

Temas de Actualidad No. 7

**"Las reformas a la legislación electoral
salvadoreña (1993-2007)"**

Álvaro Artiga-González





LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL
SALVADOREÑA (1993-2007)

ÁLVARO ARTIGA-GONZÁLEZ

TEMAS DE ACTUALIDAD No. 7

©Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), ni de Acción EcuMénica Sueca DIAKONIA.

324.272 84

R332 Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007) / ed.
Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO);
investigador

sv Álvaro Artiga-González. – 1a. ed. — San Salvador, El Salv.:
Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), 2008.
61 p.; 24 cm. – (Temas de actualidad; no. 7)

ISBN 978-99923-29-18-4

1. Elecciones-El Salvador. 2. Partidos políticos. 3. Cuerpos
legislativos. I. Artiga-González, Álvaro, investigador.

BINA/jmh

La publicación de este cuaderno ha sido posible gracias al apoyo financiero de Acción EcuMénica Sueca DIAKONIA.

Primera edición, agosto de 2008.

Impreso en los talleres de Imprenta Ricaldone.
500 ejemplares.
San Salvador, El Salvador.

ÍNDICE

	Pág.
Índice de cuadros	
Presentación	i
1. Introducción	1
2. Panorámica de las reformas electorales	3
2.1 Los momentos de reforma	3
2.2 Áreas de reforma	6
3. Análisis de las tendencias en las reformas electorales aprobadas en el periodo 1991 -2007	8
3.1 Reformas pre y post electorales	8
3.2 Tipos de reforma	12
3.3 La materia reformada	14
3.3.1 Los representantes a elegir	14
3.3.2 El registro electoral	19
3.3.3 Los Organismos de Gestión Electoral	22
3.3.4 La fiscalización de los partidos políticos	27
3.3.5 Los partidos políticos y su financiamiento	29
3.3.6 Los candidatos	33
3.3.7 El evento electoral	35
3.3.8 Infracciones y sanciones	38
3.3.9 Los recursos	39
4. Conclusiones	40
Anexos	43

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
1. Decretos legislativos que modifican el Código Electoral de 1993.	5
2. Distribución de las modificaciones al CE según Títulos.	6
3. Títulos y Artículos del CE que fueron derogados total o parcialmente, 1993-2007.	7
4. Calendario electoral salvadoreño, 1994-2006.	8
5. Artículos y Títulos del Código Electoral afectados por reformas post electorales, 1993-2007.	9
6. Comparación de ofertas partidistas de 1999 y 2000.	10
7. Artículos y Títulos del Código Electoral afectados por reformas pre-electorales, 1993-2007.	11
8. Tipo de reformas electorales según Decreto Legislativo.	13
9. Del cuerpo electoral: artículos modificados 1993-2007.	15
10. Reforma a la elección de los diputados al PARLACEN en 1993.	15
11. La elección de diputados a la Asamblea Legislativa, según varias disposiciones legales.	17
12. Modificaciones hechas a los Títulos III y IV del Código Electoral.	19
13. Modificaciones a los Organismos de Gestión Electoral, 1993-2007.	22
14. Modificaciones a los artículos 105 y 108 contenidas en el Decreto Legislativo No.132.	23
15. Modificaciones a la Fiscalización de los Partidos Políticos, 1993-2007.	27
16. Dos reformas a las atribuciones de la Junta de Vigilancia Electoral.	28
17. Modificaciones a las disposiciones sobre partidos políticos, 1993-2007.	30
18. Incremento paulatino de la barrera electoral para inscribir partidos (Art.159).	30
19. Incremento de la barrera electoral para evitar la cancelación de partidos, Art.182.	31
20. Modificaciones sobre las candidaturas, 1993-2007.	34
21. Modificaciones hechas a las disposiciones sobre el proceso eleccionario, 1993-2007.	36
22. Modificaciones a las Infracciones y Sanciones, 1993-2007.	38
23. Liberación de responsabilidad a los medios de comunicación masiva y agencias publicitarias.	39
24. Modificación sobre los recursos, 1993-2007.	39

PRESENTACIÓN

Después de siete eventos electorales de posguerra: elecciones presidenciales, legislativas y municipales en 1994, legislativas y municipales en 1997, presidenciales en 1999, legislativas y municipales en 2000 y 2003, presidenciales en 2004 y legislativas y municipales en el 2006, y ante las puertas de un evento electoral el próximo año, consideramos oportuno contribuir a la reflexión y al debate en torno al sistema electoral de la posguerra, así como de las reformas necesarias para revitalizar y profundizar el proceso democrático en nuestro país.

Es por ello que en el marco de las discusiones al interior de nuestra área programática de gobernabilidad democrática se decidió realizar un estudio sobre las reformas a la legislación electoral salvadoreña en el período de posguerra. Tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, y con el consenso de las distintas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, se emite en 1993 un nuevo Código Electoral, que hasta diciembre de 2007 ha sufrido una serie de modificaciones por medio de 33 decretos legislativos.

En este marco, invitamos al Dr. Álvaro Artiga-González a elaborar el estudio que en esta oportunidad presentamos: “Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007)”, en el cual se analizan las reformas a la legislación electoral, identificando las fechas de aprobación, las modificaciones realizadas y las materias reformadas. Como anexo, se presentan cuadros descriptivos de los 33 decretos legislativos que contienen las 184 modificaciones a la legislación electoral.

Este estudio es complementario al publicado como número seis de nuestra colección Temas de Actualidad, titulado: “El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)”, elaborado también por el Dr. Álvaro Artiga-González, en el cual se hace una caracterización del sistema electoral salvadoreño de posguerra.

Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al autor por la investigación y a Acción Ecuménica Sueca DIAKONIA, por la cooperación financiera que hizo posible la realización de este estudio y su publicación.

Ricardo Córdova
Director Ejecutivo
San Salvador, agosto de 2008

1. INTRODUCCIÓN

El cambio a nivel de régimen político que implicaron los Acuerdos de Paz de 1992 tuvo su expresión en la legislación electoral. A finales de ese año se aprobó un nuevo Código Electoral que entró en vigencia en enero de 1993. El impulso para el nuevo Código procedía de las reformas constitucionales de 1991, entre las cuales había algunas que afectaban la legislación electoral. Es el caso de la constitución de una nueva autoridad electoral, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que sustituiría al Concejo Central de Elecciones. Dicha reforma sería la piedra angular para la gestión electoral tanto en su dimensión administrativa como jurisdiccional. Bajo el principio de las mutuas garantías, el TSE se integró de forma mixta con tres miembros representantes de partidos políticos y dos profesionales del derecho propuestos por la Corte Suprema de Justicia. Para aquel momento esta medida fue adecuada y permitió que el resultado de las primeras elecciones libres y competitivas, las de 1994, fuese aceptado por todos los contendientes.

Desde que entrara en vigencia en 1993, al nuevo Código Electoral se le fueron haciendo modificaciones (reformas, adiciones, derogatorias, interpretaciones auténticas, artículos transitorios) hasta completar un total de 184 con el Decreto Legislativo No. 502 del 6 de diciembre de 2007. Las vinculadas con el uso del Documento Único de Identidad (DUI), como documento válido para ejercer el sufragio, el Registro Electoral y la distribución de los escaños legislativos entre las diversas circunscripciones electorales, aprobadas todas en 2003 (justo una década después de estar en

vigencia el Código Electoral), fueron otras reformas de gran calado. Las mismas pueden ser valoradas positivamente en tanto las dos primeras facilitaron el ejercicio del sufragio mientras que la última mejoró la proporcionalidad en el reparto de los escaños entre los partidos contendientes.

El análisis de las reformas a la legislación electoral que sigue a continuación identifica una tendencia que se fue imponiendo con el tiempo desde 1993. Si bien es cierto que la formulación, aprobación y vigencia del nuevo Código Electoral favorecería principalmente a los partidos políticos contendientes, por cuanto fue resultado de un acuerdo político entre los mismos, no puede negarse que también tuvo efectos positivos para el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía en general. En cierta forma un interés general era asumido por la nueva legislación. Sin embargo, poco a poco las reformas fueron favoreciendo más a los partidos políticos mayormente consolidados frente a otros actores. Se elevaron las barreras tanto para la inscripción como para la cancelación de partidos y a éstos se les aumentó su capacidad de control a través de la Junta de Vigilancia Electoral. El sesgo partidista iba adquiriendo también un “sesgo ideológico” por cuanto no todos los partidos iban siendo favorecidos en la misma medida. Los partidos del centro a la derecha del espectro ideológico fueron adquiriendo más ventajas e incluso control sobre los organismos de gestión electoral: Juntas Electorales Departamentales y Municipales, y las Juntas Receptoras de Votos.

Un “golpe de timón” importante recibió la administración y jurisdicción electoral en 2004 como resultado de las elecciones presidenciales de ese año. La integración del TSE no respetó el criterio de representación de los tres partidos o coaliciones más votados según la disposición constitucional contenida en el artículo 208. Según la misma, ARENA, FMLN y la coalición CDU-PDC tenían derecho a un magistrado propietario y su respectivo suplente en el TSE. Sin embargo, fue al PCN a quien la Asamblea Legislativa le adjudicó el tercer magistrado. Este hecho propició el cuestionamiento a la integración del TSE argumentando inconstitucionalidad puesto que el PCN resultó ser el cuarto partido más votado en la elección presidencial de 2004. Mientras el recurso de inconstitucionalidad seguía su camino en la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, los nuevos magistrados del TSE fueron juramentados. Entre las primeras medidas que fueron aprobadas por el nuevo TSE está la reforma de sus propias reglas de funcionamiento interior, especialmente la referida a la regla bajo la cual se tomarían las decisiones. De una mayoría calificada (4 a 1) se pasó a una simple mayoría (3 a 2). Si se considera que tres de los actuales magistrados son afines a la derecha partidista se comprenderá por qué se afirma que en 2004 hubo un “golpe de timón”.¹

¹ Otra medida importante adoptada por el nuevo TSE fue la suspensión del trámite para cancelar la inscripción del PCN y PDC. La misma debía proceder puesto que estos partidos no alcanzaron el umbral mínimo de votos que establecía el Código Electoral para mantener la inscripción en el registro de partidos políticos. Se dice “suspensión” del trámite, puesto que éste había sido iniciado por el anterior TSE pero rechazado por la Sala de lo Constitucional por errores de procedimiento. La Sala resolvió que el trámite debía iniciarse de nuevo, pero el nuevo TSE se negó a hacerlo.

El último decreto legislativo conteniendo reformas al Código Electoral que se incluye en este documento es del 6 de diciembre de 2007. Entre las reformas de dicho decreto se encuentra la reducción del número de votos válidos que un partido o coalición debe obtener para no perder su inscripción. La reducción es considerable puesto que se fija en 50,001 votos o la obtención de escaños legislativos. La polarización de la competencia que se espera para las elecciones de 2009 puede poner en riesgo la existencia del PCN y PDC tal como ya les sucedió en 2004. Se puede deducir que la medida tiene un claro sentido protector, no solo de estos partidos sino del control que ejercen estos partidos sobre los organismos de gestión electoral y la misma Junta de Vigilancia Electoral. Además, el mencionado decreto permitirá que las papeletas de votación que les haga falta un sello o firma no sean consideradas como votos nulos. Cabe preguntarse si esta reforma constituye, o no, un riesgo mayor para la calidad de la gestión electoral continuando el sesgo a favor de los partidos de derecha o si constituye, más bien, el punto final del espíritu reformador de 1993.

El trabajo tiene tres partes. En la primera se hace una visión panorámica de las reformas electorales en la que se identifican los momentos y áreas de las mismas. En la segunda parte, la más extensa, se hace un análisis de tendencias en el que se examina cuáles fueron reformas pre y post electorales, qué tipo de reformas fueron y cuál fue la materia reformada. El abordaje de esta última parte llega incluso al detalle en algunos casos, haciendo una comparación entre los textos de las disposiciones originales contenidas en el Código Electoral de 1993 y las modificaciones hechas por sucesivos Decretos Legislativos. En

la medida en que el trabajo incluye 184 modificaciones, el tratamiento detallado no se le aplica a todas esas modificaciones sino únicamente a aquellas que se consideró fueron indicativas o ilustrativas de la principal tendencia identificada: el fortalecimiento de los partidos políticos y más recientemente el sesgo “derechista” de las mismas.

La tercera parte está formada por una serie de cuadros que sistematizan los veintiocho

decretos legislativos que sirvieron de base para el análisis hecho en las dos primeras partes. En esos decretos están contenidas las 184 modificaciones a la legislación electoral que fueron identificadas. Se incluyeron en un orden cronológico comenzando de las primeras reformas hechas en 1993 hasta la última registrada en diciembre de 2007. Entre esta fecha y la redacción de este informe no hubo reforma alguna adicional.

2. PANORÁMICA DE LAS REFORMAS ELECTORALES, 1991-2007

En este apartado se identifican los momentos en que ocurrieron las reformas electorales y las áreas de la legislación que fueron afectadas. En cuanto a lo primero se identificaron cuatro grandes reformas electorales, aunque todas las modificaciones analizadas en este trabajo

ocurrieron a lo largo del periodo. En cuanto al segundo punto se sigue el ordenamiento que presenta el Código Electoral en Títulos y Artículos. Para cada grupo se señalan cuántas modificaciones les fueron hechas. El análisis seguido es cuantitativo.

2.1. LOS MOMENTOS DE REFORMA

Como producto de la negociación entre el Gobierno de El Salvador y el Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional (FMLN) para poner fin a un conflicto armado, se pactaron reformas constitucionales que fueron aprobadas en la legislatura 1988-1991, el 29 de abril de 1991, y ratificadas por la Asamblea Legislativa elegida en 1991.² Entre tales reformas está la

sustitución del Consejo Central de Elecciones por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) como “máxima autoridad en materia electoral” (Cn Art. 208). Otros artículos de la Constitución de 1983 relacionados con la materia electoral también fueron reformados (Art. 77, 79, 80, 82, 152 Inc. 4° y 209). En su conjunto todas estas reformas constitucionales podría

² El procedimiento de reforma constitucional tiene dos etapas. En primer lugar, se requiere un *acuerdo* aprobado con los votos de la mitad más uno de los Diputados electos. Dicha reforma debe ser *ratificada* por la *siguiente* Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos (Cn Art.248). Siguiendo este procedimiento, el acuerdo de reforma constitucional conteniendo las modificaciones a

la Materia Electoral fue aprobado y ratificado en el mismo año aprovechando que en 1991 terminaba su mandato una Asamblea Legislativa y comenzaba el suyo una nueva Asamblea. El acuerdo de reformas constitucionales fue publicado en el Diario Oficial No. 78, Tomo 311, del 30 de abril de 1991. La ratificación está en el Decreto Legislativo No. 64, del 31 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial No. 217, Tomo 313, del 20 de noviembre de 1991.

denominarse la “Primera Gran Reforma Electoral”.³

La aprobación del Decreto Legislativo No. 417, de fecha 14 de diciembre de 1992, conteniendo el nuevo Código Electoral⁴, constituye la “Segunda Gran Reforma Electoral”. El nuevo Código (CE) pretende desarrollar las reformas constitucionales en materia electoral y armonizar el ordenamiento electoral con la normativa Constitucional (Considerando I). Además, “Queda derogado el Código Electoral aprobado por Decreto Legislativo No. 863, de fecha ocho de enero de 1988, publicado en el Diario Oficial número 12, Tomo 298 de fecha 19 de enero de 1988. Así mismo quedan derogadas todas aquellas Leyes, Decretos, Acuerdos y Reglamentos que contraríen el presente Código” (CE, Art. 364).

El nuevo CE fue reformado en varias ocasiones desde su aprobación. Hasta marzo de 2008 es posible contabilizar 184 modificaciones a diversos artículos en diferentes fechas. El cuadro 1 muestra los Decretos Legislativos en donde están contenidas todas estas modificaciones y su fecha de aprobación por la Asamblea Legislativa. Sobresalen en este recuento cinco fechas por la cantidad de modificaciones que se le hicieron al CE. En septiembre de 2003 se le hicieron 45 modificaciones. Dos meses después se le hicieron otras 19. El siguiente mes volvió

a ser modificado en igual número de partes. El 13 de octubre de 2005, la Asamblea Legislativa introdujo otras 25 modificaciones. Y la más reciente, del 6 de diciembre de 2007, que incluyó 19 reformas. En total, 127 modificaciones se hicieron al CE en cinco sesiones plenarias de la Asamblea Legislativa. Esta cantidad representa el 69% de las modificaciones. Si se toma en cuenta que el nuevo CE entró en vigencia en 1993 resulta que la mayor parte de las modificaciones se le hicieron entre septiembre de 2003 y diciembre de 2007, es decir, después de diez años de estar vigente. Dicho de otra forma, menos del 31% de las modificaciones al CE le fueron hechas en sus primeros diez años de vigencia.

