Las reformas al Código Electoral

Departamento de Ciencias Jurídicas

Resumen

La mayoría arenera de la asamblea junto con los votos de un partido minoritario ha introducido reformas en el código electoral vigente para facilitar el próximo evento electoral. El propósito de estas reformas no ha sido mejorar el código vigente ni ampliar la participación popular. Las reformas están orientadas a favorecer al partido más hábil y más fuerte. Los electores se manejan como un paquete y no como ciudadanos libres.

Introducción

El 11 de noviembre, la asamblea legislativa aprobó el decreto legislativo No. 132 con los votos de ARENA y del MAC. El decreto contiene muchas reformas significativas al Código Electoral.

La Comisión de legislación y puntos constitucionales de la asamblea legislativa, en base a "diferentes opiniones y planteamientos emitidos por varios partidos políticos" y en base a las "argumentaciones del Consejo Central de Elecciones, después de un exhaustivo y arduo análisis," emitió un dictamen en el cual se incluyeron las "experiencias antes planteadas." Las reformas que introduce el decreto No. 132 al Código Electoral, creado por los partidos Demócrata Cristiano (PDC) y el de Conciliación Nacional (PCN), atacan los planteamientos hechos por ambos partidos en el momento de su formulación original. El Código Electoral fue aprobado por el Partido Demócrata Cristiano, acuerpado por el de Conciliación Nacional, que había sido su *autor intelectual.*

No se puede negar ni minimizar que en El Salvador, cualquier reforma electoral conlleva siempre un matiz político. En efecto, el Código Electoral nació en circunstancias casi similares y con finalidades análogas, aunque menos evidentes a las de la reforma actual. Por lo tanto, no es de extrañar que precisamente ahora, en plena campaña electoral para elegir el próximo presidente, dada la encrucijada *histórica* en la cual se encuentra el

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

país entre el retorno a la derecha y la conservación de un débil centro, los partidos mayoritarios se encuentren enfrentados por motivos electorales.

El Código Electoral era de clara tendencia demócrata cristiana y *pasionalmente* pecenista. Por lo tanto, es natural que una asamblea arenera, con el apoyo de la fracción disidente del MAC, quiera darse un código a su medida; por eso ha propuesto un paquete de reformas electorales *ad hoc*.

El contenido del Código Electoral tiene muchos puntos débiles, muchas incongruencias y limitaciones, pero ninguna de las reformas introducidas por el decreto No. 132 los resuelve. Las reformas propuestas no buscan mejorar el código anterior, sino que más bien pretenden cambiar sustancialmente los equilibrios de fuerzas y los mecanismos operativos para transformar y *agilizar* el proceso electoral en determinadas circunstancias, favoreciendo así, potencialmente, las aspiraciones y los intereses de uno u otro partido.

Si bien por un lado, el presidente Duarte vetó el decreto No. 132, por otro, ha presentado un recurso de inconstitucionalidad en su contra ante la Corte Suprema de Justicia. Esta deberá pronunciarse en quince días y su sentencia será sumamente interesante y determinante en el juego político.

Como no sería ético ni correcto opinar sobre la inconstitucionalidad del decreto No. 132 sin conocer antes el fallo de la Corte Suprema de Justicia, aquí nos limitaremos a señalar las modificaciones principales que el decreto pretende introducir en el Código Electoral, subrayando eventualmente los puntos que, en nuestra modesta opinión, presentan posibles vicios de inconstitucionalidad. *Descripción global de las reformas.*

El decreto No. 132 consta de 49 artículos, los cuales constituyen un *paquete* de reformas radicales al espíritu del Código Electoral anterior. De esto no cabe duda alguna.

La intención del decreto No. 132, la cual opera en todo el Código Electoral, está manifiesta en la forma siguiente:

A. En el Título III, Del registro electoral: Capítulo II, De la actualización y depuración; Capítulo III, Del carnet electoral; Capítulo IV, De las normas electorales.

B. En el Título IV, De los organismos electorales: Capítulo I, Del Consejo Central de Elecciones: Sección I, De la formación del organismo colegiado; Sección II, De las sesiones del organismo colegiado; Sesión IV, De las atribuciones del organismo colegiado; Sección VII, De las atribuciones del presidente; Capítulo II, De las juntas electorales departamentales; Capítulo III, De las juntas receptoras de votos.

C. En el Título V, De los partidos políticos: Capítulo IV, De las coaliciones y fusiones.

D. En el Título VII, Del proceso eleccionario: Capítulo I, De la convocatoria a elecciones; Capítulo II, De la propaganda electoral; Capítulo V, Del cierre de la votación y escrutinio.

E. En el Título VIII, De la vigilancia: Capítulo III, De la fiscalización del sistema de procesamiento de datos (una reforma sin relevancia jurídica).

