoral de San Salvador, porque es en el registro del estado familiar de ese departamento donde se inscriben sus nacimientos. En ese sentido,

11. El veto presidencial se supera ratificando el proyecto de ley con los dos tercios de votos de los diputados electos (56). Arts. 137 y 138 de la Cn.

12. La Prensa Gráfica, viernes 28 de febrero de 2020, *Superan veto al voto desde el exterior y dejan decisión a la Sala*, pág. 24.

no existe el incumplimiento al mandato derivado de los arts. 3 inc. 1°, 72 ord. 1° y 79 inc. 1° Cn., ni el incumplimiento a la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012. En consecuencia, el precepto vetado es constitucional en este punto.

- c. La comprobación del arraigo no es una medida que afecte u obstaculice ninguna de las modalidades de ejercicio del derecho al sufragio, sino que se trata del establecimiento de una condición razonable e instrumental que lo posibilita. Demostrar arraigo territorial es constitucional. De ahí que las razones aducidas por el Presidente de la República deben desestimarse.
- d. Con respecto al voto postal, la SCn/CSJ manifestó que lo ordenado en la sentencia 156-2012 a la Asamblea Legislativa, fue establecer procedimientos, requisitos y garantías necesarias para permitir el ejercicio del sufragio, y en el marco de la libertad de configuración, el voto postal o la entrega personal de la boleta son formas que permiten cumplir con lo indicado. Por lo tanto, lo regulado por la Asamblea Legislativa en este punto es constitucional.

Es importante destacar, que la sentencia de la Controversia Constitucional 1-2020 fue emitida más allá del plazo indicado por el artículo 138 Cn.

Al declararse constitucional las disposiciones vetadas, el Decreto Legislativo 564/2020 fue sancionado por el Presidente de la República el día 12 de agosto de 2020, y publicado en el Diario Oficial número 176 Tomo 428 del 1 de septiembre de 2020.

2. Resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012

En la resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012 emitida el día 24 de julio de 2020, la SCn/CSJ reconoce que la Asamblea Legislativa ha

omitido regular el ejercicio del sufragio pasivo en elecciones legislativas y de Concejos Municipales, situación que también expuso en la Controversia Constitucional 1-2020. Por ello, el fallo resuelve tener por incumplida la sentencia 156-2012 de parte de la Asamblea Legislativa. Ante ese incumplimiento, la SCn/CSJ expresa que *“se encuentra habilitada para diferir los efectos de la sentencia, incluso en la etapa de seguimiento cuando advierte circunstancias justificativas”*.

En tal sentido, advierte como causas justificativas las siguientes: a) Que cualquier regulación sobre el sufragio pasivo relacionado, debería realizarse antes del 29 de julio de 2020, que es la fecha límite que tienen los partidos políticos para realizar elecciones internas. Esta circunstancia, impide la producción legislativa y la entrada en vigencia de la misma para cumplir la sentencia 156-2012; y b) Asimismo destaca, *“que la crisis sanitaria a causa de la COVID-19 ha agravado de manera exponencial los problemas sociales, políticos y económicos ya existentes, entre estos, el endeudamiento del país; y, a su vez, ha requerido del Estado efectuar ajustes y priorizar el gasto público para enfrentar la pandemia y garantizar el funcionamiento del aparato estatal, por lo que exigir el cumplimiento del D.L. No. 564/2020 en relación con el ejercicio del derecho al sufragio activo en cuestión en los comicios del 2021 pudiera complejizar la situación antes descrita”*.

Por las razones expuesta, la SCn/CSJ precisa que *“una vez que el D. L. No. 564/2020 esté vigente, la Asamblea Legislativa haga las adecuaciones normativas pertinentes, a más tardar el 20 de diciembre de 2020, para permitir el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en los comicios de 2024”*. Ante un incumplimiento de lo anterior, se autoriza *“al Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral, para que implemente todos los procedimientos y mecanismos que estime necesarios para garantizar que todos los ciudadanos salvadoreños domiciliados en el exterior puedan inscribirse y postularse como candidatos a diputados o miembros de concejos municipales en el evento electoral de 2024”*.

V. Decreto legislativo 795/2020 aprobado por la Asamblea Legislativa

El día 22 de diciembre de 2020 la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo 795/2020, que contiene reformas al Código Electoral y en donde se regula el sufragio pasivo de los salvadoreños residentes en el extranjero, para las elecciones legislativas y municipales. Con dicho acto legislativo, se estaría cumpliendo la resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012, emitida el 24 de julio de 2020.

Las reformas al Código Electoral establecen: 1) Que los salvadoreños residentes en el extranjero deben cumplir los requisitos establecidos en la Constitución y las leyes para postularse a una diputación o ser miembros de los Concejos Municipales, y que en caso de ser electos deben ejercer sus funciones de manera presencial; 2) El postulante deberá acreditar que se cumpla con cualquiera de las siguientes condiciones: a) Que su padre, madre, cónyuge o hijos menores de edad residen en el municipio y sean dependientes del postulante; b) Que posee bienes inmuebles en ese municipio; c) Que es parte de sociedades, empresas o realiza cualquier actividad económica en el municipio.

El Presidente de la República vetó el Decreto Legislativo 795/2020 el día 11 de enero de 2021, habiendo remitido a la Asamblea Legislativa el escrito correspondiente el día 13 de enero 2021¹³.

El motivo principal del veto se refiere a los criterios del arraigo. Manifiesta en su escrito el Presidente de la República que: “el factor determinante de arraigo lo trasladan a la permanencia física y territorial de una persona diferente a la del candidato, pero además hace referencia a una calidad personal de dichos terceros, que es la “dependencia” con respecto del postulante o candidato; y en el caso de los otros dos literales hacen referencia a aspectos eminentemente patrimoniales con los cuales debe de contar la persona que pretende justificar su arraigo, de tal manera que se encuentran vinculando el ejercicio de un derecho constitucional a la capacidad económica del postulante”. Según el Presidente, esas reformas vulneran “los derechos constitucionales de igualdad y al derecho al sufragio pasivo, contenidos en los Art. 3 inc. 1°. y 72 No. 3, ambos de la Constitución de la República”.

Más de dos meses han transcurridos desde la presentación del veto a la Asamblea Legislativa, y todavía no ha sido discutido en Sesión Plenaria para ratificar o no el Decreto Legislativo 795/2020, de conformidad al artículo 138 Cn. El actual período legislativo 2018-2021 vence el 30 de abril de 2020.

La conformación de la nueva Asamblea Legislativa, período 2021-2024, tomará posesión el día 1 de mayo de 2021 y esta deberá retomar el debate jurídico político que se ha tenido en los últimos años, a fin de proponer y organizar un proceso de consulta en torno a un nuevo decreto legislativo que atienda los parámetros del sufragio pasivo señalados por la Sala de lo Constitucional.

13. www.transparencia.gob.sv Versión pública del veto presidencial al Decreto Legislativo 795/2020, dirigido a los señores secretarios de la Asamblea Legislativa por el Presidente de la República, elaborada de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

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.
- ▶ **Memorándum 6.**
La reforma de los ciclos electorales. Febrero de 2021.
- ▶ **Memorándum 7.**
La separación de funciones de la autoridad electoral. Marzo 2021.

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 