Por otra parte, vale la pena fijarse que 83 modificaciones (45.1%) fueron hechas en el último tercio de 2003. En marzo de este año se realizaron elecciones de diputados y concejos municipales y en marzo de 2004 hubo elección presidencial. Las elecciones de 2003 dieron como resultado que el FMLN se convirtió en el grupo parlamentario con más diputados aunque sin llegar a tener el control sobre la Asamblea. Sin embargo, ese resultado contribuyó a generar expectativas de alternancia en la presidencia para 2004. Así pues, las reformas electorales de 2003 se dan en un contexto álgido de expectativas de cambio. Por su cantidad y por el momento en que se da podría denominarse a estas 83 modificaciones como la “Tercera Gran Reforma Electoral”. Ahora bien, como en los datos cuantitativos se incluye derogaciones, inclusión de incisos, decretos transitorios e interpretaciones auténticas junto a la reforma de artículos propiamente dicha, más adelante se realizará un análisis cualitativo de las modificaciones registradas para evitar que se esté sobrevalorando cambios en el texto de la ley que no sean de relevancia política.

³ Además de la Materia Electoral, otras reformas constitucionales acordadas por la legislatura 1988-1991 se referían a Derechos Humanos, Materia Judicial y Fuerza Armada. Las reformas en materia de Derechos Humanos fueron ratificadas junto a la “primera reforma electoral” mientras que los otros dos aspectos tuvieron que esperar más tiempo. Ver el Decreto Legislativo No. 152, del 30 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial No. 19, Tomo 314, del 30 de enero de 1992 y el Decreto Legislativo No. 860, del 21 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial No. 88, Tomo 323, del 13 de mayo de 1994.

⁴ Publicado en el Diario Oficial, número 16, Tomo 318, del 25 de enero de 1993.

Cuadro 1
Decretos Legislativos que modifican el Código Electoral de 1993

No. del Decreto	Cantidad de modificaciones	Fecha de aprobación
502	19 ^a	6 de diciembre de 2007
940	1 ^a	20 de enero de 2006
937	1 ^a	12 de enero de 2006
843	25	13 de octubre de 2005
632	3	9 de marzo de 2005
228	19	11 de diciembre de 2003
181	19	6 de noviembre de 2003
132	45	18 de septiembre de 2003
845	3 ^a	22 de mayo de 2002
669	2	22 de julio de 1999
636	2	10 de junio de 1999
635	2	10 de junio de 1999
621	1	20 de mayo de 1999
614	4	13 de mayo de 1999
587	1	29 de abril de 1999
579	2	15 de abril de 1999
501	1	2 de diciembre de 1998
993	1	10 de abril de 1997
986	2	26 de febrero de 1997
949	1 ^b	22 de enero de 1997
950	2 ^c	22 de enero de 1997
921	1	12 de diciembre de 1996
922	2	12 de diciembre de 1996
898	9 ^d	22 de noviembre de 1996
783	1	19 de enero de 1994
782	2	12 de enero de 1994
765	5	5 de enero de 1994
731	3	1 de diciembre de 1993
666	2	22 de septiembre de 1993
665	1	22 de septiembre de 1993
480	2	11 de marzo de 1993
Total de modificaciones	184	

^{a, d} Incluye adición de un artículo transitorio.

^b Interpretación auténtica incorporada al texto.

^c Derogatoria de decreto que contenía modificaciones a dos artículos.

Fuente: elaboración propia según números varios del Diario Oficial.

2.2 ÁREAS DE REFORMA

La legislación electoral contenida en el Código Electoral (CE) de 1993 se distribuyó en quince Títulos integrados por Capítulos y Artículos. En su formulación originalmente aprobada, el CE contenía 365 artículos cuya numeración se mantiene hasta la fecha. Sin embargo, varios artículos de esos 365 fueron derogados. Por

tanto, el CE vigente tiene menos artículos que la versión aprobada en 1992 y que entró en vigencia en 1993.⁵ El cuadro 2 muestra los Títulos que sufrieron modificaciones desde 1993 hasta 2007. El mismo permite identificar qué materia electoral ha sido más susceptible a modificaciones.

Cuadro 2
Distribución de las modificaciones al CE según Títulos

Título	Materia	Artículos	Cantidad de Modificaciones
I	Disposiciones fundamentales	1-7	1
II	Del cuerpo electoral, de las circunscripciones territoriales y de la integración de las autoridades a elegirse	8-13	6
III	Del Registro Nacional de las Personas Naturales	14-18	5
IV	Del Registro Electoral	19-53	29
V	De los Organismos Electorales	54-129	30
VI	De la Fiscalización de los Partidos Políticos	130-149	20
VII	De los Partidos Políticos	150-195	27
VIII	Los Candidatos	196-223	12
IX	Del Proceso Eleccionario	224-269	39
X	Infracciones y Sanciones	270-306	4
XI	De los Recursos	307-324	1
XII	De las nulidades de urna	325	0
XIII	De su Régimen Económico Especial y su Patrimonio	326-332	0
XIV	Disposiciones Generales	333-359	5
XV	Disposiciones Transitorias	360-365	0
Total de modificaciones			179^a

^a No se incluyen cinco modificaciones transitorias.

Fuente: elaboración propia.

⁵ Como el Decreto Legislativo No. 417, de fecha 14 de diciembre de 1992, que contiene el nuevo CE entró en vigencia "ocho días después de su publicación en el Diario Oficial" (CE, Art.365) y dicha publicación se hizo hasta el 25 de enero de 1993, por eso en este trabajo al hacer referencia al Código Electoral de 1993 debe entenderse que se está hablando del Decreto No. 417, o sea, al Código aprobado en 1992.

Como se puede apreciar hay materias que no fueron modificadas o lo fueron pero en pequeña medida. Es el caso de los Títulos I, XI, XII, XIII y XV. En el otro extremo están las materias que más modificaciones registraron. Es el caso de los Títulos IV, V, VI, VII, VIII y, especialmente, IX. En este grupo está el 85.3% de las modificaciones. Los Títulos que tienen igual o más que 20 modificaciones (IV, V, VI, VII y IX) agrupan el 78.8% de las mismas.

Del conjunto de modificaciones hechas al CE hay que separar las que corresponden a derogatorias porque más que reformas constituyen la eliminación de una parte de la ley. En algunos casos se derogó artículos completos e incluso un Título como el III “Del Registro Nacional de las Personas Naturales”. En otros casos solamente se derogó parte de los artículos. ¿En cuál área se concentraron estas derogatorias?

El cuadro 3 muestra los Títulos y Artículos que sufrieron derogatoria entre 1993 y 2007.⁶ Salta a la vista que es el Decreto 132 el que más derogatorias de artículos completos tiene. De hecho, de los seis Decretos incluidos en el cuadro, los otros cinco decretos derogan solamente numerales, literales o incisos de artículos con excepción hecha del Decreto 843 que también deroga un artículo completo. Las derogatorias que hace el Decreto 132 se dan en el contexto del cambio de documento para ejercer el sufragio. El Documento Único de Identidad (DUI) sustituyó al Carné Electoral y el Registro base para emitir el DUI que desplazó al viejo Registro Electoral. Estos cambios volvieron obsoletos los artículos que el Decreto 132 derogó. Finalmente, de las 27 derogatorias que muestra el cuadro 3, en el Decreto 132 están incluidas 20, o sea un 74.1%. Este hecho apoya el planteamiento de que en 2003 ocurrió la “Tercera Gran Reforma Electoral”.

Cuadro 3
Títulos y Artículos del CE que fueron derogados total o parcialmente, 1993-2007

Título	Artículos	Decreto No.	Fecha
III	14, 15, 16, 17 y 18	132	18 de septiembre de 2003
IV	24, 25, 26, 27, 28, 31, 42, 43, 44, 46 y 51	132	18 de septiembre de 2003
V	126 núm. 2	843	13 de octubre de 2005
	105 núm. 6 y 11, 108 núm. 1 y 3	132	18 de septiembre de 2003
VII	182 núm. 8	986	26 de febrero de 1987
	190 inc 2	898	22 de noviembre de 1996
IX	253-D lit c	502	6 de diciembre de 2007
	250 inc 4 y 256	843	13 de octubre de 2005
	229 inc 4	921	12 de diciembre de 1996

Fuente: elaboración propia.

⁶ En dicho cuadro no se muestran las derogaciones del Decreto 950 que más que anular artículos o partes de los mismos, derogó reformas a los artículos 215 y 220. Tampoco se incluye la derogatoria que el Decreto 636 hizo de una interpretación auténtica contenida en el Decreto 993.

3. ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS EN LAS REFORMAS ELECTORALES APROBADAS EN EL PERIODO 1991-2007

En este apartado se examina con más detalle las modificaciones que tuvo la legislación electoral aprobada en 1992 y vigente desde 1993. En primer lugar se clasifican entre reformas pre y post electorales. La mayoría de las reformas tuvo un carácter pre-electoral. A continuación se tipifican esas modificaciones en reformas, adiciones, derogatorias, interpretaciones auténticas y transitorias. Se establece su frecuencia y se nota que la mayor parte corresponde a reformas. Posteriormente, se examina la materia reformada siguiendo el ordenamiento del Código Electoral antes que

la secuencia cronológica. Este examen incluye la identificación de su impacto, utilidad y oportunidad, especialmente de aquellas que se consideró tuvieron mayor calado o que permiten identificar la tendencia principal subyacente a todo el conjunto de modificaciones. Es de este análisis de donde se deduce el movimiento hacia el fortalecimiento de los partidos políticos frente a otros actores que participan en los procesos electorales y, entre los partidos, las ventajas las obtuvieron los que en el espectro ideológico se situarían del centro hacia la derecha.

3.1 REFORMAS PRE Y POST ELECTORALES

El cuadro 4 es útil para clasificar las reformas electorales descritas en los apartados anteriores según el momento en que fueron aprobadas. Así, se pueden distinguir dos clases: reformas previas al evento electoral y reformas post evento electoral. ¿Cuál es el criterio de demarcación? ¿Cómo se puede definir que una reforma fue previa o post evento electoral? Para responder estas preguntas habrá que fijarse en el evento electoral más próximo a la reforma. Si dicho evento corresponde a una elección anterior a la reforma, ésta es considerada post-

electoral. Si, por el contrario, aquel evento corresponde a la elección posterior a la reforma, ésta es considerada pre-electoral. Siguiendo este razonamiento, de los 31 Decretos Legislativos que contienen las 184 modificaciones al Código Electoral realizadas entre 1993 y 2007, solamente 7 son post electorales (Decretos 669, 636, 635, 621, 614, 587 y 579) y contienen únicamente 14 de las 184 modificaciones (equivalentes al 7.6%). Estos 7 Decretos se aprobaron entre los meses de abril y julio de 1999 (ver Cuadro 1).

Cuadro 4
Calendario electoral salvadoreño, 1994-2006

Elección Presidencial	Elección legislativa
1994	1994
-	1997
1999	-
-	2000
-	2003
2004	-
-	2006

Fuente: elaboración propia.

Los Títulos del Código Electoral afectados por las reformas post-electorales se detallan en el cuadro 5. Según puede verse 4 fueron los Títulos afectados y el correspondiente a los partidos políticos fue el más afectado. Las reformas a este Título se centraron en lo relacionado con la constitución (Art. 154 y 157), inscripción de partidos (Art. 159, 160 y 163), coaliciones (Art. 175) y la cancelación de la inscripción de partidos (Art. 182). En general, las reformas sobre partidos políticos apuntaron a disminuir el número de partidos contendientes puesto que se elevó el umbral de firmas para la inscripción así como la barrera (en términos de porcentaje de votos) que había que superar para evitar la cancelación de los partidos. De hecho, los partidos que compitieron en las elecciones de 2000 fueron menos que los contendientes en 1999 (ver

cuadro 6). Bien es cierto que esta disminución se da por la desaparición de varios partidos que compitieron en 1999, con las reglas vigentes en ese momento. Pero también es cierto que solamente dos partidos fueron nuevos en 2000 frente a los seis partidos nuevos en 1999 respecto de 1997. Por otra parte, considerando a los partidos que alcanzaron escaños legislativos en 2000 en comparación con los de 1997, puede decirse que este último año el número fue no solo mayor que el 2000 sino el mayor en todo el periodo 1994-2006.⁷ Así pues, esta constatación relativiza el carácter post-electoral de las reformas en materia de partidos políticos de 1999 pues, aunque fueron aprobadas con más cercanía a la elección presidencial de marzo de 1999, tuvieron un efecto posterior en la elección legislativa de 2000 mediante la reducción de la oferta partidista.

Cuadro 5

Artículos y Títulos del Código Electoral afectados por reformas post electorales, 1993-2007

Decreto	Artículo	Título
579	50	Del Registro Electoral
	241	Del Proceso Eleccionario
587	157 núm. 3	De los Partidos Políticos
614	154	“
	159	“
	160	“
	163	“
621	154 inc. 2	“
635 ^a	175	“
636 ^b	182 núm. 7	“
669	215	De los Candidatos
	220	“

^a Las dos modificaciones incluídas en este artículo corresponden al mismo artículo 175.

^b Este decreto incluye la derogatoria de una interpretación auténtica que no se reporta en este cuadro.

Fuente: elaboración propia.

⁷ Detalles sobre la oferta partidista tanto electoral como parlamentaria, incluso desde 1982, pueden verse en Álvaro Artiga González, *Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, San Salvador, UCA editores, 2004.

Cuadro 6
Comparación de ofertas partidistas de 1999 y 2000

Elección 1999		Elección 2000	
	ARENA		ARENA
	CD		CD
	FE y ESPERANZA		-
	FMLN		FMLN
	LIDER		-
	MUDC		-
	-		PAN
	PCN		PCN
	PD		PD
	PDC		PDC
	-		PLD
	PPL		PPL
	PUNTO		-
	USC		USC
Total:	12	Total:	10

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 7 muestra los artículos que fueron modificados con anterioridad a un evento electoral. Estas reformas pre-electorales están contenidas en 24 decretos legislativos entre los que sobresalen los decretos número 502, 843, 228, 181 y 132 por tener cada uno más de diez reformas. El Título del Código Electoral que fue más afectado, es decir, que recibió el mayor número de modificaciones fue el correspondiente al IX Del Procesos Eleccionario. En total tuvo 35 reformas, de las cuales 34 fueron pre-electorales. El Título V De los Organismos Electorales registró 30 modificaciones. Todas ellas fueron pre-electorales.

Por otra parte, las reformas al Título Del Registro Electoral casi todas fueron pre-

electorales. El cuadro 7 reporta 28 de las 29 reformas hechas a este Título. Finalmente, los Títulos referidos a De los Partidos Políticos y De la Fiscalización de los Partidos Políticos son los otros dos bloques que concentran más reformas pre-electorales. En éste último, las 20 reformas registradas fueron pre-electorales. 17 de estas reformas están contenidas en un solo Decreto, el No.181 del 6 de noviembre de 2003.

En resumen, 126 reformas pre-electorales a artículos del Código Electoral de 1993 se concentraron en cinco Títulos. La mayoría de estas reformas afectaron a disposiciones sobre el proceso electoral o sobre los principales actores: organismos de gestión electoral y, especialmente, los partidos políticos.

Cuadro 7

Artículos y Títulos del Código Electoral afectados por reformas pre-electorales, 1993-2007

Decreto	Artículos	Título
502	30, 50 inc2 y 53	Del Registro Electoral
	109, 113, 125 y 129	De los Organismos Electorales
	154 inc2, 159, 160 inc2 y 182	De los Partidos Políticos
	215 y 220	De los Candidatos
	241, 253-C inc4, 253-D lit a, 253-D lit c	Del Proceso Eleccionario
	291	Infracciones y sanciones
940	215	De los Candidatos
937	216	De los Candidatos
843	30	Del Registro Electoral
	109, 113, 117, 122 y 126	De los Organismos Electorales
	239 inc2 y 4, 242, 243, 245, 246, 247, 249, 250 inc3 y 4, 253, 253-A, 253-B, 253-C, 253-D, 254, 256, 259 inc4 y 260 inc3	Del Proceso Eleccionario
632	10 inc2, 13	Del Cuerpo Electoral, De las circunscripciones y de la integración de las autoridades a elegirse
	262	Del Proceso Eleccionario
228	109 inc 11 y 21, 113 inc11, 129	De los Organismos Electorales
	134 y 135	De la Fiscalización de los Partidos Políticos
	154 inc5, 179 inc11 y 190 inc 3	De los Partidos Políticos
	243 inc 11, 244 inc 2 y 4, 245, 248 inc2 y 3, 254 inc4 y 5	Del Proceso Eleccionario
	347 y 355	Disposiciones Generales
181	116 núm. 6 y 10	De los Organismos Electorales
	139, 140, 141, 142, 143 núm. 2,8,9,10,11,12,13,14,15 y 16; 144; 145 y 146	De la Fiscalización de los Partidos Políticos
132	6	Disposiciones fundamentales
	9 núm. 4	Del Cuerpo Electoral, De las circunscripciones y de la integración de las autoridades a elegirse
	14, 15, 16, 17 y 18	Del Registro Nacional de las Personas Naturales
	20, 21, 22, 23 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 36, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52 y 53	Del Registro Electoral

	79 núm. 18; 91 núm. 8 y 9, 105 núm. 4, 5, 6, 7, 8 y 11; 108 núm. 1, 2 y 3	De los Organismos Electorales
	143 num1	De la Fiscalización de los Partidos Políticos
	293	Infracciones y Sanciones
845	12 y 13	Del Cuerpo Electoral, De las circunscripciones y de la integración de las autoridades a elegirse
501	351 incl	Disposiciones Generales
993	182 núm. 7 (Interpretación auténtica)	De los Partidos Políticos
986	182 núm. 7 y 8	De los Partidos Políticos
949	230 inc 3	Del Proceso Eleccionario
950	215 y 220	De los Candidatos
921	229 inc 4	Del Proceso Eleccionario
922	215 y 220	De los Candidatos
898	109, 113 inc 1 y 117 inc 1 159, 182 núm. 3 y 7, 190	De los Organismos Electorales De los Partidos Políticos
783	351-A	Disposiciones Generales
782	190 inc2	De los Partidos Políticos
765	196, 206 núm.5, 215 núm.5	De los Candidatos
	239 inc 1	Del Proceso Eleccionario
	349	Disposiciones Generales
731	233	Del Proceso Eleccionario
	289 y 290	Infracciones y Sanciones
666	11	Del Cuerpo Electoral, De las circunscripciones y de la integración de las autoridades a elegirse
	211 inc 2	De los Candidatos
665	320	De los Recursos
480	229 inc 4, 230 inc 2	Del Proceso Eleccionario

Fuente: elaboración propia.