F. En el Título IX, Infracciones y sanciones: Capítulo I, De los particulares.

G. En el Título XI, De su régimen económico especial y su patrimonio.

H. En el Título XII, Disposiciones generales (una derogatoria).

I. En el Título XIII, Disposiciones transitorias (una derogatoria).

El decreto No. 132 concluye con una disposición derogatoria de carácter general difícil de prever.

Análisis de las reformas

El artículo 30, del Capítulo II, De la actualización y depuración, en el Título III,

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

El problema real del Código Electoral en general y del Consejo Central de Elecciones en particular es el partidismo y la politización excesiva.

Del registro electoral, establecía que "todo ciudadano inscrito en el Registro Electoral tiene derecho a solicitar por escrito al Consejo, que se le cambie su domicilio para el ejercicio del sufragio; y a esta petición, deberá adjuntarse la fotocopia de su Carnet Electoral. Esta solicitud estará sujeta a las limitaciones del artículo 22 de este código." Esta disposición no era garantía contra el fraude; tampoco expresaba con suficiente claridad gramatical lo que presumiblemente quería establecer, pues el Consejo no puede "cambiar el domicilio del ciudadano," sino que éste, por haber cambiado su domicilio pide al Consejo la modificación de su inscripción tomando en consideración su cambio de domicilio.

El decreto de reforma sustituye la frase aludida por la siguiente, "se le cambie el lugar para el ejercicio del sufragio," y agrega "la solicitud a que se refiere el inciso anterior, deberá contener el nombre del solicitante, lugar y fecha de nacimiento, lugar donde está inscrito y, de ser posible, el número del carnet electoral o fotocopia del mismo." "Cuando al ciudadano solicitante se le entregue el nuevo carnet electoral, está en la obligación de devolver el anterior, si no lo hubiere extraviado."

En resumen, las modificaciones incorporadas son, además del cambio gramatical indicado antes, las siguientes: (a) las formalidades de la solicitud se amplían con la exigencia de datos personales; (b) la exigencia, con carácter potestativo, del número del carnet; (c) supresión de la obligatoriedad de la fotocopia del carnet y exigencia potestativa del solicitante; (d) al solicitante se le dará *un nuevo carnet* con obligación de devolver el anterior *si no lo hubiere extraviado*. En el Capítulo II no se dice nada sobre la extensión de un nuevo carnet en el caso de la eventualidad en cuestión.

Es admisible que el ciudadano que ha cambiado su domicilio tenga derecho a votar en el sitio donde está radicado. Sin embargo, para evitar que su nombre aparezca en dos domicilios diferentes la ley debería ordenar cancelar la inscripción con el antiguo domicilio. La reforma, sin embargo, no hace alusión a esto. Al contrario, además de mantener la inscripción del ciudadano en el registro de su primer domicilio, ordena la extensión de un segundo carnet electoral. Para disimular lo que esa disposición sugiere *impone* al solicitante la obligación de devolver el carnet anterior; esta obligación, sin embargo, desaparece si el interesado afirma que lo ha *extraviado*. De esta manera queda en posesión de dos carnets electorales, y así podrá votar dos veces en dos domicilios diferentes. Esta disposición no puede ser más generosa con los ciudadanos a quienes les gusta votar. Las posibilidades de fraude están dadas y amparadas por la ley.

Al artículo 40, del Capítulo III, Del carnet electoral, se le han añadido dos incisos. El artículo original define el carnet como documento para votar y como documento que da fe de la inscripción del ciudadano en el registro electoral. Los incisos añadidos afirman que "en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, para diputados a la Asamblea Legislativa y para miembros de los Concejos Municipales, se dejará de extender el carnet electoral cuarenta y cinco días antes del día señalado para las respectivas elecciones." "En el caso de que hubiere una segunda elección, para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, tampoco se extenderá el carnet electoral, en el período comprendido entre la primera y la segunda elección."

La exposición de motivos del decreto No.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

132 nos ofrece la explicación de estas disposiciones añadidas al artículo 40, "el registro electoral es la base, donde se encuentran recopilados todos los ciudadanos con capacidad para ejercer el sufragio. Por esta razón la reforma presente adiciona un plazo determinado para que el Consejo pueda emitir las nóminas completas de electores, y no se dé el caso que un ciudadano logre obtener su carnet sin aparecer en las nóminas electorales, que deben ser emitidas según el término de ley ordenado por el presente Código."

La incongruencia entre la explicación y la adición hecha es evidente. Por un lado, el artículo 40 en su versión original nada tiene que ver con los plazos para la extensión del carnet. Este aspecto está tratado en el artículo 22, donde se dice que "la actualización tiene por objeto incorporar, reincorporar, modificar o excluir en el Registro Electoral, la inscripción de todo ciudadano que en base a la Constitución y este Código, tenga derecho a estar inscrito." A continuación agrega la siguiente prohibición, la cual sí tiene relación con la adición introducida en el artículo 40, "en los noventa días anteriores a una elección no se podrá modificar el Registro Electoral, excepto cuando el Consejo ordene corregir errores evidentes que figuren en las nóminas electorales, y además que se cancelen las inscripciones de personas fallecidas y aquellas inscripciones fraudulentas."

