

Crisis de gobernabilidad electoral

Álvaro Artiga González*

Palabras clave:
gestión electoral, código electoral,
reformas, decreto 743.

Introducción

Después del veto presidencial al decreto 635, sobre la lista cerrada y bloqueada, la tensión registrada en las relaciones entre el Legislativo y la Sala de lo Constitucional bajó, pero no por mucho tiempo. A finales del mes de abril, la Sala emitió dos sentencias que afectaron directamente a los partidos PCN y PDC. Por un lado, mandaba al TSE a iniciar el proceso de cancelación de los partidos que en 2004 no obtuvieron el tres por ciento que la ley exigía como requisito para mantener su inscripción como partidos políticos. Por otro lado, declaraba inconstitucional el nombramiento como magistrados de los representantes de aquellos partidos en el TSE. Las sospechas de nuevas sentencias sobre el sistema electoral, la ley de amnistía y la ley del presupuesto llevaron a que los otros partidos (ARENA, GANA y FMLN) unieran sus votos para aprobar en junio, de manera expedita, el decreto 743 con claras orientaciones para impedir que la Sala pudiese tomar decisiones, al exigir la unanimidad en la votación. Sin embargo, este decreto fue declarado inaplicable en varias ocasiones por la Sala. El *establishment* adoptó posiciones más duras muy cercanas a la ruptura institucional.

* Director de la Maestría en Ciencia Política de la UCA, correo electrónico: alartiga@uca.edu.sv

Antes de que las relaciones interinstitucionales se tensaran al nivel mencionado, en la Asamblea los partidos mostraron, por un lado, sus diferencias sobre la integración y funcionamiento de los organismos de gestión electoral. Por otro lado, mostraron que las reformas electorales que estaban dispuestos a tolerar, aunque no de buena gana, no eran aquellas que desde hace años venían siendo reclamadas por diversas organizaciones sociales, como por ejemplo: la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales en el TSE, la despartidización de los organismos permanentes y temporales de gestión electoral, una ley de partidos, la regulación del financiamiento de los partidos, la integración pluripartidista de los gobiernos municipales, el voto de los salvadoreños desde el exterior y la implementación del voto residencial en todo el país.

En este artículo, se da cuenta del contenido sobre el cual giró la disputa entre partidos y entre órganos de gobierno hasta la aprobación del “fatídico” decreto 743. Una breve mención se hace sobre el papel que tuvieron diversas organizaciones sociales en este forcejeo entre reforma y contrarreforma electoral. Este es un punto que requiere de un análisis más profundo, dado que una reacción así no se había registrado por muchos años en el país.

1. El forcejeo sobre los organismos de gestión electoral

Junto a la dinámica que se estaba dando entre los órganos de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) en torno a la clase de contendientes (partidistas o no) y la clase de listas para las candidaturas a diputados más la forma de votación, un debate sobre la integración de los organismos temporales de gestión electoral se desarrollaba donde los partidos tenían diferentes posiciones. En este contexto la intención de incrementar el número de municipios donde

se implementaría el voto residencial en 2012 suponía una modificación en la organización de la jornada electoral¹. La Asamblea Legislativa emitió el decreto 629 el tres de marzo del año en curso². El artículo 1 de dicho decreto agrega dos incisos al artículo 113 del Código Electoral donde se establece que:

Las Juntas Electorales Municipales podrán nombrar los delegados que sean necesarios, por cada uno de los centros de votación establecidos en los municipios en los que se lleve a cabo las elecciones bajo la modalidad de voto residencial, y en aquellos municipios que, no teniendo voto residencial, tengan más de diez centros de votación; dichos nombramientos se harán de las propuestas hechas por los Partidos Políticos que integren la Junta Electoral Municipal. El desempeño de los delegados tendrá lugar en el centro de votación al que son asignados y sus funciones son de apoyo a la Junta Electoral Municipal como organismo colegiado, y sólo tendrán las funciones que expresamente establece la ley, inician un día antes de la elección, y finalizan un día después de éstas; y ejercerán el voto en el lugar en el que les corresponde, de acuerdo al Registro Electoral.

Los delegados serán capacitados previamente por el Tribunal para el correcto desempeño de sus funciones.

Las Juntas Electorales Municipales (JEM) son un eslabón clave en el escrutinio pues, por un lado, elaboran las actas que definen a los ganadores en la elección de concejos municipales y, por otro lado, elaboran las actas que sirven al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para el escrutinio de las elecciones nacionales (legislativas o presidenciales). El primer inciso citado introduce una nueva figura en la gestión electoral: los delegados por las JEM. ¿Cuáles serán sus atribuciones? Las mismas quedan definidas con las reformas introducidas a los

1. Se espera que, en el 2012, el voto residencial se desarrolle en la totalidad de los municipios de nueve de los catorce departamentos en que se divide el país, más la capital San Salvador y Santa Tecla.
2. Una vez más, se trató de una iniciativa del grupo parlamentario del FMLN.

artículos 116 y 126 del CE mostradas en el Cuadro 1. De aquí se puede deducir que sus atribuciones serán:

- a. Entregar oportunamente a las Juntas Receptoras de Votos (JRV) los objetos y papelería necesarios;
- b. Supervisar la integración de las JRV;
- c. Entregar a las JRV los paquetes electorales que se utilizarán durante las votaciones;
- d. Recibir actas y documentación de las JRV, y entregarlas a las JEM;
- e. Velar por la seguridad del traslado de los paquetes electorales;