3.2 TIPOS DE REFORMA

Las 184 modificaciones que tuvo el Código Electoral de 1993 fueron de varias clases: reformas (que incluye sustituciones), adiciones, derogaciones, interpretaciones auténticas y artículos transitorios. El cuadro 8 detalla toda esta variedad para cada uno de los Decretos Legislativos que fueron modificando la legislación electoral salvadoreña. Según dicho cuadro, la mayor cantidad de

modificaciones corresponde a reformas. Totalizan 119 de 184 modificaciones, es decir, un 64.7%. Luego siguen las derogatorias (30 de 184, equivalentes al 16.3%) y las adiciones (28 de 184, equivalentes al 15.2%). Los Decretos que más reformas, propiamente dichas, hicieron al Código Electoral fueron: en 2005, el 843 con 17 reformas; en 2003, el 228 con 16, el 181 con 11 y el 132 con 25; y

más recientemente el Decreto 502 con 14 reformas en 2007. La concentración de modificaciones del tipo “reformas” en 2003

confirma que en ese año habría tenido lugar la “Tercera Gran Reforma Electoral”.⁸

Cuadro 8
Tipo de reformas electorales según Decreto Legislativo

No. del Decreto	Reformas	Adiciones	Derogatorias	Interpretaciones auténticas	Transitorios	Total
502	14	3	1	0	1	19
940	0	0	0	0	1	1
937	0	0	0	0	1	1
843	17	5	3	0	0	25
632	1	2	0	0	0	3
228	16	3	0	0	0	19
181	11	8	0	0	0	19
132	25	0	20	0	0	45
845	2	0	0	0	1	3
669	0	2	0	0	0	2
636	1	0	1 ^a	0	0	2
635	1	1	0	0	0	2
621	1	0	0	0	0	1
614	4	0	0	0	0	4
587	1	0	0	0	0	1
579	2	0	0	0	0	2
501	1	0	0	0	0	1
993	0	0	0	1	0	1
986	1	0	1	0	0	2
949	0	0	0	1	0	1
950	0	0	2	0	0	2
921	0	0	1	0	0	1
922	2	0	0	0	0	2
898	6	1	1	0	1	9
783	0	1	0	0	0	1
782	1	1	0	0	0	2
765	5	0	0	0	0	5
731	3	0	0	0	0	3
666	2	0	0	0	0	2
665	0	1	0	0	0	1
480	2	0	0	0	0	2
Total	119	28	30	2	5	184

^a Se trata de la derogación de Decretos y no de artículos como en los otros casos.

Fuente: elaboración propia.

⁸ A esta conclusión se había llegado al analizar el momento en que más derogatorias habían tenido lugar (ver página 4). Solamente en el Decreto 132, del 18 de septiembre de 2003, hay 20 de las 30 derogatorias.

3.3 LA MATERIA REFORMADA

Para desarrollar esta parte podría adoptarse ya sea un criterio cronológico o un criterio de contenido de las modificaciones aprobadas en materia electoral. En el primer caso debería comenzarse con las reformas constitucionales de 1991, luego con la aprobación del nuevo Código Electoral y de allí en adelante ir recorriendo cada uno de los 31 decretos legislativos que le fueron haciendo modificaciones. En el segundo caso, el ordenamiento queda definido más bien por la materia que se reformó durante todo el periodo. Siguiendo esta alternativa, el punto de partida sería el nuevo Código Electoral con

su distribución de la materia electoral en Títulos, Capítulos y Artículos. El punto de llegada (o contra el que se hace la comparación) es el contenido actual del Código Electoral, hasta la última reforma considerada en este trabajo (el Decreto Legislativo No. 502 del 6 de diciembre de 2007). Así podría tenerse una imagen anterior y actual de la materia reformada. Esta será la vía a seguir para poder captar de una mejor manera hacia dónde se dirigió la reforma y poder valorar, desde un horizonte de mejora democrática de la gestión electoral, su utilidad, impacto y oportunidad.

3.3.1 LOS REPRESENTANTES A ELEGIR (ARTS. 8-13)

El Título que contiene la legislación sobre el cuerpo electoral, las circunscripciones y la integración de las autoridades a elegir únicamente tuvo 6 modificaciones desde su entrada en vigencia en 1993 (ver cuadro 9). Aunque este Título incluye 6 artículos, las mencionadas 6 modificaciones no afectaron a todos esos artículos. Según el cuadro 9, uno de los artículos (el 13) fue modificado dos veces mientras el artículo 8 permanece intacto hasta la fecha. El primero de los artículos en ser reformado fue el 11 mediante el Decreto Legislativo No.666 del 22 de septiembre de 1993.⁹ A menos de un año de estar en vigencia el nuevo Código Electoral. Dicho artículo se refiere a la elección de los diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) los cuáles, según la versión original del artículo 11, serían elegidos en una circunscripción nacional (ver cuadro 10). Curiosamente la

reforma eliminó esa disposición y hasta la fecha de redacción de este trabajo (marzo de 2008) no fue subsanada la indefinición en que quedó la elección de los Diputados Centroamericanos en el artículo 11. No obstante, el artículo 262 establece que para la elección de estos diputados se tomará en cuenta “el total de votos válidos obtenidos *en todo el país* para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa”.¹⁰ De aquí se puede concluir que los Diputados Centroamericanos se eligen en una circunscripción nacional. Además, como se verá más adelante, una reforma posterior al artículo 10 estableció explícitamente que la Circunscripción Nacional sería utilizada para la elección de los Diputados al PARLACEN.

Por otra parte, también resulta curioso que el artículo 11 establezca que estos diputados sean elegidos para un periodo de 5 años pero que

⁹ Publicado en el Diario Oficial No.183, Tomo No.321, Tomo 321, del 1 de octubre de 1993.

¹⁰ *Las cursivas* son del autor.

su elección se lleve a cabo simultáneamente con la elección de diputados a la Asamblea Legislativa que tienen un mandato de 3 años. Hay aquí un problema de incongruencia entre el momento de elección y el periodo para el cual son elegidos. Como resultado se eligen diputados al PARLACEN cuando todavía no

es tiempo para su relevo. Lo lógico hubiese sido atar dicha elección con la competencia por la Presidencia de la República que sí ocurre cada 5 años o realizar una elección específica, con boleta separada, para la elección de los diputados al PARLACEN.

Cuadro 9
Del cuerpo electoral: artículos modificados 1993-2007

Título II Capítulo	Artículos	Modificación	
		Artículos ^a	Decreto
I Del cuerpo electoral	8 y 9	9 (1)	132
II De las circunscripciones territoriales	10	10 (1)	632
III De la integración de las autoridades a elegirse	11, 12 y 13	11 (1)	666
		12 (1)	845
		13 (2)	632 y 845
Total modificaciones		6	

^aLa cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 10
Reforma a la elección de los diputados al PARLACEN en 1993

Disposición original (CE 1993)	Disposición reformada
Art. 11: “La representación del Estado de El Salvador ante el Parlamento Centroamericano estará integrada por veinte Diputados Propietarios y sus respectivos Suplentes, quienes <i>serán electos en la Circunscripción Nacional</i> y durarán en sus funciones cinco años, de conformidad al Tratado Consultivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas”.	Art. 11: “La representación del Estado de El Salvador ante el Parlamento Centroamericano estará integrado por 20 Diputados Propietarios y sus respectivos Suplentes, quienes durarán en sus funciones cinco años, de conformidad al Tratado Consultivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas”. (Decreto Legislativo No.666, del 22 de septiembre de 1993).

Nota: las *cursivas* son del autor.

Fuente: elaboración propia.

Las siguientes reformas, más polémicas por cierto, fueron las contenidas en el Decreto Legislativo No. 845 del 22 de mayo de 2002. Estas afectaron a los artículos 12 y 13 del CE. De hecho se trató de dos sustituciones. Originalmente el artículo 12 establecía la forma de integrar la Asamblea Legislativa según 14 circunscripciones departamentales y una circunscripción nacional. Por su parte, la versión original del artículo 13 se refería a la elección e integración de los Concejos Municipales. La reforma cambió el orden y el nuevo artículo 12 se refiere a la elección e integración de los Concejos Municipales mientras que la distribución de los diputados, en catorce circunscripciones departamentales y una nacional, se convirtió en el nuevo artículo 13.

En cuanto a la utilidad del cambio en la disposición sobre la distribución territorial de los diputados se puede decir que pretendía eliminar la inconstitucionalidad del original artículo 12, puesto que según el artículo 79 de la Constitución “la base del sistema electoral es la población” y no el territorio. La Corte Suprema de Justicia resolvió mediante la sentencia definitiva I6-2000, del 17 de mayo de 2002 que el anterior artículo 12 era inconstitucional pero la modificación aprobada por la Asamblea Legislativa, unas horas antes, dejó sin efecto dicha resolución. El nuevo artículo 13 buscó superar el problema de la inconstitucionalidad estableciendo el número de diputados que corresponderían a cada circunscripción según el tamaño de su población. No obstante permanecieron dos problemas. El punto de partida se definió en tres diputados cuando la población del departamento fuese menor o igual a 300 mil habitantes. Hasta marzo de 2008 no está claro

por qué se escogió ese punto de partida. ¿Por qué no se comenzó en dos? Por otra parte, el artículo 13 aprobado en 2002 mantenía la llamada “Plancha Nacional” con un total de 20 diputados propietarios y sus respectivos suplentes. Este tamaño de la circunscripción nacional no seguía un criterio poblacional y su carácter inconstitucional permanecía vigente hasta que la Asamblea Legislativa la abolió mediante el Decreto Legislativo No. 632 del 9 de marzo de 2005, publicado en el Diario Oficial del 12 de abril de 2005. Esta fue la segunda modificación hecha al artículo 13 registrada en el cuadro 9. Una visión comparada de lo ocurrido a dicho artículo es presentada por el cuadro 11.

Sobre el impacto de la reforma puede decirse que el artículo 13 redistribuye los escaños entre las circunscripciones departamentales y elimina la “Plancha Nacional”. Puede ser considerada como la “Cuarta Gran Reforma”. No tanto por *la cantidad* de artículos reformados sino por *la calidad* del artículo reformado. Según la literatura especializada, la modificación en el tamaño y distribución de las circunscripciones produce el mayor efecto sobre la proporcionalidad del sistema electoral.¹¹ Se sabe que el reparto de escaños en las diferentes circunscripciones impacta directamente en la fuerza de los partidos políticos y, por tanto, en el proceso legislativo. De hecho, la eliminación de la “Plancha Nacional” afectó negativamente al “tercer partido”, el de Conciliación Nacional que en las elecciones de 2006 vio disminuído su contingente legislativo solamente “por esa operación matemática”.

¹¹ La simulación de este efecto puede consultarse en Álvaro Artiga González, *Elitismo competitivo*, San Salvador, UCA editores, 2004.

Cuadro 11

La elección de diputados a la Asamblea Legislativa, según varias disposiciones legales.

Disposición original, CE 1993	Decreto 845, 22 de mayo de 2002	Decreto 632, 9 de marzo de 2005
<p>Art.12: “La Asamblea Legislativa estará compuesta por ochenta y cuatro Diputados la que se integrará de conformidad a la proporción siguiente:</p> <p>a) Por veinte Diputados Propietarios y sus respectivos Suplentes correspondientes a la circunscripción nacional;</p> <p>b) Por sesenta y cuatro Diputados Propietarios e igual número de Suplentes correspondientes a las circunscripciones departamentales, de conformidad a la proporción siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Departamento de San Salvador: 16 Propietarios y 16 Suplentes 2. Departamento de Santa Ana: 6 Propietarios y 6 Suplentes 3. Departamento de San Miguel: 5 Propietarios y 5 Suplentes 4. Departamento de La Libertad: 5 Propietarios y 5 Suplentes 5. Departamento de Usulután: 4 Propietarios y 4 Suplentes 6. Departamento de Sonsonate: 4 Propietarios y 4 Suplentes 7. Departamento de La Unión: 3 Propietarios y 3 Suplentes 8. Departamento de La Paz: 3 Propietarios y 3 Suplentes 9. Departamento de Chalatenango: 3 Propietarios y 3 Suplentes 10. Departamento de Cuscatlán: 3 Propietarios y 3 Suplentes 11. Departamento de Ahuachapán: 3 Propietarios y 3 Suplentes 12. Departamento de Morazán: 3 Propietarios y 3 Suplentes 13. Departamento de San Vicente: 3 Propietarios y 3 Suplentes 14. Departamento de Cabañas: 3 Propietarios y 3 Suplentes” 	<p>Art.13: “Cuando en el territorio nacional, la población fuere menor a diez millones de habitantes la Asamblea Legislativa estará compuesta por 84 Diputados, la que se integrará de la siguiente manera:</p> <p>a) Por sesenta y cuatro diputados propietarios e igual número de suplentes correspondientes a las circunscripciones electorales departamentales, de conformidad a la relación siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tres diputados propietarios y tres suplentes, cuando la población en un Departamento fuera hasta trescientos mil habitantes. - Cuando la población en un Departamento fuere de trescientos mil uno habitantes hasta cuatrocientos mil, los diputados por ese Departamento, serán cuatro propietarios y cuatro suplentes. - Cuando la población de un Departamento fuere de cuatrocientos mil uno habitantes hasta quinientos mil, los diputados por Departamento serán cinco propietarios y cinco suplentes. - Cuando la población de un Departamento fuere de quinientos mil uno habitantes, hasta un millón, los Diputados por ese Departamento serán seis propietarios y seis suplentes. - La cantidad de diputados necesaria para completar sesenta y cuatro propietarios y sesenta y cuatro suplentes, deberán ser asignados a los Departamentos que tengan más de un millón de habitantes. <p>b) Por veinte diputados propietarios y veinte diputados suplentes correspondientes a la circunscripción electoral nacional cuando la población sea menor de diez millones de habitantes.</p>	<p>Art.13: “La Asamblea Legislativa estará compuesta por ochenta y cuatro Diputados propietarios e igual número de suplentes.</p> <p>Habrá tantas circunscripciones electorales, como Departamentos, en que se divide el territorio de la República para la administración política.</p> <p>Cada circunscripción se integrará con al menos tres Diputados propietarios e igual número de suplentes.</p> <p>Se establecerá un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, entre el número de Diputados que conformarán la Asamblea Legislativa.</p> <p>Para establecer el número de Diputados por circunscripción, se dividirá el número de habitantes de cada circunscripción, entre el cociente nacional de población.</p> <p>Si faltare una o más Diputaciones que asignar del total de los componentes de la Asamblea Legislativa, estos se asignarán a las circunscripciones electorales de mayor residuo de población, hasta completar el número de ochenta y cuatro Diputados. El Tribunal velará por el fiel cumplimiento de lo regulado en el inciso tercero del presente artículo.</p> <p>Según este método y en base al último censo nacional de población, las circunscripciones electorales quedarán conformadas de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) San Salvador, veinticinco Diputados 2) Santa Ana, siete Diputados 3) San Miguel, seis Diputados

	<p>Cuando en el territorio nacional, la población exceda de diez millones de habitantes, la Asamblea Legislativa determinará, en base el último censo nacional de población, el número de Diputados que integrarán el Órgano Legislativo, estableciendo además el número de Diputados que se elegirán por cada circunscripción electoral departamental y por la circunscripción electoral nacional.</p> <p>El Tribunal Supremo Electoral, al convocar a elecciones, deberá asignar el número de Diputados propietarios y suplentes a cada Circunscripción Departamental y a la Circunscripción Electoral Nacional, en base al último censo nacional de población efectuado y lo notificará a los Partidos Políticos y Coaliciones inscritos, con cuarenta y cinco días de anticipación a la convocatoria de elecciones; todo lo cual deberá consignar en el Decreto que menciona el Art. 225 de este Código”.</p>	<p>4) La Libertad, ocho Diputados 5) Sonsonate, seis Diputados 6) Usulután, cinco Diputados 7) Ahuachapán, cuatro Diputados 8) La Paz, cuatro Diputados 9) La Unión, cuatro Diputados 10) Cuscatlán, tres Diputados 11) Chalatenango, tres Diputados 12) Morazán, tres Diputados 13) San Vicente, tres Diputados 14) Cabañas, tres Diputados.”</p>
--	---	--

Fuente: elaboración propia.