Posiblemente la incongruencia se explique porque la adición y su respectiva explicación no fueron hechas por la misma persona. En cualquier caso, esto muestra improvisación manifiesta. La reforma hecha plantea graves dudas constitucionales, ¿por qué razón (obviamente de índole arbitraria y puramente administrativa) se suprime el derecho constitucional de los ciudadanos al voto? La intención de los redactores de esta reforma del artículo 40 es excluir del voto a un tipo y a un número determinado de ciudadanos antes de la primera ronda para lograr así, tal vez, un resultado que evite tener que llegar a la segunda ronda de elecciones presidenciales. El miedo a posibles nuevos equilibrios o *desequilibrios* en los resultados finales de elección tan importante parece estar detrás de esta dudosa y aparentemente anticonstitucional reforma.

La Corte Suprema de Justicia deberá fallar al respecto. Para algunos juristas, el mismo carnet electoral como instrumento único y exclusivo que habilita al voto, es considerado como una disposición totalmente anticonstitucional, aunque todavía nadie se ha atrevido a plantear el problema abiertamente.

Si por la modificación del artículo 40 se niega además el voto en un término arbitrario y tal vez determinado maliciosamente, el atropello al derecho al sufragio garantizado por la Constitución salvadoreña es aún más evidente y definitivo. Por lo tanto, la Corte Suprema de Justicia no podrá callar sobre este punto.

Al Capítulo IV, De las normas electorales, se le ha modificado el título y el artículo 46. Este artículo, en su texto original, establecía un plazo de cuarenta y cinco días antes de la fecha de las elecciones para que el Consejo Central de Elecciones emitiera las nóminas de las juntas electorales municipales. Las modificaciones de los plazos no ameritan comentarios especiales porque no son transcendentales, aparte de que más bien generan desorden y son de fácil incumplimiento.

El artículo 51, del Título IV, De los organismos electorales, en el Capítulo I, Del Consejo Central de Elecciones, trata de la forma de integrar dicho Consejo y de su elección por la asamblea legislativa, según las ternas enviadas por los partidos o coaliciones que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial.

La innovación hecha a este artículo establece que el resultado de la última elección presidencial será el que definirá no sólo al presidente del Consejo, sino también a los dos vocales (primero y segundo, en orden jerárquico, según el peso electoral del partido

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

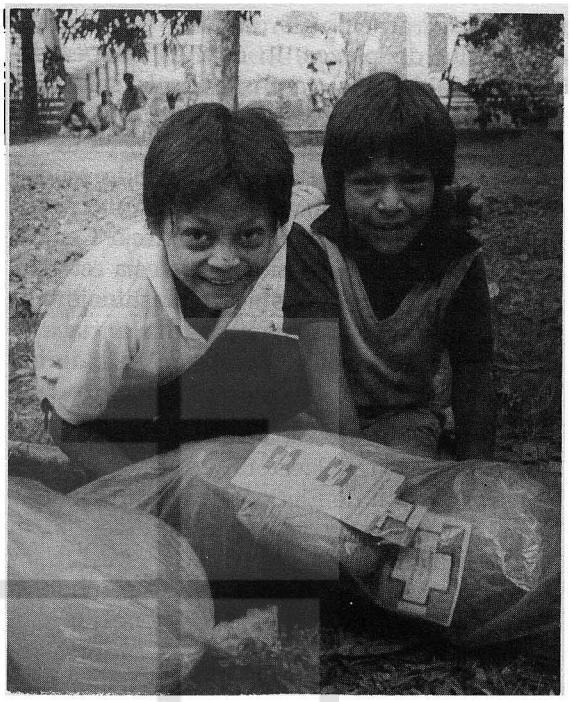
que los propuso). Esta reforma refuerza y define aún más las posiciones preestablecidas de los partidos más fuertes, monopolizando así de antemano el poder del Consejo Central de Elecciones.

Las reformas a los artículos 54, 55 y 56, todos ellos del mismo Título IV, establecen mecanismos diferentes en los casos de sustitución interina, impedimento para el desempeño de funciones y exoneración del cargo de los miembros del Consejo. No nos detendremos en ellas porque no aportan grandes novedades en vísperas de elecciones.

La derogación del artículo 59 y la reforma del 63, del Título IV, han generado inquietud sobre la validez de la interpretación que la asamblea legislativa ha dado a los términos *integrar* y *asistir*, pues existe la sospecha de que la misma asamblea está confundida.

El artículo 59 ha sido abrogado porque, según la asamblea, el artículo 58 era *ampliamente explicativo*. Esta aclaración aumenta la sospecha sobre la existencia de una confusión entre integrar una junta y asistir a ella. Sin embargo, estas ligerezas de interpretación, que más bien oscurecen el sentido global del Código Electoral, no determinan problemas serios en realidad. Lo mismo sucede con el nuevo texto del artículo 63 sobre la "mecánica de trabajo de cada sesión del Consejo." Este texto también puede servir como ulterior disfraz al meollo de la cuestión, o sea, el significado realmente político de las reformas y de cada una en particular.