La vigente distribución de diputados entre las catorce circunscripciones todavía puede tener una nueva modificación pues la misma fue hecha con base en el censo de población de 1992. En mayo de 2007 se llevó a cabo un nuevo censo de población y según la disposición del artículo 13 del CE, ése debe ser la base para el nuevo reparto. La distribución de diputados por circunscripción para las elecciones generales de 2009 podría ser distinta a la que explícitamente se incluyó en el Decreto 632.

Finalmente, en cuanto a la oportunidad de las modificaciones hechas a los artículos del Título II, lo sucedido al artículo 10 es ilustrativo. El Decreto Legislativo No.632, de fecha 9 de marzo de 2005¹², le agregó un inciso como

sigue: “La Circunscripción Nacional será utilizada para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, así como para la elección de los Diputados al Parlamento Centroamericano”. Esta adición se produce 12 años después de la reforma que eliminó la mención de la Circunscripción Nacional para la elección de los diputados al PARLACEN. Esta adición pudo haber sido hecha hace varios años puesto que se eligió este tipo de diputados sin que estuviera definida en la ley la circunscripción respectiva. Casi una década tuvo que transcurrir también para que se hiciera algo con la inconstitucionalidad del reparto de escaños entre los diversos departamentos del país. Tratándose de una

¹² Publicado en el Diario Oficial No .67, Tomo 367, del 12 de abril de 2005.

“Gran Reforma” podría plantearse que la misma solo se abre paso por presión de actores fuera de la Asamblea Legislativa. En este caso mediante la resolución de la Sala de lo

Constitucional que establecía la inconstitucionalidad del anterior artículo 12. La situación ya era insostenible por lo que la Asamblea emitió la reforma.

3.3.2 EL REGISTRO ELECTORAL (ARTS. 14-18 Y 19-53)

Las modificaciones hechas a los Títulos III y IV, que contienen la materia sobre el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) y del Registro Electoral (RE), están contenidas prácticamente en el Decreto Legislativo No. 132, del 18 de septiembre de 2003¹³ (ver cuadro 12). Es decir, que se llevan a cabo un poco después de una década de vigencia del nuevo Código Electoral. El mencionado decreto implicó una reforma pre electoral pues se hizo pensando en la elección presidencial de 2004 en la que se utilizaría, por primera vez, el Documento Único de Identidad (DUI) para ejercer el sufragio. De hecho, entre los

“Considerando” del Decreto 132 se reconocen los “avances que se han tenido en la emisión y entrega del Documento Único de Identidad, y la confiabilidad de la información que lo sustenta”. El DUI comenzó a ser expedido a finales de 2001 y la pretensión era utilizarlo para las elecciones de 2003. Sin embargo, el documento de identidad que se utilizó en tales elecciones todavía fue el carné electoral, cuya obtención suponía un proceso “engorroso” para el interesado puesto que debía presentarse, al menos, dos veces a la sede de una delegación del Tribunal Supremo Electoral (TSE): una vez para solicitarlo y otra para retirarlo.

Cuadro 12
Modificaciones hechas a los Títulos III y IV del Código Electoral

Título III Capítulo		Artículos	Modificación	
			Artículos ^a	Decreto
Único		14, 15, 16, 17 y 18	14 (1)	132
			15 (1)	132
			16 (1)	132
			17 (1)	132
			18 (1)	132
Título IV Capítulo		19, 20,21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 <th colspan="2">Modificación</th>	Modificación	
I	De la formación		20 (1)	132
			21 (1)	132
			22 (1)	132
			23 (1)	132
			24 (1)	132
			25 (1)	132
		26 (1)	132	

¹³ Publicado en el Diario Oficial No.180, Tomo 360, del 30 de septiembre de 2003.

		27 (1)	132
		28 (1)	132
II De la actualización y depuración	30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41	30 (3) 31 (1) 36 (1) 39 (1)	502, 843 y 132 132 132 132
III Del Documento Único de Identidad ⁴⁸ y ⁴⁹	42, 43, 44, 45, 46, 47,	42 (1) 43 (1) 44 (1) 45 (1) 46 (1) 47 (1) 48 (1) 49 (1)	132 132 132 132 132 132 132 132
IV De los Padrones Electorales	50, 51, 52 y 53	50 (3) 51 (1) 52 (1) 53 (2)	502 (2) ^b y 579 132 132 502 y 132
Total modificaciones	35		

^a La cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.

^b Incluye una reforma transitoria.

Fuente: elaboración propia.

La emisión del DUI a la vez que se mantenía la vigencia del carné electoral permitía la continuidad de un problema de cooperación entre las entidades encargadas de elaborar los respectivos registros civil y electoral: las alcaldías, el RNPN y el TSE. Los problemas se presentaban en el traslado de información de una institución a la otra, desde las oficinas del registro civil en las alcaldías a la base de datos del RNPN y de allí al TSE para que elaborara el registro electoral. En tales condiciones, el sufragio en las elecciones de diputados de 2003 fue ejercido con el carné electoral.

Pasadas las elecciones legislativas de 2003 el reto era utilizar el DUI en las elecciones presidenciales de 2004. Los avances en la emisión del DUI y la supuesta confiabilidad de la información que lo sustenta plantearon

la oportunidad para “realizar las reformas pertinentes al Código Electoral que posibiliten la elaboración de un nuevo registro electoral, que los padrones para efectos de votación contengan la fotografía digitalizada del ciudadano y que la emisión del voto se realice con un nuevo documento” (Decreto Legislativo No.132, Considerando II). Así, los cinco artículos del Título III “Del Registro Nacional de las Personas Naturales” fueron derogados, y modificados 25 de los 35 artículos del Título IV “Del Registro Electoral”.¹⁴ Un total de 24 modificaciones fueron hechas mediante el Decreto 132.

¹⁴ Un análisis más detallado de la reforma electoral en lo tocante a los registros civil y electoral puede consultarse en IFES, *Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas en Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá*. Nicaragua, IFES, 2007.

Como se señaló antes, las reformas en materia del registro electoral constituyeron la “Tercera Gran Reforma” a la que contribuyeron los Decretos Legislativos Nos. 502, 843 y 579 del 6 de diciembre de 2007, 13 de octubre de 2005 y 15 de abril de 1999 respectivamente. Sin embargo, tales decretos solo contribuyeron con seis modificaciones del Título IV, es decir, un equivalente al 17.1% de las reformas a dicho Título. Así que bien puede sostenerse que la “Tercera Gran Reforma” está contenida en el Decreto 132.

El principal impacto de esta reforma se dio en el nivel de participación registrado tanto en las elecciones presidenciales de 2004 como en las elecciones legislativas de 2006. En ambas se registró un nivel superior al que había tenido lugar en las elecciones presidenciales de 1999 y legislativas de 2003. Las mayores facilidades para obtener el DUI y la incorporación de oficio de los ciudadanos al registro electoral crearon condiciones favorables para ejercer el sufragio. Pero otros factores también contribuyeron al incremento en la participación electoral. Factores que no están relacionados directamente con la administración de los procesos electorales. Un mayor interés, por temor o no, generaron las elecciones de 2004 y 2006.¹⁵ Sin embargo, también hay que decir que los mayores niveles de participación electoral registrados en esos años se deben a una simple operación matemática. El número de ciudadanos en el registro electoral basado en el DUI fue menor que el del registro electoral basado en el carné

¹⁵ Un análisis pormenorizado de ambos procesos electorales puede consultarse en los números monográficos de la revista Estudios Centroamericanos (ECA), núms. 665-666, 667 y 688-689, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), 2004, 2004 y 2006 respectivamente.

electoral. Así, por la fuerza de los números, aunque hubiese participado el mismo número de votantes, al llevar a cabo el cociente “votantes/registrados” el total sería mayor.¹⁶

Finalmente, en cuanto a la utilidad de la reforma no queda duda alguna. No solo fue útil sino necesaria. Aunque todavía quedan pendientes algunos puntos conflictivos en la medida en que tres instituciones influyen en la base de datos que se utiliza para la elaboración del registro electoral: las alcaldías, el RNPN y el TSE.¹⁷ Los problemas de cooperación subsisten y el cálculo partidista sigue estando presente y arrojando su sombra en la elaboración del registro y padrones electorales.¹⁸ Tan es así que el mismo TSE firmó un Acuerdo de Asistencia Técnica con la Organización de los Estados Americanos (OEA) para efectuar una Auditoría Integral al Registro Electoral. En palabras del Grupo de Asistencia Técnica Electoral de la OEA: “Destaca la coincidencia de todos los entrevistados en el sentido de que la auditoría debía cumplir con una expectativa general: conocer si la integración e información del padrón electoral de El Salvador refleja a los ciudadanos autorizados para ejercer el sufragio, acorde con lo que prevé la normativa legal que rige a las instancias involucradas en su confección y mantenimiento”.¹⁹

¹⁶ Según un reportaje de La Prensa Gráfica, del 21 de noviembre de 2003 el registro electoral basado en el DUI, para 2004, fue de 3,310,292 mientras que el registro electoral basado en el carné se estimó en 3,531,448 votantes.

¹⁷ A éstas habría que agregar la empresa que emite el DUI y que maneja la base de datos del RNPN.

¹⁸ Para más detalles consultar IFES, op cit.

¹⁹ Cfr. ATE/OEA, “Auditoría Integral al Registro Electoral de la República de El Salvador” (Informe Final). San Salvador, Diciembre de 2007 (Fotocopia). La conclusión general de la Auditoría practicada fue que “El Registro Electoral de la República de El Salvador es un instrumento confiable y mejorable con un nivel de calidad de 95%”.

3.3.3 LOS ORGANISMOS DE GESTIÓN ELECTORAL (ARTS. 54-129)

Las reformas a esta materia están contenidas mayoritariamente en el Decreto Legislativo No. 132 (ver cuadro 13). Doce de las treinta modificaciones fueron aprobadas mediante dicho decreto. Las mismas también forman parte de la “Tercera Gran Reforma” mientras que las otras dieciocho modificaciones fueron

hechas en momentos diferentes. Dieciséis fueron aprobadas posteriormente al Decreto 132 mediante los Decretos Legislativos Nos. 181, 228, 843 y 502. Dos más provienen de noviembre de 1996 mediante el Decreto Legislativo No. 898.

Cuadro 13
Modificaciones a los Organismos de Gestión Electoral, 1993-2007

Título V Capítulo	Artículos	Modificación	
		Artículos ^a	Decreto
I Del Tribunal Supremo Electoral	54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 y 82	79 (1)	132
II De la organización interna del Tribunal Supremo Electoral	83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 y 101	91 (2)	132
III Del Registro Electoral	102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108	105 (6)	132
		108 (3)	132
IV De las Juntas Electorales Departamentales	109, 110, 111 y 112	109 (5)	502, 843, 228 (2) y 898
V De las Juntas Electorales Municipales	113, 114, 115 y 116	113 (4)	502, 843, 228 y 898
		116 (2)	181
VI De las Juntas Receptoras de Votos	117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129	117 (2)	843 y 898
		122 (1)	843
		125 (1)	502
		126 (1)	843
		129 (2)	502 y 228
Total modificaciones		30	

^aLa cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.

Fuente: elaboración propia.

Nueve de las doce modificaciones que incluyó el Decreto 132 se refieren al Registro Electoral y corresponden a los artículos 105 y 108 según

puede verse en el cuadro 14. Aunque las otras tres modificaciones incluidas en este Decreto afectaron al TSE, lo hicieron también en lo

relativo al Registro Electoral (Art.79, num.18; Art.91, núms. 8 y 9). En la medida en que todas estas modificaciones forman parte del

Decreto 132 vale lo dicho en el apartado anterior sobre la oportunidad, utilidad e impacto de estas reformas.

Cuadro 14
Modificaciones a los artículos 105 y 108 contenidas en el Decreto Legislativo No.132

Disposición original, CE 1993	Decreto Legislativo No.132, 18 de septiembre de 2003
<p>Art.105: El Registrador Electoral tendrá las siguientes atribuciones y deberes siguientes: [...]</p> <p>4. Coordinar con el Jefe de la Unidad de Procesamiento de Datos, las medidas a impartir en relación al Registro Electoral, Padrones Electorales y <i>Carnet Electoral</i>, así como las labores correspondientes, a fin de lograr resultados eficientes y oportunos.</p> <p>5. Realizar la preparación de la documentación necesaria para la inscripción de ciudadanos en el Registro Electoral y para elaborar los Padrones Electorales, así como la emisión y entrega del Carnet Electoral, por medio de sus dependencias.</p> <p>6. Supervisar la elaboración de solicitudes de ingreso al Registro Electoral que se realizan en las Delegaciones Departamentales y Municipales, así como en las Subdelegaciones Municipales.</p> <p>7. Supervisar la exacta y oportuna elaboración de los documentos relativos al <i>Registro Nacional de las Personas Naturales</i> y el Registro Electoral; así como lo relativo a la inscripción, actualización y depuración de los mismos.</p> <p>8. Supervisar la exacta y oportuna elaboración de los Padrones Electorales y la <i>emisión de fichas para entrega del Carnet Electoral</i>, coordinándose de manera efectiva con el Centro de Procesamiento de Datos. [...]</p> <p>11. Hacer del conocimiento al ciudadano interesado de los defectos formales de su solicitud de inscripción al Registro Electoral, a efecto de que los subsane.</p>	<p>Art.105: El Registrador Electoral tendrá las siguientes atribuciones y deberes siguientes: [...]</p> <p>4. Coordinar con el Jefe de la Unidad de Procesamiento de Datos, las medidas a impartir en relación al Registro Electoral y Padrones Electorales, así como las labores correspondientes, a fin de lograr resultados eficientes y oportunos;</p> <p>5. Realizar la preparación de la documentación necesaria para la inscripción del ciudadano en el Registro Electoral y para elaborar los Padrones Electorales;</p> <p>6. (DEROGADO).</p> <p>7. Supervisar la exacta y oportuna elaboración de los documentos relativos al Registro Electoral, así como lo relativo a la inscripción, actualización y depuración del mismo;</p> <p>8. Supervisar la exacta y oportuna elaboración de los Padrones Electorales, coordinándose de manera efectiva con el Centro de Procesamiento de Datos. [...]</p> <p>11. DEROGADO.</p>

<p>Art. 108: Las Delegaciones Departamentales y Municipales, estarán a cargo de un Delegado, nombrado por el Tribunal Supremo Electoral; tendrán las atribuciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Efectuar la elaboración de las solicitudes de ingreso al Registro Electoral de los ciudadanos en sus respectivas circunscripciones territoriales. 2. Aplicar en forma efectiva las normas e instrucciones en relación al Registro Electoral y a la emisión y entrega del Carnet Electoral. 3. Tener bajo su responsabilidad el manejo, la custodia y conservación de los formularios y expedientes que se tramiten en la esfera de su competencia. <p>[...]</p>	<p>Art. 108: Las Delegaciones Departamentales y Municipales, estarán a cargo de un Delegado, nombrado por el Tribunal Supremo Electoral; tendrán las atribuciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. DEROGADO. 2. Aplicar en forma efectiva las normas e instrucciones en relación al Registro Electoral. 3. DEROGADO. <p>[...]</p>
---	--

Nota: las *cursivas* son del autor.

Las reformas contenidas en los Decretos 181, 228, 898, 843 y 502 afectan a los organismos de gestión electoral: Juntas Electorales Departamentales y Municipales, y Juntas Receptoras de Votos. En el caso del Decreto 181, la modificación es de poca importancia y se refiere a dos numerales (6 y 10) del artículo 116. A las disposiciones originales sobre a quienes deben informar las Juntas Electorales Municipales en caso de alteraciones al orden público que ocurran, con ocasión de la votación, y de violaciones a las leyes y al Código Electoral, que cometieren las autoridades o particulares en contra del proceso electoral; se agregó que aquéllas deben informar también a la Junta de Vigilancia Electoral además de la Junta Electoral Departamental, al TSE y al Fiscal General. En cierta forma esta nueva disposición tiene un impacto de fortalecimiento del control de la Junta de Vigilancia Electoral sobre el proceso electoral y, por tanto, de los partidos políticos en tanto la misma está integrada por miembros de los partidos.

En el caso del Decreto 228, los artículos afectados fueron el 109, 113 y 129. El primero de estos modifica la integración de las Juntas Electorales Departamentales (JED). Mientras que según la disposición original del CE 1993 las JED se integrarían con igual número de miembros propietarios y sus respectivos suplentes, propuestos por cada uno de los partidos o coaliciones legalmente inscritos, la nueva disposición estableció que las JED se integrarían con un máximo de seis miembros, cinco propuestos por los partidos contendientes más votados en la última elección y el sexto sería elegido por sorteo entre los partidos y coaliciones contendientes en la elección de que se trate. Como puede colegirse esta modificación puso en desventaja a los nuevos partidos y a los partidos con menor votación. En otras palabras, esta reforma tiene un impacto sobre la igualdad de condiciones de vigilancia para todos los partidos colocando en ventaja a los más votados, alguno de los cuales incluso puede llegar a tener dos

miembros en la JED gracias al sorteo del sexto miembro.

La modificación al artículo 113 fue en el mismo sentido que la del artículo 109, solo que esta vez referida a las Juntas Electorales Municipales. Se modificó su integración siguiendo la lógica de fortalecer a los partidos más votados frente a los nuevos partidos o los menos votados. Así pues, se repite el impacto en la igualdad de condiciones de vigilancia para todos los partidos contendientes. Con perspectiva temporal puede afirmarse que la desigualdad en las oportunidades de tomar parte en la vigilancia sobre las Juntas Electorales Departamentales y Municipales fue resultado de un proceso que se inició relativamente temprano. El Decreto Legislativo No.898, del 22 de noviembre de 1996²⁰ modificó, por primera vez, la forma de integrar ambas Juntas Electorales eliminando el equilibrio que suponía la disposición original del Código Electoral de 1993. Desde 1996, los cuatro partidos o coaliciones contendientes más votados en la última elección tenían garantizados sus vigilantes ante las JED y JEM. El Decreto 228 de 2003 simplemente abrió una plaza más para el quinto partido más votado. Resulta curioso que dicha ampliación coincidió con el número de partidos que compitieron en la elección presidencial de 2004. El Decreto 228 se aprobó el 11 de diciembre de 2003 cuando ya el proceso electoral de 2004 había comenzado. No queda lugar a dudas que se trató de una modificación *ad hoc*.

En cuanto a la modificación del artículo 129 puede afirmarse que favoreció a los partidos, concretamente a los miembros de los partidos que llevan a cabo funciones de vigilancia. La

disposición original establecía que el Tribunal debía fijar, previamente a cualquier evento electoral, “el salario a devengar por cada miembro de las Juntas Receptoras de Votos”. La reforma de esta disposición en 2003 dejó de hablar de “salario” sustituyéndolo por una “retribución” no solo para los miembros de las Juntas Receptoras de Votos sino también para los “miembros vigilantes de los Partidos Políticos ante las mismas”. Esta modificación tuvo un impacto financiero sobre la gestión electoral al elevar los costos en materia de “retribuciones”. Como se verá con mayor claridad al analizar las reformas al Título VII, el impacto producido en su conjunto ha sido el de fortalecer a los partidos políticos como protagonistas de los procesos electorales. Algunas veces este fortalecimiento se hizo a costa de la misma institucionalidad electoral.

El Decreto Legislativo No. 843, de octubre de 2005²¹ (pre electoral puesto que en 2006 había elecciones de diputados y Concejos Municipales), incluyó nuevas modificaciones en la manera de integrar las JED y JEM (artículos 109 y 113). Si el Decreto 228 había fijado en seis sus integrantes, el nuevo Decreto redujo su número a cinco. Cuatro de ellos corresponderían, por “derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección”. Si se toma en cuenta que los partidos con mayor número de votos en 2004 fueron ARENA, FMLN, PCN y PDC, estos partidos tenían garantizado que sus propuestas de integrantes de JED y JEM serían tomadas en cuenta. El quinto miembro podría ser el propuesto por cualquiera de estos partidos si en el sorteo tal

²⁰ Publicado en el Diario Oficial No. 226, Tomo No. 333, del 29 de noviembre de 1996.

²¹ Publicado en el Diario Oficial No.203, Tomo No.369, del 1 de noviembre de 2005.

era el resultado. Es cierto que bien podría ser de un quinto partido pero de todas formas, y tal sería su impacto, las JED y JEM quedarían integradas con mayoría a favor de la “derecha” partidaria representada en ARENA, PCN y PDC. El sesgo “derechista” de las JED y JEM, introducido por el Decreto 843, también afectó a las JRV por cuanto también redujo a cinco sus integrantes y cuatro serían por “derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección”, o sea, ARENA, FMLN, PCN y PDC.

El Decreto 502 del 6 de diciembre de 2005²² introdujo nuevas modificaciones a los artículos 109 y 113. Si antes eran las Juntas Electorales Departamentales y las Juntas Electorales Municipales quienes elegían a su presidente, secretario y vocales, la modificación introducida le confirió al Tribunal Supremo Electoral la distribución de tales cargos siguiendo un criterio de “asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente”. Esto quiere decir que si en las elecciones de 2009 participaran por separado los partidos ARENA, PCN y PDC tendrían garantizadas la presidencia y secretaría del 60 por ciento de estos organismos electorales.²³

Si hasta aquí las reformas comentadas fortalecieron a los partidos políticos, en general, las modificaciones introducidas a la

integración de los organismos de gestión electoral tuvieron un “sesgo hacia la derecha” del espectro partidario. La igualdad de condiciones que implicaban las disposiciones originales aprobadas en 1992 poco a poco fue siendo desvirtuada. Los decretos que introdujeron las modificaciones fueron aprobados en momentos pre-electorales. Las últimas modificaciones introducidas por el Decreto 502 parecen seguir esta regla pre-electoral. En tales condiciones no es inverosímil plantear que el cálculo partidista haya sido el *leit motiv* de tales reformas.²⁴

Finalmente, el Título XIV “Disposiciones Generales” incluye varios artículos que fueron modificados y que refieren a Organismos de Gestión Electoral. Tales artículos son: 347, 351, 351A y 355. Fueron modificados por los Decretos No. 228, No. 501, No. 783 y No.228 respectivamente haciendo un total de 4 modificaciones. Las mismas se refieren a la prestación de transporte público gratuito por el TSE, en la medida de sus posibilidades; la introducción de cambios y modificaciones en las propuestas de los partidos para integrar las JED y JEM; la integración de las JED y JEM cuando los partidos miembros de una coalición compiten de manera independiente en otra elección; y los impedimentos para no aceptar formar parte de las JED y JEM. Todas estas modificaciones fueron hechas en momentos distintos (2003, 1998 y, 1994) y no parece que hayan tenido mayor impacto político. La

²² Publicado en el Diario Oficial No.1 Tomo No.378, del 3 de enero de 2008.

²³ Las otras dos modificaciones introducidas por el Decreto 502 tienen sentidos diversos. Por un lado, la reforma al artículo 125 busca mejorar la disposición de recintos por parte del TSE para la realización de la jornada electoral. En cambio la reforma al artículo 129 sigue la tendencia de otorgarle mayor control a los partidos políticos sobre los otros actores que intervienen en una elección. En este caso, los partidos políticos se convierten en mediadores para el pago de la retribución monetaria a los

vigilantes de los partidos políticos ante las Juntas Receptoras de Votos. Antes la retribución iba directamente del TSE a los vigilantes. Con la reforma introducida por el Decreto 502, el TSE entregará la retribución a los partidos previamente a las elecciones y éstos tienen hasta 45 días después de la jornada electoral para trasladarla a sus vigilantes.

²⁴ Las otras dos reformas introducidas por el Decreto 843 fueron más bien ajustes a las disposiciones originales que se derivaban de las modificaciones hechas al Registro Electoral y a la distribución de cargos establecida en el artículo 117.

excepción podría ser la referida al transporte gratuito si se toma en cuenta que fue hecha de cara a las elecciones presidenciales de 2004, en la cual se registró un incremento sustantivo en la participación electoral. Sin embargo, no

hay manera de imputar causalidad a la reforma del artículo 347 en este sentido. Más bien parece haber sido el tipo de campaña electoral que realizaron los partidos la que incrementó la participación.

3.3.4 LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ARTS. 130-149)

Las reformas al Título VI del Código Electoral están concentradas en el Decreto Legislativo No. 181 del 6 de noviembre de 2003.²⁵ De las veinte modificaciones, diecisiete corresponden a dicho decreto (ver cuadro 15). Las otras tres están contenidas en los Decretos 228 y 132 también del año 2003. Por tanto, se trata de modificaciones hechas después de una década de vigencia de las disposiciones originales de 1993. ¿En qué sentido fueron hechas estas modificaciones? En primer lugar hay que notar que dieciocho de las veinte modificaciones se

refieren al derecho de vigilancia permanente de los partidos políticos. Once de las dieciocho afectaron al artículo 143 que establece las facultades de la Junta de Vigilancia Electoral. Tres de esas modificaciones fueron reformas de los numerales 1, 2 y 8 del mencionado artículo mientras que las ocho restantes más bien fueron adiciones de los numerales 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del mismo artículo. La comparación de las reformas a los numerales 2 y 8 ilustran la orientación y el sentido de los numerales añadidos.

Cuadro 15
Modificaciones a la Fiscalización de los Partidos Políticos, 1993-2007

Título VI Capítulo	Artículos	Modificación	
		Artículos ^a	Decreto
I Del derecho de vigilancia temporal	130, 131, 132, 133, 134,	134 (1)	228
	135, 136 y 137	135 (1)	228
II Del derecho de vigilancia permanente	138, 139, 140, 141, 142,	139 (1)	181
	143, 144, 145, 146, 147,	140 (1)	181
	148 y 149	141 (1)	181
		142 (1)	181
		143 (11)	132 (1), 181 (10)
		144 (1)	181
		145 (1)	181
	146 (1)	181	
Total modificaciones		20	

^a La cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.
Fuente: elaboración propia.

²⁵ Publicado en el Diario Oficial No. 227, Tomo No. 361, del 4 de diciembre de 2003.

Según puede notarse en el cuadro 16, estas reformas tuvieron como impacto fortalecer a la Junta de Vigilancia Electoral y, por su medio, a los partidos políticos. De hecho el segundo considerando del Decreto 181 dice expresamente: “Que el desarrollo y consolidación del proceso democrático es impostergable para el progreso del país, y para ello es necesario *el fortalecimiento del papel de los Partidos Políticos, dentro de ese proceso*”.²⁶ Por su parte, el cuarto considerando reafirma la orientación de la reforma cuando dice: “Que para la transparencia de los procesos electorarios y la confianza ciudadana, es preciso que la fiscalización sea efectiva en lo relacionado con la materia electoral y para ello, *es menester fortalecer el papel de la Junta de Vigilancia*”.²⁷

No queda claro por qué se planteó esta vía para mejorar la transparencia y confianza ciudadana cuando se pudo haber fortalecido a los mismos organismos de gestión electoral haciéndolos más autónomos e independientes de los partidos políticos. El principio de los controles mutuos para evitar el fraude, adoptado para la integración del TSE, sigue imponiéndose entre los legisladores antes que el principio de autonomía e independencia. Finalmente, si se toma en cuenta que todos los decretos que contienen estas reformas y adiciones se aprobaron en septiembre y diciembre de 2003, las mismas tuvieron un carácter pre electoral puesto que se hicieron muy probablemente de cara a las elecciones presidenciales de 2004.

Cuadro 16
Dos reformas a las atribuciones de la Junta de Vigilancia Electoral

Disposición original, CE 1993	Decreto Legislativo No.181, del 6 de noviembre de 2003
<p>Art. 143: La Junta de Vigilancia tendrá las facultades siguientes: [...] 2) Tener acceso a los libros de Registro que lleve el Tribunal, excepto los de afiliación de los Partidos Políticos. [...] 8) Las demás que señalen este Código, los Reglamentos y el Tribunal.</p>	<p>Art. 143: La Junta de Vigilancia tendrá las facultades siguientes: [...] 2) Acceso a la información y documentación que lleve el Tribunal cuando fuere necesario para el cumplimiento de las facultades que le confiere el presente Código. [...] 8) Vigilar la organización, instalación y capacitación de los organismos electorales temporales.</p>

Fuente: elaboración propia.

²⁶ Las *cursivas* son del autor.

²⁷ Las *cursivas* también son del autor.

3.3.5 LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU FINANCIAMIENTO (ARTS. 150-195).

El Título VII del Código Electoral contiene la materia directamente relacionada con los partidos políticos. Si, como hasta ahora se ha visto, las reformas a los Títulos I a VI se han orientado fundamentalmente a fortalecer a los partidos, las modificaciones a este Título específico deberían apuntar en la misma dirección. Como puede verse en el cuadro 17 se trata de veintisiete modificaciones contenidas en once Decretos. Por tanto, a diferencia de lo ocurrido en otras materias, las modificaciones hechas se produjeron de manera más dispersa. Las primeras modificaciones se aprobaron en enero de 1994 (Decreto Legislativo No. 782)²⁸ mientras que las más recientes se aprobaron en diciembre de 2007 (Decreto Legislativo No. 502)²⁹. En términos de artículos afectados, nueve de las veintisiete modificaciones fueron hechas al artículo 182, cuatro al 190 y al 154, tres al 159 y dos al 160 y al 175. Los artículos 157, 163 y 179 fueron afectados una sola vez. En total fueron nueve artículos con modificaciones de un total de cuarenta y seis. Así que aunque dispersas en el tiempo, las reformas se concentraron en pocos artículos (que representan el 19.6% de esta materia). Aquí se retomarán las que se consideran más

relevantes por cuanto tocan elementos del sistema electoral en sentido estricto.

Las reformas hechas al artículo 159 son indicativas del sesgo partidista de las mismas. Pero dicho sesgo no debe entenderse en términos generales en el sentido que buscaron favorecer a “los” partidos políticos. Más bien debe entenderse como modificaciones hechas a favor de los partidos “ya existentes”. Los considerando del Decreto No. 898 reconocen, ya en 1996 (cuando todavía no se había realizado una segunda elección con el nuevo Código Electoral), que el número de partidos políticos se estaba incrementando “considerablemente” y para poner un freno a una previsible fragmentación del sistema de partidos era “procedente establecer un mayor número de afiliados”. Tres años después, mediante el Decreto Legislativo No. 614 la barrera electoral para la inscripción de los partidos se elevó más. Finalmente, la nueva reforma introducida al mencionado artículo por el Decreto Legislativo No. 502, de diciembre de 2007, estableció la barrera no como porcentaje del total de votos válidos sino como un número fijo muy por arriba de la disposición original. El cuadro 18 muestra la secuencia de estas modificaciones.

²⁸ Publicado en el Diario Oficial No. Tomo No. 322, del 3 de febrero de 1994.

²⁹ Publicado en el Diario Oficial No., Tomo No. 378, del 3 de enero de 2008.

Cuadro 17
Modificaciones a las disposiciones sobre partidos políticos, 1993-2007

Título VII Capítulo	Artículos	Modificación	
		Artículos ^a	Decreto
I De la constitución	150, 151, 152, 153, 154, 155, 156 y 157	154 (4) 157 (1)	502, 614, 621 y 228 587
II De la inscripción	158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 167	159 (3) 160 (2) 163 (1)	502, 614 y 898 502 y 614 614
III Régimen interno de los partidos políticos	168, 169, 170, 171, 172, 173 y 174	n.a.	n.a.
IV De las coaliciones y fusiones	175, 176, 177, 178, 179, 180 y 181	175 (2) 179 (1)	635 (2) 228
V De la cancelación de un partido	182, 183, 184, 185 y 186	182 (9)	502, 898 (3), 636 (2), 993 y 986 (2)
VI Régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático	187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194 y 195	190 (4)	782 (2), 228 y 898
Total modificaciones		27	

^a La cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.

n.a. = no aplica (no hubo modificaciones).

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 18
Incremento paulatino de la barrera electoral para inscribir partidos (Art.159)

Disposición original, CE 1993	Decreto 898, 22 de noviembre de 1996
Art.159: Los nuevos Partidos Políticos para inscribirse deben contar con <i>tres mil afiliados por lo menos en toda la República</i> . La adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo.	Art.159: Los Partidos Políticos para inscribirse deben de contar con <i>un número de afiliados equivalente al dos por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial</i> ; la adhesión al partido formulado por el ciudadano apto para el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo.
Decreto 614, 13 de mayo de 1999	Decreto 502, 6 de diciembre de 2007
Art.159: Los partidos políticos para inscribirse deben contar con <i>un número de afiliados equivalente al tres por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial</i> ; la adhesión al Partido formulado por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el Libro de Afiliación respectivo.	Art.159: Los Partidos Políticos para inscribirse deberán contar con al menos cincuenta mil ciudadanos afiliados; la adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectiva”

Nota: las *cursivas* son del autor.

Fuente: elaboración propia.