En la Sección VI, De las atribuciones del órgano colegiado, se reformaron muchos literales y numerales del artículo 73. Se derogó el literal b y se añadió un nuevo numeral al literal a. En el artículo 73 se señalan las funciones y atribuciones del Consejo Central de Elecciones, lo cual hace de suma importancia cualquier modificación al respecto. Según el numeral 6 del literal a, una de las funciones del Consejo Central de Elecciones es "declarar electos a los funcionarios de elección popular y extenderles las respectivas



credenciales dentro del término de ocho días a partir de la fecha en que se declararon firmes los resultados de la elección... etc." Sigue la especificación de los plazos para esa declaratoria y la necesidad de unanimidad, o, en segunda instancia, sólo es necesaria de mayoría para hacer la misma declaratoria.

Al modificar el numeral 6 del literal a se simplifica mucho este procedimiento, un poco *sofisticado* por cierto. Ahora, en virtud de la nueva versión del numeral 6 "deberán practicar el escrutinio definitivo de las elecciones Presidenciales, de Diputados y de Concejos Municipales; si no confirmase la unanimidad, se procederá por mayoría." Este procedimiento es más ágil, pero también es demasiado liberal respecto al complicado y *bizantino* procedimiento anterior. Sin embargo, este último era más serio porque hablaba de plazos para que el Consejo Central de Elecciones declarara a los elegidos. En efecto, anteriormente para hacer tal declaratoria era necesaria la unanimidad del Consejo. La simplificación introducida por el numeral 6, li-

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

teral a, del artículo 73, adolece gravemente de la falta de plazos, lo cual es un pecado imperdonable, y el requisito de la sola mayoría para decidir es una auténtica ligereza. Esta *liberalización* excesiva del procedimiento para hacer la declaratoria referida tendrá consecuencias imponderables dada la *politización* de los miembros del Consejo Central de Elecciones. Consideramos que esta reforma adolece de muy probable inconstitucionalidad porque traslada en última instancia a la asamblea legislativa el nombramiento de los elegidos.

A este propósito cabe recordar que el problema del Código Electoral en general y del Consejo Central de Elecciones en particular es el partidismo y la politización excesiva, lo cual, ostensiblemente, permite *juegos políticos* de los partidos fuertes. De este modo, a través de las mismas disposiciones electorales éstos podrán alcanzar sus propios intereses. Este *defecto* está ofrecido en la misma Constitución y, por lo tanto, es inatacable en la actualidad. Sin embargo, las reformas introducidas en algunos de los procedimientos del Consejo Central de Elecciones evidencias y acentúan aún más el defecto estructural de todo el sistema y abren la posibilidad de vicios específicos de inconstitucionalidad.

Esta reflexión es igualmente válida para la introducción del numeral 7, literal a, añadido al artículo 73. Este nuevo numeral 7 fija un plazo de ocho días para que los miembros del Consejo firmen las credenciales de los candidatos electos, si ésto no se consiguiera en tiempo útil "basta la declaratoria de estar firmes los resultados del escrutinio definitivo." Esta simplificación es bastante grave porque deja una incógnita, ¿cómo va a legitimar su calidad de funcionario electo quien debe rendir protesta constitucional en caso de que no se le haya extendido la credencial? ¿Bastará con la publicación del escrutinio final y con el decreto que declara firme el resultado al cual se refiere el artículo 208 del Código Electoral?

Sin ser adivinos, es fácil prever con seguridad las graves situaciones que se presentarán ante este vacío y ante la oscuridad de la ley, sobre todo si hay malicia o simple mala voluntad por parte del Consejo y se niega a extender en el tiempo establecido las credenciales, tal como es su obligación.

Existe, además, otra arbitraria ligereza. Todo funcionario público debe cumplir con su obligación legal, si no lo hace, debe ser sancionado o hasta removido de su cargo. En este caso, en el paquete de reformas no ha establecido ninguna sanción para aquellos miembros del Consejo Central de Elecciones que no cumplan con sus obligaciones, entre las cuales está la extensión de las credenciales debidas. El numeral 7, del literal a, tal como está redactado, es *una invitación a no cumplir* sin consecuencias y crea, al mismo tiempo, un mecanismo para que los candidatos electos tomen posesión de su cargo ya de antemano *arreglado.* Esta toma de posesión se facilita en gran medida al no tener necesidad de credenciales, pues sólo se fundará en el *escrutinio definitivo.* Esto plantea otra incógnita aún más grave entre los *escrutinios provisionales y los definitivos.* Esta incógnita que la ley electoral ha dejado sin resolver tendrá consecuencias negativas y permitirá el surgimiento de controversias, e incluso abre la puerta al fraude. Este numeral también es susceptible de inconstitucionalidad por razones análogas a las referidas en el numeral 6, del literal a.