Es interesante notar que en la disposición de 1993 los afiliados debían estar en “toda la República” mientras que las modificaciones introducidas en 1996 y 1999 hablaban más bien de la “última elección Presidencial” y no hacían referencia al territorio donde debían contarse los votos. En la medida en que se había interpretado que ese territorio era también “toda la República”, el número de afiliados que debían reunir los partidos interesados en inscribirse ante el TSE superaba los 3 mil afiliados.³⁰

Lo hecho con el artículo 159 encuentra su complemento en las modificaciones

practicadas al artículo 182 (numerales 3 y 7) que establece la barrera electoral que un partido o coalición debe superar para evitar que su inscripción sea cancelada. La misma fue elevada pasando del uno por ciento de los votos válidos emitidos en la elección en que ese partido o coalición participó, al tres por ciento en el caso del partido y al seis, nueve o más en el caso de la coalición. El cuadro 19 permite una visión comparada de la elevación de esta barrera electoral según la disposición original de 1993, las reformas que se le hacen en 1996 y 1999 más la formulación vigente a partir de 2007.

Cuadro 19
Incremento de la barrera electoral para evitar la cancelación de partidos, Art. 182

Disposición original, CE 1993	Decreto 636, 10 de junio de 1999	Decreto 898, 22 de noviembre de 1996	Decreto 502, 6 de diciembre de 2007
<p>Art.182: Procede cancelar la inscripción de un Partido Político:</p> <p>[...]</p> <p>3) Cuando un Partido Político o Partidos Políticos que integran una Coalición que interviene en una elección de Presidente y Vicepresidente de la República o de Diputados a la Asamblea Legislativa, no obtenga por lo menos el <i>uno por ciento</i> de los votos válidos emitidos en la elección en</p>	<p>Art.182: Procede cancelar la inscripción de un Partido Político:</p> <p>[...]</p> <p>3) Cuando un Partido Político que interviene en una elección de Presidente y Vicepresidente de la República o de Diputados en la Asamblea Legislativa y no obtenga por lo menos el <i>tres por ciento</i> del total de los votos válidos en la elección en que dicho Partido haya participado.</p>	<p>Art.182: Procede cancelar la inscripción de un Partido Político:</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p>	<p>Art.182: Procede cancelar la inscripción de un Partido Político:</p> <p>[...]</p> <p>3) Cuando un Partido Político que interviene en una elección de Diputados a la Asamblea Legislativa o de Diputados a Parlamento Centroamericano y no obtenga por lo menos un Diputado en la elección en que dicho partido haya participado; tampoco procederá la cancelación si en la elec-</p>

³⁰ De acuerdo con los resultados de la elección presidencial de 2004, un nuevo partido debería contar con más de 60 mil afiliados para poder inscribirse en el TSE.

que dicho Partido o Partidos Coaligados hayan participado.			ción en la que no obtuvo el mínimo requerido, dicho partido logró obtener al menos cincuenta mil votos.
[...]	[...]	[...]	[...]
7) Si la Coalición fuese pactada con el uso de forma independiente de los símbolos de cada partido que la forma, y uno o varios de ellos no obtuvieren por lo menos el <i>uno por ciento</i> de los votos válidos emitidos en la elección en que dicha Coalición haya participado.	7) Si la Coalición fuese pactada con el uso en forma independiente de los símbolos de cada partido que la forman y uno o varios de ellos no obtuvieran por lo menos el <i>tres por ciento</i> del total de los votos emitidos en la elección en que dicha Coalición haya participado.	7) Cuando los Partidos Políticos que integren una coalición para participar en una elección de Presidente y Vicepresidente de la República, o de Diputados a la Asamblea Legislativa, participen con símbolo único, y no obtuvieren en cada una de ellas, el porcentaje de votos válidos según la siguiente tabla: A) El <i>6%</i> si la COALICIÓN está integrada por dos Partidos Políticos; B) El <i>9%</i> si la COALICIÓN está integrada por tres Partidos Políticos, y C) El <i>1% adicional</i> por cada Partido Político superior a tres que integren o pacten conformar dicha COALICIÓN. Cuando la COALICIÓN fuese pactada con símbolo propio, y aquel o aquellos partidos coaligados que no obtengan por lo menos el <i>3%</i> de los votos válidos emitidos.	7) Cuando los Partidos Políticos que integren una coalición para participar en una elección de diputados a la Asamblea Legislativa o de diputados al Parlamento Centroamericano, participen con símbolo único y no obtuvieren en cada una de ellas la cantidad de votos válidos según la siguiente tabla: a) Cien mil si la coalición está integrada por dos Partidos Políticos. b) Ciento cincuenta mil si la coalición está integrada por tres Partidos Políticos. c) Cincuenta mil adicional por cada Partido Político superior a tres que integren o pacten conformar dicha coalición. 8) Cuando la coalición fuese pactada con símbolo propio y aquel o aquellos partidos coaligados no obtengan por lo menos cincuenta mil votos válidos emitidos”

Nota: las *cursivas* son del autor.

Fuente: elaboración propia.

La elevación paulatina de las barreras para inscribir o eliminar los partidos o coaliciones contendientes en 1996 y 1999 buscaba evitar la fragmentación del sistema de partidos. Indirectamente se trataba de modificaciones que favorecían a los partidos ya existentes, especialmente ARENA, FMLN, PCN y PDC en tanto partidos históricos. Sin embargo, la competencia electoral en 2004 produjo una concentración de los votos válidos en ARENA y FMLN de 93.5% dejando apenas un 6.5% de los mismos para ser repartidos entre PCN, PDC y CDU. Obviamente, ni el PCN ni los otros dos que participaron en coalición podrían superar la respectiva barrera de eliminación de los partidos. Esto planteó una situación paradójica pues PCN, PDC y CDU tendrían que haber sido eliminados aún cuando, por la diferencia en el calendario electoral, tenían una representación parlamentaria entre 2003 y 2006.

El Tribunal Supremo Electoral (1999-2004) inició de oficio el trámite de cancelación de esos partidos. Pero PCN y PDC pusieron cada

uno por su lado un amparo ante la Corte Suprema de Justicia la cual resolvió a su favor. Según la Corte, el trámite iniciado por el TSE tenía errores “al no haber éste motivado debidamente la resolución a través de la cual se inició el procedimiento de cancelación de inscripción de dicho(s) Partido(s)” y, por tanto, debía ser comenzado de nuevo. Pero el nuevo TSE (2004-2009) decidió no re-iniciar el trámite porque “atenta contra el pluralismo político y pone en grave riesgo el único mecanismo con el que cuenta el pueblo salvadoreño para ser representado”.³¹

La modificación de los numerales 3 y 7 del artículo 182 (y la adición del numeral 8) en diciembre de 2007 pueden entenderse como un esfuerzo para garantizar que un resultado “paradójico” no vuelva a ocurrir. De paso, junto a la modificación de la barrera para la inscripción de partidos, las modificaciones al artículo 182 pretenden “congelar” la oferta partidista garantizando la existencia del PCN y PDC, siempre y cuando obtengan al menos un escaño legislativo o mantengan su caudal electoral arriba de los 50 mil votos válidos.³²

3.3.6 LOS CANDIDATOS (ARTS. 196-223).

El Título VIII que contiene la materia sobre los candidatos registró catorce modificaciones que afectaron a seis artículos (de veintisiete, es decir a un 22.2% del articulado del Título). Diez de las modificaciones afectaron a dos artículos (215 y 220) que se refieren a los candidatos a Diputados y Concejos Municipales. En el tiempo las reformas ocurrieron de forma dispersa. Así, por ejemplo, la modificación en el artículo 211, mediante el Decreto No. 666, fue aprobada en septiembre de 1993 mientras que la incorporación de los artículos 215 y 220, mediante el Decreto No. 669, fue aprobada

en julio de 1999, una vez que ya habían sido derogados, a través del Decreto No. 950, en enero de 1997. Ambos artículos ya habían sido reformados tanto por el Decreto No. 765, de enero de 1994, que modificó el numeral 5°

³¹ Cfr. Sentencias Definitivas 312-2004 y 312-2004 del 17 de Diciembre de 2004 de la Corte Suprema de Justicia y resoluciones del TSE del 2 de enero de 2005. Dos de los cinco magistrados del TSE (Eduardo Urquilla y Eugenio Chicas) no estuvieron de acuerdo con estas resoluciones del organismo electoral. La Magistrada de la Sala de lo Constitucional, Victoria Marina de Avilés, no concurrió con su voto las sentencias de la CSJ.

³² El CDU fue cancelado como resultado de las elecciones de 2004 pero un decreto transitorio permitió que su sustituto, Cambio Democrático (CD), pudiese inscribirse con menos firmas que las establecidas por la barrera vigente antes de su modificación en 2007.

del artículo 215, como por el Decreto No. 922, de diciembre de 1996. Una modificación más sufrieron los artículos citados al producirse el cambio de documento para ejercer el sufragio, es decir, cuando el DUI sustituyó al carné electoral.³³ ¿Qué contienen estos artículos

tantas veces reformados? Contienen las disposiciones que establecen los documentos necesarios para la inscripción de candidatos a Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales.

Cuadro 20
Modificaciones sobre las candidaturas, 1993-2007

	Título VIII Capítulo	Artículos	Modificación	
			Artículos ^a	Decreto
I	Del procedimiento de inscripción	196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203 y 204	196 (1)	765
II	De los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República	205, 206 y 207	206 (1)	765
III	De los candidatos al Parlamento Centroamericano	208, 209, 210, 211, 212 y 213	211 (1)	666
IV	De los candidatos a Diputados a la Asamblea Legislativa	214, 215, 216, 217 y 218	215 (6) ^b , 216 ^c	502, 940, 937, 669, 950, 922 y 765
V	De los candidatos a Concejos Municipales	219, 220, 221, 222	220 (4)	502, 669, 950 y 922
		Total modificaciones	14	

^a La cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.

^b Incluye una reforma transitoria según Decreto Legislativo N° 240.

^c Reforma transitoria según Decreto Legislativo N° 937.

Fuente: elaboración propia.

El Decreto 765 también modificó al procedimiento de inscripción de candidatos al cambiar el plazo en el que se cerraría. La disposición original contenida en el artículo 196 establecía un plazo de sesenta días antes de la fecha señalada para las elecciones. La reforma prolongó unos días más el periodo para la inscripción de candidatos puesto que el mismo terminaría cincuenta días antes de la fecha fijada para las elecciones. Así, con esta

medida se buscó dar más oportunidades a los partidos o coaliciones para que pudieran inscribir a sus respectivos candidatos. El otro artículo modificado por el Decreto No. 765 fue el 206, en su numeral 5° que también se orientó en la dirección de dar más oportunidades para ser candidato. En este caso se amplió el abanico de documentos que podían ser presentados para establecer la calidad de salvadoreño de los postulados. El mencionado decreto es de enero de 1994 y tuvo una clara finalidad preelectoral. Las mayores oportunidades brindadas a los partidos y candidatos se comprende si se toma en cuenta que las elecciones de 1994 serían las primeras a realizarse en la post guerra. Para

³³ Dicha modificación no se muestra en el cuadro 19 puesto que no solo afecta a los artículos en cuestión sino a "todas aquellas disposiciones del Código Electoral en las que se haga alusión del carné electoral" (Ver Decreto Legislativo No. 132, del 18 de septiembre de 2003, publicado en el Diario Oficial No.180, Tomo 360, del 30 de septiembre de 2003).

entonces muchas personas no tenían partidas de nacimiento o no podían obtenerlas porque los registros civiles de sus respectivos municipios habían sido destruidos.

Finalmente, en el Título XIV “Disposiciones Generales” se incluye un artículo referido a los

candidatos que fue modificado por el Decreto No. 765. Dicho artículo es el 349, y al comparar la versión original con la versión modificada, se nota que pretendía facilitar la inscripción de los candidatos, en el sentido comentado en el párrafo anterior.

3.3.7 EL EVENTO ELECTORAL (ARTS. 224-269).

Sin duda esta es la materia que más modificaciones tuvo a lo largo del periodo. Sin embargo, dos decretos concentran 27 de los 39 cambios. El Decreto Legislativo No. 843, de octubre de 2005 hizo 19 modificaciones en tanto que el Decreto Legislativo No. 228, de diciembre de 2003 introdujo las otras 8. Las partes más afectadas fueron las relacionadas con la votación y el escrutinio con 24 modificaciones en un cuerpo legal de 18 artículos. Esto quiere decir que varios artículos tuvieron más de una modificación (ver cuadro 21).

El examen del Decreto No. 843 revela las siguientes modificaciones. En cuanto al artículo 239, sobre las papeletas de votación, es el Secretario de las JRV y no el Presidente quien firma las papeletas y desprende la esquina perforada de las mismas. En tanto que las reformas introducidas a la materia de la votación afectaron “aspectos operativos contingentes al día de realización de los comicios” (Decreto No. 843, Considerando III) entre los cuales están la hora en que las JRV deben tener a su disposición todo el material a utilizar, la sucesión en la integración de las mismas, la ubicación de los depósitos de votos, la ubicación y utilización de padrones electorales parciales, la identificación de los votantes, etc. No parece haber un sesgo

partidista en estas modificaciones. Sin embargo, lo que llama la atención es que precisamente haya sido hasta 2005 que fueron aprobadas. Esto quiere decir que solo a las elecciones legislativas de 2006 se les ha aplicado las disposiciones modificadas.

Las modificaciones hechas a lo relacionado con el cierre de la votación y el escrutinio incluyen la adición de cuatro artículos: 253A, 253B, 253C y 253D que se refieren concretamente al orden en que se realizará el escrutinio y se levantará el acta; el contenido del acta misma; las papeletas que deben ser consideradas como abstenciones y las que deben contarse como votos nulos. No es que nada de estas materias estuviese contemplada entre las disposiciones originales del Código Electoral. De hecho todo ello estaba contenido en el artículo 253 que también fue reformado por el Decreto No. 843. Ahora bien, el Decreto No. 502 introdujo una modificación al artículo 253-C y dos modificaciones al artículo 253-D. Es una de éstas últimas la que más dudas genera en cuanto a su intención. El Decreto No. 502 derogó el literal c del artículo 253-D que establecía que se consideraría voto nulo “cuando en la papeleta no aparecieran la firma del Secretario y el sello de la Junta Receptora de Votos, bastando la falta de uno de ellos”. Al producirse esta derogatoria en diciembre

de 2007 se le ha considerado en este trabajo como reforma pre-electoral. Al momento de redactar este trabajo no está disponible la cantidad de votos que han sido anulados por esta razón en elecciones anteriores. Por tanto, no puede establecerse con certidumbre el impacto que la modificación señalada pueda tener en las elecciones de 2009. Sin embargo, esta medida no se considera oportuna por las dudas que genera sobre el escrutinio a practicarse en 2009.

Con la finalidad de agilizar la divulgación del escrutinio y disminuir posibles anomalías en la transmisión de resultados, el decreto No.843 dispuso también, mediante reforma del inciso cuarto del artículo 259, que la base

para informar los resultados serían las actas originales de las JRV y no “los originales de acta general municipal de escrutinio” como establecía la disposición original.

La búsqueda de una mayor confiabilidad en los resultados electorales se ve reflejada en la modificación del inciso tercero del artículo 260. En ella se establece que, cuando se haya solicitado la nulidad de resultados por diferencias o alteraciones en los originales de las actas de cierre y escrutinio de las JRV entregadas al TSE, se hará una confrontación con las copias de esos originales en poder de la JED o la JEM. La disposición anterior establecía que la confrontación se haría “con los otros originales”.

Cuadro 21
Modificaciones hechas a las disposiciones sobre el proceso electoral, 1993-2007

Título IX Capítulo	Artículos	Modificación	
		Artículos ^a	Decreto
I De la convocatoria a elecciones	224, 225 y 226	n.a.	n.a.
II De la propaganda electoral	227, 228, 229, 230,	229 (2)	921 y 480
	231, 232, 233, 234,	230 (2)	480 y 949
	235, 236 y 237	233 (1)	731
III De las papeletas de votación	238, 239 y 240	239 (3)	765 y 843 (2)
IV De la votación	241, 242, 243, 244,	241 (2)	502 y 579
	245, 246, 247, 248,	242 (1)	843
	249, 250, 252 y 252	243 (2)	228 y 843
		244 (2)	228 (2)
		245 (2)	228 y 843
		246 (1)	843
		247 (1)	843
		248 (2)	228 (2)
		249 (1)	843
	250 (2)	843 (2)	
V Del cierre de la votación y escrutinio	253, 254, 255, 256, 257 y 258	253 (1)	843
		253-A ^b	843
		253-B ^c	843
		253-C (2) ^d	502 y 843

		253-D (3) ^e	502 (2) y 843
		254 (3)	843 y 228 (2)
		256 (1)	843
VI Del escrutinio final y declaratoria de elección	259, 260, 261, 262, 263, 264, 265 y 266	259 (1) 260 (1) 262 (1)	843 843 632
VII De las credenciales y su entrega	267, 268 y 269	n.a.	n.a.
Total modificaciones		39	

^a La cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.

^{b, c, d, e} Artículos creados por el Decreto 843.

n.a. = no aplica.

Fuente: elaboración propia.

Las otras modificaciones a examinar son las introducidas por el Decreto Legislativo No. 228, de fecha 11 de diciembre de 2003. Como se mencionó anteriormente son ocho modificaciones las aprobadas sobre cuatro artículos referidos a la votación (Art. 243, 244, 245, 248 y 254). En cuanto al artículo 243 se trata más bien de una adecuación a la tecnología disponible ya en 2003 pues se eliminó la mención explícita al telégrafo como medio de comunicación entre la JRV y la JED. Las reformas en el artículo 244 también eliminan menciones explícitas solo que en este caso a artículos del mismo Código, tal como lo hacía la disposición original (al referir a los artículos 296 y 280) al establecer las sanciones a las que se sometería quien contraviniera lo dispuesto en el artículo 244. Por su parte, la modificación al artículo 245 incorpora la figura del Jefe del Centro de Votación.³⁴

Las reformas a los incisos 2 y 3 del artículo 248 establecen dónde han de votar los Jefes de Centros de Votación y Supervisores de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes

y sustituyen la mención del carné electoral por el Documento Único de Identidad. En realidad el cambio no se refiere a la forma y lugar donde los mencionados deben votar, sino precisamente a la inclusión de las categorías “Jefes de Centros de Votación” y “Supervisores” puesto que la disposición original hablaba más bien de “Delegados”. Por su parte, las modificaciones al artículo 254 son dos adiciones que buscan agilizar el escrutinio.

En resumen, que pese a recibir la mayor cantidad de modificaciones, el Título IX “Del proceso electoral” no fue reformado de manera sustantiva. Los cambios fueron más bien epidérmicos y algunos buscaron simplemente adecuar o armonizar los contenidos con otras partes del Código Electoral. Vistas estas modificaciones desde este punto de vista, su impacto no ha sido relevante especialmente porque las mismas apenas fueron aplicadas en las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y de Concejales Municipales de 2006.³⁵

³⁴ Esta misma figura también aparece en la modificación del artículo 244.

³⁵ No obstante, no debe ignorarse el posible impacto que la derogatoria del literal c, del artículo 253-D pueda tener en futuras elecciones. Si así fuera, lo dicho en este párrafo tendrá que aplicarse únicamente a elecciones anteriores a 2009.

3.3.8 INFRACCIONES Y SANCIONES (ARTS. 270-306).

El Título X corresponde a las infracciones y sanciones. En esta materia se produjeron únicamente cuatro reformas en todo el periodo 1993-2007 (ver cuadro 22). Dos de ellas fueron aprobadas en diciembre de 1993, a un año casi de vigencia del Código Electoral. Ambas modificaciones buscaron proteger a medios de comunicación masiva y agencias publicitarias, evitándoles multas por contravenir lo dispuesto en el artículo 230 o por prestarse a la difusión indebida de la propaganda electoral, simbología, colores, lemas, marchas y las imágenes o fotografías de candidatos o partidos contendientes (ver cuadro 23). Como se nota, estas medidas exculpan a medios y agencias publicitarias

cuando la infracción la haya cometido un partido o coalición a pesar de haber hecho uso de los primeros. Así, uno de los considerando del Decreto No. 731 dice explícitamente: “Que la infracción la comete el partido político o coalición, por lo que es injusto aplicar una sanción al propietario del medio publicitario, por lo que es procedente se reformen dichos artículos a efecto de suprimir la sanción al medio publicitario”. De acuerdo con el cuadro 23 la disposición original también establecía multas para los medios o agencias publicitarias. En cierta forma dicha disposición les consideraba cómplices de la infracción cometida por los partidos o coaliciones.

Cuadro 22
Modificaciones a las Infracciones y Sanciones, 1993-2007

Título IX Capítulo	Artículos	Modificación	
		Artículos ^a	Decreto
I De las definiciones	270	n.a.	n.a.
II De los funcionarios y empleados públicos	271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282 y 283	n.a.	n.a.
III De los particulares	284, 285, 286, 287, 288,	289 (1)	731
	289, 290, 291, 292, 293,	290 (1)	731
	294, 295, 296, 297, 298	291 (1)	502
	y 299	293 (1)	132
IV De los delitos contra el sufragio	300, 301 y 302	n.a.	n.a.
V De los procedimientos	303, 304, 305 y 306	n.a.	n.a.
Total modificaciones		4	

^a La cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.

n.a. = no aplica.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 23

Liberación de responsabilidad a los medios de comunicación masiva y agencias publicitarias

Disposición original, CE 1993	Decreto 731, 1 de diciembre de 1993
Art.289: El uso de propaganda electoral, simbología, colores, lemas, marchas y las imágenes o fotografías de los candidatos postulados o inscritos de otros Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, hará incurrir a los integrantes del Organismo de Dirección del Partido Político o representante de la coalición, que ordenaron la difusión <i>y al propietario del medio de comunicación que se prestare a difundirlos a cualquier título</i> , a una multa de diez mil a cincuenta mil colones.	Art.289: El uso de la propaganda electoral, simbología, colores, lemas, marchas y las imágenes o fotografías de los candidatos postulados o inscritos de otros Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, hará incurrir a los integrantes del Organismo de Dirección del Partido Político o representante de la Coalición, que ordenaron la difusión, a una multa de diez mil a cincuenta mil colones.

Nota: las *cursivas* son del autor.

Fuente: elaboración propia.

3.3.9 LOS RECURSOS (ARTS. 307-324).

Finalmente, sobre la materia de los recursos se registró una sola modificación y de manera muy temprana, a través del Decreto Legislativo No. 665, del 22 de septiembre de 1993, a menos de un año de vigencia del Código Electoral y de cara a las elecciones generales

de 1994. Se trata de la adición del artículo 320 que establece la nulidad de la inscripción de candidatos en contravención a la ley. Es curioso que en el Código Electoral aprobado en 1992 no apareciera dicho artículo pues del 319 pasa al 321.

Cuadro 24

Modificaciones sobre los recursos, 1993-2007

Título XI Capítulo	Artículos	Modificación		
		Artículos ^a	Decreto	
I	De la Revocatoria	308	n.a.	n.a.
II	De la Revisión	309, 310 y 311	n.a.	n.a.
III	De la Apelación	312, 313, 314 y 315	n.a.	n.a.
IV	De la Nulidad	316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323 y 324	320 (1)	665
Total modificaciones		1		

^aLa cifra entre paréntesis indica el número de modificaciones hechas al artículo citado.

Fuente: elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

A 15 años de las reformas constitucionales en materia electoral no puede afirmarse que la institucionalidad electoral esté consolidada ni que sea de la mejor calidad. A lo largo de este trabajo se identificó tres oleadas importantes de reforma y no se descarta que la coyuntura electoral de 2009 se convierta en el momento propicio para una cuarta gran reforma electoral. Lo que no es claro es que esta nueva ola tenga un sentido de mejora por más que todavía existe materia cuya calidad puede mejorarse. Por mencionar nada más algunos temas: la separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral, la adopción del principio de representación proporcional en la elección de los Concejos Municipales, la regulación del financiamiento de la política y de los partidos políticos, una ley de partidos, etc. Sin embargo, el cálculo de los partidos políticos puede no estar considerando la mejora sino la conveniencia únicamente. Las 19 modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo No. 502 no permiten afirmar contundentemente cuál es la dirección en que se está moviendo el espíritu reformador de los legisladores en materia electoral. Este hecho de por sí ya contrasta con el momento de las reformas constitucionales de 1991. Mientras en aquel entonces claramente, aunque no fácilmente, se estaba en la ruta de la mejora para favorecer el final del conflicto armado y facilitar la transformación del FMLN hacia un partido político legalmente constituido, las últimas reformas parecieran más bien estar orientadas a impedir que dicho partido tenga la posibilidad de ganar las elecciones presidenciales. Si tal fuera el interés, los 15 años de reformas electorales podrían

considerarse la duración de un ciclo político que estaría a punto de finalizar.

Curiosamente, una nueva ola de reformas electorales de gran calado va a necesitar de una nueva modificación a la Constitución. En tal sentido, como en 1991, hacia el final de la legislatura debería acordarse un nuevo paquete de reformas para que sea la Asamblea Legislativa elegida en 2009 la que las ratifique. Como en 1991, una de las principales reformas (que ya es, hasta cierto punto, impostergable) afectará a la máxima autoridad en materia electoral. Los dos puntos clave serían otra vez su integración y sus funciones. Si se aprueban otras reformas que solo afectan la legislación secundaria se estará dejando la que desde ya puede considerarse la “madre de todas las reformas electorales” de segunda generación.

En este trabajo se planteó que una segunda gran reforma electoral ocurrió en 1992 con la aprobación del nuevo Código Electoral, que fue publicado en el Diario Oficial No. 16, Tomo 318, del 25 de enero de 1993. En una especie de paralelismo, existe ya una propuesta de un nuevo Código Electoral que se encuentra “durmiendo el sueño de los justos” en la Asamblea Legislativa. Se trata de una propuesta presentada por la misma autoridad electoral en 2002. Junto a dicha propuesta hay otras tres: Ley de Procedimientos Electorales, Ley de Partidos Políticos y Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral. ¿Será ésta la quinta gran reforma electoral?

Las 83 reformas electorales, de la “tercera gran reforma” aprobada en 2003 también

encuentran su paralelismo no tanto en la materia a reformar sino en el momento de llevar a cabo la reforma: un momento de expectativa de cambio político. Sin embargo, como las cosas no tienen por qué suceder en paralelismos también es probable que no haya, por de pronto, una “sexta gran reforma”. La misma puede quedar integrada, si es que se diera, a la cuarta y quinta reformas comentadas en los párrafos anteriores.

En términos generales las reformas electorales tuvieron su mayor impacto en el fortalecimiento de los partidos políticos, especialmente los de la derecha del espectro ideológico. Que los partidos se fortalecieran con las reformas es algo que, en principio, resultaba no solo lógico sino necesario si se toma en cuenta el peso que tenían otros actores en la política salvadoreña. Recuérdese que hasta 1979 el régimen político salvadoreño tenía como uno de sus pilares fundamentales a la Fuerza Armada. De esta institución venían los presidentes y la misma contaba con un partido político “oficial”. Esta combinación de presidente “militar” y “partido oficial” no permitía un desarrollo representativo de los partidos políticos ni de la Asamblea Legislativa. Las reformas constitucionales de 1991 y 1992 cambiaron el panorama. Por eso resultó lógico y necesario que los partidos fueran beneficiarios del impacto de la reforma. Se beneficiaron directamente al otorgarles el monopolio de la representación política, financiamiento en términos de deuda política, un papel de fiscalización y representación en los organismos de gestión electoral, tanto permanentes como temporales.

Afirmar que las reformas fortalecieron a los partidos políticos no debe llevar a

interpretaciones equivocadas. La fortaleza es una característica relativa. Los partidos políticos fueron fortalecidos frente a otros actores. Su papel adquirió mayor predominancia incluso sobre la “máxima autoridad en materia electoral” a la cual controlan como lo hacen sobre otras instituciones políticas clave como la Corte de Cuentas de la República y la Fiscalía General de la República. Para algunos, el control de los partidos alcanza incluso a la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, que se hayan fortalecido no significa que ahora son más democráticos, que son más representativos y abiertos a las demandas de los ciudadanos, ni siquiera de su propia militancia.

Ahora bien, las sucesivas reformas fueron mostrando un sesgo hacia determinados partidos. ¿Hacia cuáles? Hacia aquellos que controlaron no solo a los organismos de gestión electoral sino a la Asamblea Legislativa misma. Una alianza casi permanente entre ARENA, PCN y PDC fue impulsando y aprobando modificaciones a la legislación electoral que reprodujeron el control ganado sobre la gestión electoral. Este fenómeno bien puede interpretarse como la lógica reacción al cambio institucional que se pretendía con las reformas constitucionales de 1991 y la aprobación del nuevo Código Electoral en 1992.

No resulta extraño entonces que los Títulos del Código Electoral que más reformas tuvieron fueran aquellos relacionados con el proceso eleccionario, los partidos políticos y los organismos electorales (incluyendo la materia relacionada con el Registro Electoral). Es curioso que 15 años después de las primeras reformas sea justamente en estas materias a las que se referirían las reformas electorales

“cuarta” y “quinta”, o de “segunda generación”. Pareciera que algo no se hizo bien al ir reformando los mencionados Títulos en estos 15 años como para que a esos Títulos se les quiera aplicar otra “gran reforma”. Finalmente, es curioso que aún las propuestas de reforma

presentadas por la misma autoridad electoral ante la Asamblea Legislativa en 2002 no prosperaron. Quienes se resisten al cambio lo hacen porque el *status quo* les favorece. Al resistirse ponen en evidencia el sesgo que la legislación adquirió.

ANEXOS

A continuación se presenta una serie de cuadros descriptivo-analíticos de los 33 decretos legislativos que contienen las 184 modificaciones hechas a la legislación electoral desde 1993 hasta diciembre de 2007. La presentación sigue un orden cronológico

comenzando con el decreto que contiene la modificación más cercana a la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral y finaliza con el decreto anterior más reciente a la redacción de este trabajo.

Decreto Legislativo No.	480
Fecha	11/03/1993
Publicación	Diario Oficial No. 56, Tomo No. 318 del 22/03/1993
Artículo/Inciso	229 inc. 4 ; 230 inc. 2
Sub-materia	De la propaganda electoral
Materia (Título)	Del proceso eleccionario
Objetivo principal de la reforma	Lograr una mayor equidad en el proceso electoral respecto a las franjas de propaganda electoral en radio y televisión.
Decreto Legislativo No.	665
Fecha	22/09/1993
Publicación	Diario Oficial No. 181, Tomo No. 320 del 29/09/1993
Artículo/Inciso	320
Sub-materia	De la nulidad
Materia (Título)	De los recursos
Objetivo principal de la reforma	Emitir decreto para enmendar un error en la publicación de un decreto previo
Decreto Legislativo No.	666
Publicación	Diario Oficial No. 183, Tomo No. 321 del 1/10/1993
Artículo/Inciso	11; 211 inc. 2
Sub-materia	De la integración de las autoridades a elegirse; De los candidatos al parlamento centroamericano
Materia (Título)	Del cuerpo electoral, de las circunscripciones territoriales electorales y de la integración de las autoridades a elegirse; Los candidatos
Decreto Legislativo No.	731
Fecha	1/12/1993
Publicación	Diario Oficial N
Sub-materia	De la propaganda electoral; De los particulares

Objetivo principal de la reforma Reformar artículos a efecto de suprimir sanción al medio publicitario sobre propaganda electoral

Decreto Legislativo No. 765

Fecha 5/01/1994
Publicación Diario Oficial No. 14-Bis, Tomo No. 322 del 20/01/1994
Artículo/Inciso 196; 206 num. 5; 215 num. 5; 239 inc. 1; 349
Sub-materia Del procedimiento de inscripción; De los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República; Los candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa; De las papeletas de votación; no tiene
Materia (Título) Los candidatos; rep; rep; Del proceso eleccionario; Disposiciones Generales
Objetivo principal de la reforma Reformar algunas normas en el sentido de perfeccionar el código electoral a efecto de darle más agilidad y transparencia

Decreto Legislativo No. 782

Fecha 12/01/1994
Publicación Diario Oficial No. 24, Tomo No. 322 del 3/02/1994
Artículo/Inciso 190 inc. 2
Sub-materia Financiamiento estatal de los partidos políticos o deuda política
Materia (Título) De los Partidos Políticos
Objetivo principal de la reforma Regular el financiamiento estatal para los partidos que habiendo participado en elecciones anteriores se fusionaron posteriormente.

Decreto Legislativo No. 783

Fecha 19/01/1994
Publicación Diario Oficial No. 24, Tomo No. 322 del 3/02/1994
Artículo/Inciso 351-A
Sub-materia No tiene
Materia (Título) Disposiciones Generales
Objetivo principal de la reforma Dictar disposiciones referentes a la integración de las juntas electorales a propuesta de partidos políticos integrantes de una coalición participen a la vez de forma independiente para cualquiera otra de las elecciones.

Decreto Legislativo No. 898

Fecha 22/11/1996
Publicación Diario Oficial No. 226, Tomo No. 333 del 29/11/1996
Artículo/Inciso 109 inc. 1; 113 inc. 1; 117 inc. 1 ; 159; 182 num. 3; 182 num. 7; 182 num. 8; 190 inc. 2.

Sub-materia	De las Juntas Electorales Departamentales; De las Juntas Electorales Municipales; De las Juntas Receptoras de Votos; De la inscripción; De la cancelación de un partido
Materia (Título)	De los Organismos Electorales; rep; rep; De los partidos políticos; rep; rep; rep.
Objetivo principal de la reforma	Establecer nuevas regulaciones en cuanto el número de miembros que conforman los distintos Organismos Electorales. Establecer un mayor número de afiliados a los partidos políticos para sus inscripción. Regular en mejor forma el porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones a fin de que éstos sea o no cancelados Establecer requisitos de participación en las contiendas electorales para el otorgamiento de deuda política.

Decreto Legislativo No.	921
Fecha	12/12/1996
Publicación	Diario Oficial No. 240, Tomo No. 333 del 19/12/1996
Artículo/Inciso	229 inc. 4
Sub-materia	De la propaganda electoral
Materia (Título)	Del proceso eleccionario
Objetivo principal de la reforma	Derogar dicha disposición a efecto de que quede abierto el horario de propaganda electoral y se pueda realizar a cualquier hora, respetando la equidad de los partidos políticos.