El artículo 73 presenta otra ulterior anomalía. El numeral 7 del literal c, ahora dice

La profunda discrepancia existente entre el trato reservado a los órganos oficiales del Estado y a los ciudadanos es paradójico.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

que el Consejo Central de Elecciones *"deberá declarar firmes"* los resultados del escrutinio definitivo de las elecciones presidenciales..." Antes de esta afirmación aberrante, dicho numeral establecía la obligación del Consejo de *"practicar el escrutinio definitivo..."* La diferencia entre las dos versiones es abismal y la correcta es la primera únicamente. El Consejo Central de Elecciones no puede delegar en organismos inferiores y dependientes la función del escrutinio. Sólo puede delegar esta actividad en tales órganos bajo su control total y directo. Con la última versión del numeral 7, literal c, el Consejo ha sido despojado de esta función fundamental y sólo le queda reservada la facultad de acatar y ratificar el resultado de dicho escrutinio. A todo esto se añade otro gravísimo elemento, la supresión de los recursos en caso de inconformidad con dicho escrutinio. Aquí se encuentra planteado otro punto de inconstitucionalidad, quizás el más grave de todo el decreto en cuestión.

La modificación del numeral 9, del artículo 74, en la Sección VII, De las atribuciones del presidente, es de pura formalidad, por lo tanto, no merece comentario particular. Lo mismo se puede decir de las modificaciones introducidas en los artículos 76 a 82. Ninguna de ellas es relevante.

La sustitución del artículo 89, en el Capítulo II, De las juntas electorales departamentales, es bastante significativa. En su redacción original, el artículo 89 determinaba que las sedes de las juntas estarían en las cabeceras departamentales. Las juntas estarían integradas por tres miembros propietarios y tres suplentes, designados por el Consejo Central a propuesta de los tres partidos mayoritarios en la última elección presidencial y que participen en la elección actual. Las propuestas debían presentarse sesenta días antes de las elecciones; si no se hacen propuestas, el Consejo integrará las juntas conforme a sus propios criterios.

La reforma introducida a elevado el número de miembros de las juntas a cinco propietarios e igual número de suplentes. Estos deben ser nombrados por el Consejo, pero ahora a propuesta de los partidos políticos "que inscriban candidatos y *que tengan representación en la asamblea legislativa.*" Si los que tienen representación en la asamblea son menos de cinco partidos, los miembros restantes serán sorteados entre *el número de partidos* no entre los partidos "que sin tener representación en la Asamblea Legislativa están inscritos para participar en la respectiva elección y que hayan presentado las correspondientes propuestas." Y si los partidos representados en la asamblea son más de cinco, se usará el criterio de la mayor representatividad. La junta será integrada por un presidente y un secretario, y todos los demás miembros serán vocales. Bastan tres miembros para la integración de la junta. A falta de propuesta, los miembros serán elegidos por el Consejo Central de Elecciones.

Según la exposición de motivos de esta reforma se tomaron en consideración "diferentes opiniones de partidos políticos no representados en la misma, y mediante la cual se amplía la participación en los organismos electorales del Consejo Central de Elecciones." Con esta reforma, se dice, puede "darse mayor garantía y credibilidad al proceso electoral." Esta modificación del artículo 89 es importante porque abre notablemente el campo a una mayor participación de los partidos minoritarios.

En cambio, la reforma hecha al numeral 6 del artículo 92 es peligrosa. Dicho numeral se refiere a las atribuciones de las juntas electorales. El numeral, en su versión original, establecía la obligación de las juntas de entregar un original del acta levantada por ellas mismas a la Fiscalía General de la República por medio de un delegado especial acreditado. Inexplicablemente la reforma ha suprimido esta intervención del ministerio público. Probablemente no sea conveniente depositar un documento de este carácter en el ministerio público, el cual, en un momento dado, podría llegar a ser determinante para

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

definir los resultados de las elecciones.

Entregar un original del acta levantada por las juntas a la fiscalía era una medida muy válida y estrictamente constitucional. Es sospechosa la supresión de un sano formalismo legal en la mecánica electoral, teniendo en cuenta que la cultura del fraude aún no ha sido superada. Por eso mismo, cualquier medida que pretenda sustraer el proceso electoral de cualquier control de los otros órganos del Estado, que garanticen la pureza y legalidad de dicho proceso, es negativa.

Las reformas a los artículos 93 y 97 se refieren, respectivamente, a la composición de las juntas electorales municipales y de las juntas receptoras de votos. Estas reformas son similares a las aplicadas a las juntas electorales departamentales, con la particularidad de que en el artículo 97 se prevé la eventualidad de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales. El mecanismo previsto, en este caso, establece que dos miembros propietarios y suplentes de las juntas receptoras de votos serán propuestos por los partidos políticos o coaliciones contendientes, mientras que el tercer miembro será nombrado por el Consejo Central de Elecciones.

Las reformas introducidas en el artículo 126, del Título V, De los partidos políticos, Capítulo IV, De las coaliciones y fusiones, no tienen importancia especial, pues sólo especifican más que los partidos políticos "que decidan coaligarse" podrán pactar el uso de un símbolo único o el uso independiente de los símbolos de cada partido.

En el Título VI, Capítulo II, De los candidatos a presidentes y vicepresidentes de la república, el artículo 155 añade ahora que los candidatos tendrán un plazo máximo de quince días para presentar el finiquito de la Corte Suprema de Cuentas de la República.

La reforma al inciso 2, del artículo 167, Título VII, Del proceso eleccionario, Capítulo I, era necesaria y es correcta puesto que ajusta los términos para convocar a elecciones presidenciales, de diputados y de concejos municipales a los términos establecidos por la Constitución. En efecto, el Código Electoral, según la versión anterior del artículo 167, daba la impresión de haber confundido el término constitucional establecido para las elecciones de presidente y vicepresidente con la fecha de convocatoria a elecciones.

Las modificaciones introducidas en el artículo 173, Capítulo II, De la propaganda electoral, alteran las modalidades y términos de dicha propaganda, pero en forma poco relevante. Sin embargo, la pésima redacción del artículo original no ha sido mejorada.

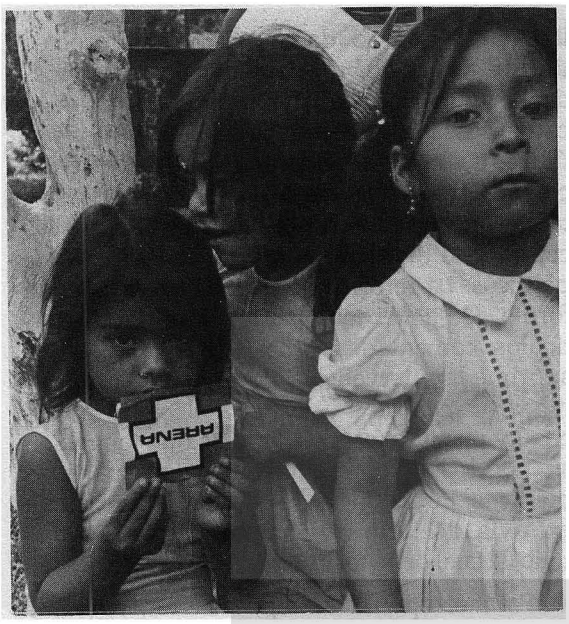
El contenido del artículo 175 es tan genérica e irrelevante que no amerita comentario alguno.

Y así, *dulcis in fundo*, llegamos a unas modificaciones realmente serias. Se trata de seis artículos del Capítulo V, Del cierre de la votación y escrutinio. Se trata de los artículos 195, 196, 197, 200, 201 y 202. Sin duda estas modificaciones constituyen la parte medular de la contienda entre el órgano legislativo y el ejecutivo. La importancia de estas reformas radica en que tocan los puntos vitales del proceso electoral, es decir, se refieren a la emisión, control y conteo de los votos.

El artículo 195, en síntesis, enumera los siguientes pasos una vez concluida la votación: (1) con la presencia de los representantes de los partidos o coaliciones se comienzan a contar las papeletas sobrantes; (2) se procede a abrir el depósito de los votos; (3) se separan las papeletas a favor de cada partido contendiente, las inutilizadas por cualquier causa y las impugnadas; (4) se comienzan a contar los votos de cada partido político; (5) se levanta acta en el formulario correspondiente, haciendo constar el número de papeletas utilizadas por los votantes, el número de impugnadas, de sobrantes, de carnets entregados por los votantes, incidencias de la votación, y las impugnaciones que se hagan (supuestamente se refiere a otras distintas a las de las papeletas o votos).

Estas eran las reglas establecidas en el

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"



tercer inciso del artículo citado. La nueva versión mantiene iguales los tres primeros numerales del inciso, hasta la separación de las papeletas. Ahí comienzan las modificaciones: (a) se separan las papeletas nulas y las inutilizadas por cualquier causa; (b) se procede de inmediato a contar los votos en favor de cada partido político o coalición; (c) concluido este conteo se levanta acta en el formulario correspondiente, en la cual se hará constar *lo pertinente;* (c) se resolverá sobre la validez de los votos emitidos. En el acta se dejará constancia de las incidencias de la votación.

La reforma ha derogado lo relacionado al número de carnets entregados. Si la junta receptora de votos decidirá los incidentes de nulidad de votos es incomprensible que el acta no contenga "los reclamos hechos sobre la validez o invalidez de los votos" como decía el numeral 10 derogado. Este *olvido* es grave.