Decreto Legislativo No.	922
Fecha	12/12/1996
Publicación	Diario Oficial No. 240, Tomo No. 333 del 19/12/1996
Artículo/Inciso	215; 220
Sub-materia	Los candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa; De los candidatos a Concejos Municipales
Materia (Título)	Los Candidatos; rep
Objetivo principal de la reforma	Democratizar y agilizar la participación ciudadana en el proceso electoral, reduciendo el número de documentos para inscribirse en planillas para diputados o concejales, estableciendo un plazo prudencial para cumplir los demás documentos

Decreto Legislativo No.	949
Fecha	22/01/1997
Publicación	Diario Oficial No. 29, Tomo No. 334 del 13/02/1997
Artículo/Inciso	230 inc. 3
Sub-materia	De la propaganda electoral

Materia (Título)	Del proceso eleccionario
Objetivo principal de la reforma	Interpretar auténticamente dicho inciso en el sentido de que el mismo no incluya a vigilantes y encargados de la fiscalización del día de la elección en materia de uso de símbolo o distintivo de partido político ese día
Decreto Legislativo No.	950
Fecha	22/01/1997
Publicación Diario Oficial	Diario Oficial No. 29, Tomo No. 334 del 13/02/1997
Artículo/Inciso	215; 220
Sub-materia	Los candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa; De los candidatos a Concejos Municipales.
Materia (Título)	Los candidatos; rep.
Objetivo principal de la reforma	Derogar decreto anterior que contenía reformas a los artículos 215 y 220 del código electoral
Decreto Legislativo No.	986
Fecha	26/02/1997
Publicación	Diario Oficial No. 43, Tomo No. 334 del 5/03/1997
Artículo/Inciso	182 num. 7; 182 num. 8
Sub-materia	De la cancelación de un partido; rep.
Materia (Título)	De los partidos políticos
Objetivo principal de la reforma	Dar mayor claridad y según el principio de equidad debe darse el mismo tratamiento a las coaliciones para las cancelaciones. Derogar el numeral 8) del Art. 182
Decreto Legislativo No.	993
Fecha	10/04/1997
Publicación	Diario Oficial No. 68, Tomo No. 335 del 17/04/1997
Artículo/Inciso	182 num. 7
Sub-materia	De la cancelación de un partido
Materia (Título)	De los Partidos Políticos
Objetivo principal de la reforma	Interpretar auténticamente el numeral 7) del Art. 182 del Código Electoral
Decreto Legislativo No.	501
Fecha	2/12/1998
Publicación	Diario Oficial No. 240, Tomo No. 341 del 23/12/1998
Artículo/Inciso	351 inc. 1
Sub-materia	No tiene
Materia (Título)	Disposiciones Generales
Objetivo principal de la reforma	Reformar las disposiciones respecto a los tiempos del

nombramiento de los miembros de los organismos electorales por su rigidez.

Decreto Legislativo No.	579
Fecha	15/04/1999
Publicación	Diario Oficial No. 89, Tomo No. 343 del 17/05/1999
Artículo/Inciso	50; 241
Sub-materia	De los padrones electorales; De la votación
Materia (Título)	Del registro electoral; Del proceso eleccionario
Objetivo principal de la reforma	Promover una mayor participación ciudadana en los eventos electorales Elaborar padrones parciales menores de cuatrocientos ciudadanos cada uno Reducir el número de votantes por Junta Receptora de Votos.
Decreto Legislativo No.	587
Fecha	29/04/1999
Publicación	Diario Oficial No. 89, Tomo No. 343 del 17/05/1999
Artículo/Inciso	157 num. 3 Sub-materia De la constitución
Materia (Título)	De los Partidos Políticos
Objetivo principal de la reforma	Establecer un plazo en las causales para denegar la solicitud de inscripción de un nuevo partido político.
Decreto Legislativo No.	614
Fecha	13/05/1999
Publicación	Diario Oficial No. 99, Tomo No. 343 del 28/05/1999
Artículo/Inciso	154 inc. 1; 159; 160 num. 4; 163 inc. 1
Sub-materia	De la constitución; De la inscripción; rep; rep.
Materia (Título)	De los Partidos Políticos
Objetivo principal de la reforma	Ampliar plazo para campaña proselitista Ampliar el porcentaje de afiliados para que los partidos políticos puedan inscribirse. Presentar hoja de afiliación de cada uno de sus miembros Publicar por el TSE un aviso que exprese el contenido de la solicitud de inscripción, juntamente con la nómina completa de los afiliados
Decreto Legislativo No.	621
Fecha	20/05/1999
Publicación	Diario Oficial No. 99, Tomo No. 343 del 28/05/1999
Artículo/Inciso	154 inc. 2
Sub-materia	De la constitución

Materia (Título)	De los Partidos Políticos
Objetivo principal de la reforma	Reformar el inciso 2) del Art.154 para ampliar el plazo para que el Tribunal Supremo Electoral revise y verifique las firmas de los libros de los partidos políticos.

Decreto Legislativo No.	635
Fecha	10/06/1999
Publicación	Diario Oficial No. 121, Tomo No. 343 del 30/06/1999
Artículo/Inciso	175 intercalar incisos 1 y 2; 175 inc. 3 Sub-materia De las coaliciones y fusiones
Materia (Título)	De los partidos políticos
Objetivo principal de la reforma	Intercalar entre el inciso primero y segundo del artículo 175

Decreto Legislativo No.	636
Fecha	10/06/1999
Publicación	Diario Oficial No. 121, Tomo No. 343 del 30/06/1999
Artículo/Inciso	182 num. 7 Sub-materia De la cancelación de un partido
Materia (Título)	De los Partidos Políticos
Objetivo principal de la reforma	Presentar claramente el porcentaje de votos que deberá tener cada partido político que se haya coaligado y participado en elecciones presidenciales o de diputados.

Decreto Legislativo No.	669
Fecha	22/07/1999
Publicación	Diario Oficial No. 158, Tomo No. 344 del 27/08/1999
Artículo/Inciso	215; 220
Sub-materia	Los candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa; De los candidatos a Concejos Municipales
Materia (Título)	Los Candidatos
Objetivo principal de la reforma	Establecer nuevamente los requisitos para ser candidatos a diputados o de concejos municipales a fin de constatar la idoneidad de éstos para el cargo

Decreto Legislativo No.	845
Fecha	22/05/2002
Publicación	Diario Oficial No. 116, Tomo No. 355 del 25/06/2002
Artículo/Inciso	12; 13
Sub-materia	De la integración de las autoridades a elegirse
Materia (Título)	Del cuerpo electoral, de las circunscripciones territoriales electorales y de la integración de las autoridades a elegirse.
Objetivo principal de la reforma	Establecer de manera expresa el número de habitantes que

requerirá para determinar el número de Diputados en la circunscripción electoral nacional y circunscripciones electorales departamentales
Intercambiar contenido entre el Art. 12 y 13

Decreto Legislativo No.	132
Fecha	18/09/2003
Publicación	Diario Oficial No. 180, Tomo No. 360 del 30/09/2003
Artículo/Inciso	14, 15, 16, 17, 18, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 42, 43, 44, 46, 51, 105 num. 6, num. 11; 108 num. 1, num. 3; 6; 9 num. 4; 20; 21; 22; 23; 30; 36; 39; 45; 47; 48; 49; 52; 53; 79 num. 18; 91 num. 8, num. 9; 105 num. 4, num. 5, num. 7, num. 8; 108 num. 2; 143 num. 1; 293
Sub-materia	De la formación y funcionamiento; De la formación; De la actualización y depuración; Del documento único de identidad; De los padrones electorales; Del registrador electoral; De la organización del registro electoral; Del sufragio; Del cuerpo electoral; De la formación; De la actualización y depuración; Del Documento Único de Identidad; De los padrones electorales; De las obligaciones del tribunal supremo electoral como organismo colegiado; De la unidad de procesamiento de datos; Del registrador electoral; de la organización del registro electoral; De la junta de vigilancia; De los particulares
Materia (Título)	Del registro nacional de las personas naturales; Del registro electoral; De los organismos electorales; Disposiciones Fundamentales; Del cuerpo electoral, de las circunscripciones territoriales electorales y de la integración de las autoridades a elegirse; Del registro nacional de las personas naturales; De los organismos electorales; De la fiscalización de los partidos políticos; Infracciones y Sanciones.
Objetivo principal de la reforma	Derogar y Reformar artículos del código electoral, que posibiliten la elaboración de un nuevo registro electoral, que los padrones para efectos de votación contengan la fotografía digitalizada del ciudadano y que la emisión del voto se realice con un nuevo documento.
Decreto Legislativo No.	181
Fecha	6/11/2003 Publicación Diario Oficial No. 227, Tomo No. 361 del 4/12/2003
Artículo/Inciso	116 num. 6; num.10; 139; 140; 141; 142; 143 num. 2; 143 num. 8, num. 9, num. 10, num. 11, num. 12, num. 13,

Sub-materia	num. 14, num. 15, num. 16; 144; 145; 146 De las juntas electorales municipales; De la junta de vigilancia; rep; rep; rep; rep; rep; rep; Vigilancia de los procesos del centro de procesamiento de datos.
Materia (Título)	De los organismos electorales; De la fiscalización de los partidos políticos.
Objetivo principal de la reforma	Fortalecer el papel de la junta de vigilancia para una fiscalización efectiva en lo relacionado a la materia electoral.

Decreto Legislativo No.	228
Fecha	11/12/2003
Publicación	Diario Oficial No. 240, Tomo No. 361 del 23/12/2003
Artículo/Inciso	109 inc. 11, inc. 21; 113 inc. 13; 129; 134; 135; 154 inc. 51; 179 inc. 11; 190 inc. 31; 243 inc. 11; 244 inc. 21; 244 inc. 41; 245; 248 inc. 21; 248 inc. 31; 254 inc. 41; 254 inc. 51; 347; 355 inc. 11.
Sub-materia	De las juntas departamentales; De las juntas electorales municipales; De las juntas receptoras de votos; Del derecho de la vigilancia permanente; rep; De la constitución; De las coaliciones; Régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático; De la votación; rep; rep; rep; rep; rep; Del cierre de la votación y escrutinio; rep; no tiene; no tiene.
Materia (Título)	De los organismos electorales; De la fiscalización de los partidos políticos; De los partidos políticos; Del proceso eleccionarios; Disposiciones generales
Objetivo principal de la reforma	Establecer una mayor agilidad en el sistema de recepción de las correspondientes actas de cierre y escrutinio levantadas por Junta Receptora de Votos; así como del procesamiento de los votos validos asignados a los partidos políticos y coaliciones. Obtener respaldo legal en la divulgación inmediata del conteo rápido de los votos válidos asignados a c/u de los partidos y coaliciones Reformar algunos artículos cuya redacción se presta a contradicciones y practicas que menoscaban la credibilidad y transparencia de los procesos electorales.

Decreto Legislativo No.	632
Fecha	9/03/2005
Publicación	Diario Oficial No. 67, Tomo No. 367 del 12/04/2005
Artículo/Inciso	10 inc. 2; 13; 262 Sub-materia De las circunscripciones territoriales electorales; De la integración de las autoridades

Materia (Título)	a elegirse; Del escrutinio final y declaratoria de elección. Del cuerpo electoral, de las circunscripciones territoriales electorales y de la integración de las autoridades a elegirse; rep; Del proceso eleccionario
Objetivo principal de la reforma	Reformar artículos por que es conveniente que las circunscripciones electorales coincidan con los departamentos

Decreto Legislativo No.	843
Fecha	13/10/2005
Publicación	Diario Oficial No. 203, Tomo No. 369 del 1/11/2005
Artículo/Inciso	30; 109; 113; 117 inc. 1; 122; 126 num. 2; 239 inc. 2, inc. 4; 242; 243 inc. 2; 245; 246; 247; 249; 250 inc. 3; 250 inc. 4; 253; 253-A; 253-B; 253-C; 253-D; 254; 256; 259 inc. 4; 260 inc. 3
Sub-materia	De la actualización y depuración; De las juntas electorales departamentales; De las juntas electorales municipales; De las juntas receptoras de votos; rep; rep; De las papeletas de votación; rep; rep; De la votación; rep; rep; rep; rep; rep; rep; Del cierre de la votación y escrutinio; rep; rep; rep ;rep; rep; rep; Del escrutinio final y declaratoria de elección.
Materia (Título)	Del registro electoral; De los organismos electorales; Del proceso eleccionario.
Objetivo principal de la reforma	Modificar el plazo para realizar inscripciones y modificaciones en el registro electoral. Precisar las funciones de las juntas receptoras de votos, la documentación de los resultados, el contenido, tratamiento y distribución de las actas. Regular otros aspectos operativos contingentes al día de realización de los comicios.

Decreto Legislativo	937
Fecha	11/01/2006
Publicación	Diario Oficial No. 8, Tomo No. 360 del 12/01/2006
Artículo/Inciso	216 (Transitorio)
Sub-Materia	Los candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa
Materia (Título)	Los Candidatos
Objetivo Principal de la reforma	(Transitorio) No exigir a los partidos políticos que se presenten en contienda a que presenten planillas de candidatos a diputados de la Asamblea Legislativa y PARLACEN con el número completo de candidatos establecidos por circunscripción, para que no genere inconvenientes y sea contraproducente para el desarrollo de la democracia.

Decreto Legislativo	940
Fecha	20/01/2006
Publicación	Diario Oficial No. 15, Tomo No. 370 del 23/01/2006
Artículo/Inciso	215 (Transitorio)
Sub-Materia	Del procedimiento de inscripción; Los candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa
Materia (Título)	Los Candidatos
Objetivo Principal de la reforma	(Transitorio) Permitir a los candidatos a diputados de la asamblea legislativa y PARLACEN que no han presentado los documentos respectivos para su inscripción como candidatos, tengan un plazo de cinco días hábiles para presentarlos.

Decreto Legislativo	965
Fecha	22/02/2006
Publicación	Diario Oficial No. 44, Tomo No. 370 del 3/03/2006
Artículo/Inciso	Art. 79 num. 10
Sub-Materia	* (no es una reforma al código electoral, pero sí una disposición que incide en la actuación del TSE y sus obligaciones Art. 79 num 10)
Materia (Título)	* (no es una reforma al código electoral, pero sí una disposición que incide en la actuación del TSE y sus obligaciones Art. 79 num. 10)
Objetivo Principal de la reforma	(Transitorio) Que el artículo 295 del Código Penal sea conocido por la ciudadanía por lo que el Tribunal Supremo Electoral debe exhibir el texto en todos los centros de votación habilitados para la elección.

Decreto Legislativo	979
Fecha	09/03/2006
Publicación	Diario Oficial No. 64, Tomo No. 370 del 31/03/2006
Artículo/Inciso	129
Sub-Materia	De las Juntas Receptoras de Votos
Materia (Título)	De los Organismos Electorales
Objetivo Principal de la reforma	(No es una reforma explicita) A pesar de lo establecido en el Art. 129 del Código Electoral, para evitar que el pago de los vigilantes de los partidos políticos y de los miembros de la juntas receptoras de votos sea dificultoso, se emitirá un solo cheque a nombre del correspondiente partido político acorde a la cantidad asignada.

Decreto Legislativo	502
Fecha	06/12/2007
Publicación	Diario Oficial No. 1, Tomo No. 378 del 3/01/2008
Artículo/Inciso	30; 50 inc. 2; 53; 109 inc. 1 agrega inc. 2; 113 inc. 1 agrega inc. 2; 125; 129; 154 inc. 2; 159; 160 inc. 2; 182 num. 3, 7 agrega num. 8; 215 agrega num. 5; 220 agrega num. 4; 241; 253-C inc. 4; 253-D lit a; 253-D derogase lit c; 291; 30 (transitorio).
Sub-Materia	De la actualización y depuración; De los padrones electorales; rep; De las Juntas Electorales Departamentales; De las Juntas Electorales Municipales; De las Juntas Receptoras de Votos; rep; De la constitución; De la inscripción; rep; De la cancelación de un partido; Los candidatos a diputados a la Asamblea legislativa; De los candidatos a concejos municipales; De la votación; Del cierre de la votación y escrutinio; rep; rep; De los particulares; de la actualización y depuración.
Materia (Título)	Del Registro Electoral; De los Partidos Políticos; Los Candidatos; Del Proceso Eleccionario; Infracciones y Sanciones
Objetivo Principal de la reforma	Crear condiciones que garanticen la plena transparencia de dichos procesos electorales y generar confianza ciudadana. Mejorar el sistema electoral y eliminar cualquier vacío legal que de lugar a prácticas indebidas. Adoptar las medidas juntamente con otras de carácter administrativo en lo referido al registro electoral, infraestructura, padrones, pagos, organismos electorales, temporales y proceso de formación de partidos políticos.



FUNDACIÓN DR. GUILLERMO MANUEL UNGO

Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador, C.A.
Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816
Fax: (503) 2243-8206
Correo electrónico: contacto@fundaungo.org.sv

www.fundaungo.org.sv

Con la colaboración de



diakonia