La reforma agrega un inciso final al artículo 195, el cual dice, "se entenderán como votos válidos a favor de cada partido político o coalición contendientes, los que reunen los requisitos de ley y en que la voluntad del votante esté claramente determinada por cualquier marca sobre la bandera de cada partido político o coalición. Serán votos nulos aquellos depositados fuera de la numeración correspondiente a la Junta Receptora de Votos, que no demuestren con claridad la intención del votante en favor de un determinado partido político o coalición contendiente, por poseer dos o más marcas en diferentes banderas o que utilicen formularios no oficiales."

Este concepto de voto válido es tan pobre que no ilustra al ciudadano; para el caso es como si no hubiera definición alguna. En cambio en el concepto de voto nulo hay algunos elementos interesantes. La ley declara nulo aquel voto que esté fuera de la numeración correspondiente a la junta receptora de votos, que no demuestre la claridad de la intención del votante a favor de un determinado partido o coalición, que lo anterior se deba a que hay dos marcas en diferentes banderas o que se utilicen formularios no oficiales.

En sentido contrario, si el voto está en papeletas fuera de la numeración correspondiente a la junta receptora, pero está correctamente marcado, es decir, con claridad, el voto es válido. Esta liberalidad que claramente abre las puertas al fraude entra en contradicción con una exigencia contenida en el primer inciso del siguiente artículo, el 197. Este artículo, el cual no tenía una redacción original muy afortunada, como muchos otros del Código Electoral, decía que después de la separación de los votos, en la forma mencionada (el artículo la repetía) comenzaría el escrutinio y "el total de todos más el número de papeletas sobrantes deberá coincidir con la cantidad de papeletas recibidas por la Junta Receptora de Votos. La falta de coincidencia se hará constar en el acta y si faltan se darán por extraviadas sin mayores consecuencias." En el artículo reformado solamente se armonizan los términos con el tenor literal ya citado, de modo que la incongruencia se mantiene.

Ya se sabe de antemano que aparecen votos

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

en papeletas que no corresponden a la junta receptora, pero que si la marca en la bandera de un partido o coalición es clara, el voto es válido. Esto dará lugar a que aparezcan más votos que papeletas recibidas, se hará constar en el acta y no tendrá consecuencias sobre la validez del escrutinio. De igual manera habrá lugares donde faltarán papeletas (las introducidas en las urnas de otra junta receptora de votos), pero esto no tiene relevancia jurídica, pues *se darán por extraviadas*. De esta forma se podrán hacer traslados de votos a donde convenga mejorar el procedimiento de votación. No olvidemos que las juntas electorales municipales harán su escrutinio preliminar por medio de las actas de las juntas receptoras, de conformidad con el artículo 199 no reformado.

La reforma del artículo 200 reitera la exclusión de la Fiscalía General de la República del proceso electoral. La remisión de las actas y documentos por parte de las juntas electorales departamentales, la forma de hacerlo y las medidas de seguridad establecidas han permanecido tal como estaban antes.

Al artículo 201 se le ha agregado un inciso último el cual obliga al Consejo Central de Elecciones a informar extraoficialmente sobre los resultados electorales en la medida en que éstos van siendo recibidos.

Del artículo 202 se derogaron dos incisos. El primero facultaba al Consejo para resolver sobre la impugnación de votos hecha ante las juntas receptoras. El segundo lo autorizaba para ordenar la revisión de las papeletas de votación de las juntas receptoras de votos cuando el resultado de la votación del municipio o del departamento pudiera ser modificado por la suma de los votos impugnados.

Al mismo artículo 202 se le reformaron los incisos tercero y cuarto, los cuales se referían, en su orden, a los casos de diferencias o alteraciones de las actas de cierre del escrutinio entregadas al Consejo por las juntas receptoras y al caso de las impugnaciones por nulidad; si éstas se daban, había un proceso de confrontación, primero con los originales de la junta electoral departamental, y luego con la Fiscalía General de la República, y por último, a falta de éste o de no haber coincidencias, se declararían válidos los resultados que aparecieran en la mayoría de las copias que tuvieran en su poder los partidos políticos. La reforma es más de fondo que de forma. De acuerdo a las reformas de los artículos comentados antes, aquí también se suprime la intervención de la fiscalía, y en su lugar se menciona a la junta electoral municipal y en su defecto, las copias que tengan en su poder los representantes de los partidos políticos. Lo mismo se establece en el caso de extravío del acta original de cierre y escrutinio, la cual debe ser entregada al Consejo.

Para comprender mejor esta reforma hay que tener presente el papel que desempeñó la documentación de la Fiscalía General en las elecciones de diputados para la asamblea legislativa actual y la controversia suscitada sobre la elección de un diputado de ARENA. Todas estas modificaciones para *agilizar* la fase más aguda del proceso electoral indican, indiscutiblemente, una enorme carga política.

La reforma del Capítulo III, De la fiscalización del sistema de procesamiento de datos, en el Título VIII, De la vigilancia, no tiene ninguna importancia jurídica.

La reforma del artículo 230, en el Capítulo II, Título IX, Infracciones y sanciones, es de carácter represivo y antidemocrático. De por sí este artículo ya era represivo, pues establecía fuertes multas para reprimir las actividades políticas desarrolladas por las organizaciones o entidades que no fuesen partidos políticos. El artículo reformado ordena a la autoridad que controla a dichas agrupaciones o entidades cancelarles la personalidad jurídica a las organizaciones infractoras. Desgraciadamente el segundo inciso del artículo 85 de la Constitución recuerda que "los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la represen-

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

De esta manera queda en posesión de dos carnets electorales, y así podrá votar dos veces en dos domicilios diferentes.

tación del pueblo dentro del gobierno." El artículo en cuestión limita y especifica que "la actividad política para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno" está reservada exclusivamente a los partidos. En consecuencia, no toda actividad política está excluida para las organizaciones que no sean partidos políticos.

En un régimen auténticamente democrático, la actividad política auténtica e integral no se identifica exclusivamente ni se reduce, por lo tanto, al *ejercicio de la representación,* sino más bien a la concientización popular, a la transmisión de los principios políticos. En consecuencia, todo ciudadano y toda agrupación legalmente reconocida tienen constitucionalmente derecho a expresar libremente su pensamiento. La reforma hecha al artículo 230 es represiva, y probablemente también sea anticonstitucional. Ha sido un grave error político introducir esta reforma porque envicia intrínsecamente la *eventual buena fe* de todas las reformas hechas al Código Electoral.

En un país como el nuestro, en el cual constitucionalmente el Consejo Central de Elecciones es expresión del oficialismo político más estricto y en el cual, por razones indiscutibles e inevitables pero reales la misma Corte Suprema de Justicia se encuentra fuertemente politizada a causa del sistema de elección de sus miembros, en una situación política de gran efervescencia y con una guerra de ocho años de duración, introducir normas represivas en forma política no oficiales, ni partidistas, que podrían permitir al pueblo salvadoreño una auténtica participación en el proceso democrático es retrógrado. La profunda discrepancia existente entre el trato reservado a los órganos oficiales del Estado y a los ciudadanos es paradójico. La raíz de esta paradoja se encuentra en la misma Constitución de 1983, y en consecuencia, a ella se debe también este regreso, o permanencia, en lo reaccionario.

Las modificaciones introducidas en los artículos 262 y 263, del Título XI, De su régimen económico especial y su patrimonio, referidas al régimen económico y al patrimonio del Consejo Central de Elecciones son de rutina administrativa.

Como consecuencia de la supresión de la obligación de retener el carnet electoral del votante después de la emisión de su voto se derogó el artículo 294, el cual establecía la obligación de devolver dicho carnet a los interesados en un plazo de ocho días.

Finalmente, la derogación del artículo 312, Título XIII, Disposiciones transitorias, no es significativa porque se trata de una disposición de carácter transitorio aplicable sólo en las pasadas elecciones de diputados y concejos municipales.

Conclusiones

El Código Electoral del 18 de enero de 1988 pretendía mantener o consolidar ciertos equilibrios y compromisos políticos existentes, caracterizados por una evidente y parcial ventaja de los partidos fuertes sobre los débiles.

Las reformas incorporadas con el decreto No. 132 por el partido mayoritario en unión con un partido *in nuce* necesitado de alianzas, parecen estar motivadas en las mismas razones y han seguido idéntico proceso psicológico que las hechas en enero de 1988.

Ninguno de los partidos parece estar interesado en mejorar el Código Electoral. En realidad, lo único que están persiguiendo es resolver de antemano situaciones conflictivas que puedan darse en el próximo escrutinio, precisamente en los momentos vitales del proceso electoral, y sobre todo después de la

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

experiencia de las elecciones recién pasadas.

Obsesionados por estos intereses inmediatos, los reformistas no vislumbraron los espacios dejados a la posibilidad del fraude, los cuales las reformas han ampliado; han excluido mecanismos de control, algunos de ellos engorrosos, pero de alguna manera efectivos, y han menospreciado las posibles inconstitucionalidades de sus propias reformas.

En principio podemos aceptar la buena fe de quienes elaboraron el decreto No. 132, pues de otra manera sería difícil seguir creyendo en la democracia en El Salvador. Sin embargo, el pueblo salvadoreño burlado durante décadas merecía y merece un Código Electoral mucho mejor. Esta no ha sido la perspectiva de las reformas introducidas; así como tampoco era la del código anterior. Los responsables del código y de sus reformas no han tomado en cuenta la participación popular ni han respetado los derechos fundamentales de los ciudadanos. Estos últimos han sido considerados como *paquete de electores* manejados más o menos limpiamente para facilitar la victoria final del más hábil y fuerte.

En el contexto político de ocho años de guerra sin final esta realidad puede presentar un peligroso espejismo para quienes lleguen a dudar de las instituciones democráticas y de sus instrumentos electorales y jurídicos.

San Salvador, 13 de diciembre de 1988.

Digitalizado por Biblioteca "P. Florentino Idoate, S.J."
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"