Cuadro 1
Reformas al artículo 116 y 126 del Código Electoral

Versión original	Versión reformada
<u>Art.116</u> Son atribuciones de las Juntas Electorales Municipales:	
2) Entregar bajo su responsabilidad a las Juntas Receptoras de Votos, todos los objetos y papelería que el proceso electoral requiera;	2) Entregar de manera oportuna bajo su responsabilidad a las Juntas Receptoras de Votos, por sí o <i>por medio de sus delegados</i> , todos los objetos y papelería que el proceso electoral requiera;
3) Supervisar la integración de las Juntas Receptoras de Votos al momento de iniciarse la votación y tomar las medidas pertinentes para su legal integración; tomando en cuenta lo establecido en los artículos 243 y 244 de este Código;	3) Supervisar por sí o <i>por medio de sus delegados</i> la integración de las Juntas Receptoras de Votos al momento de iniciarse la votación y tomar las medidas pertinentes para su legal integración, tomando en cuenta lo establecido en los artículos 243 y 244 de este Código;
5) Recibir las Actas y la documentación que le entreguen las Juntas Receptoras de Votos y en base a éstas, elaborar un Acta General Municipal preliminar del escrutinio, de conformidad a este Código y entregar inmediatamente al Tribunal el original con una copia a la Junta Electoral Departamental que corresponda y otra a cada uno de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, a más tardar dieciocho horas después de terminada la votación y conservar en su poder uno de los originales del Acta a que se refiere el Art.254 de este Código, para los efectos que la misma señale; la no entrega de la copia del Acta mencionada a los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes será sancionado de acuerdo a lo establecido en el Art.280 de este Código;	5) Recibir las Actas y la Documentación que le entreguen <i>sus delegados</i> , o las Juntas Receptoras de Votos y en base a éstas, elaborar un Acta General Municipal preliminar del escrutinio, de conformidad a este Código y entregar inmediatamente al Tribunal el original con una copia a la Junta Electoral Departamental que corresponda y otra a cada uno de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, a más tardar dieciocho horas después de terminada la votación y conservar en su poder uno de los originales del acta a que se refiere el Art. 254, de este Código, para los efectos que la misma señale; la no entrega de la copia del acta mencionada a los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, será sancionado de acuerdo a lo establecido en el Art. 280 de este Código;
7) Vigilar estrictamente el funcionamiento de las Juntas Receptoras de Votos.	7) Vigilar estrictamente el funcionamiento de las Juntas Receptoras de Votos; además deberá por sí o <i>a través de sus delegados</i> , velar por la seguridad del traslado de los paquetes electorales.
<u>Art.126</u> Son atribuciones de las Juntas Receptoras de Votos las siguientes:	
1) Recibir bajo su responsabilidad, de la Junta Electoral Municipal, los paquetes que contienen los materiales y documentos electorales para ser usado durante las votaciones, de conformidad a los instructivos especiales dictados por el Tribunal;	1) Recibir bajo su responsabilidad, de la Junta Electoral Municipal o <i>de sus delegados</i> , los paquetes que contienen los materiales y documentos electorales para ser usado durante las votaciones, de conformidad a los instructivos especiales dictados por el Tribunal;
4) Retornar, a las Juntas Electorales Municipales, los materiales y documentos electorales.	4) Retornar, a las Juntas Electorales Municipales o <i>a sus delegados</i> , los materiales y documentos electorales.

Fuente: elaboración propia. *Las cursivas son propias.*

Al ser un eslabón entre las JRV y las JEM, el nombramiento de los delegados resulta crucial también puesto que, quiérase o no, es muy probable que su comportamiento esté más orientado por la defensa de los intereses partidistas que por los de la calidad de la gestión electoral. Al ser nombrados por las JEM y al estar integradas estas, a su vez, por miembros de los partidos, resulta lógico esperar un “nombramiento partidista” de los delegados. Por tanto, definir qué partidos integrarían las JEM se convertiría en otro asunto de disputa en el seno de la Asamblea.

El diecisiete de marzo un nuevo decreto legislativo vio la luz. Se trata del 646 que regula uno de los factores que tradicionalmente se utilizaron en el país para migrar votantes. El artículo 2 del nuevo decreto reforma el artículo 352 del CE que, según puede apreciarse en el Cuadro 2, contiene otra clase de disposiciones. Se trata, entonces, de la adición de un inciso.

Hasta las elecciones de 2009, era usual que los partidos designaran como miembros de las JRV a personas que, según el registro electoral, debían votar en municipios diferentes a aquel en el que fueron destacados para desempeñarse como miembros del organismo temporal. Dependiendo del número de JRV en ese municipio, el contingente partidista “migrado” podría ser significativo a tal grado de tener influencia en la definición del partido o coalición ganadora a nivel municipal. En otras palabras, los partidos podían hacer un cálculo de las zonas donde les “sobran” votantes y trasladarlos, como miembros de JRV, a otros municipios para reforzar el caudal de votos que pudieran obtener allí. La reforma introducida, aunque no esté relacionada directamente con la materia reformada, busca evitar este traslado de votantes. Por cierto, la iniciativa de reforma provino de diputados de varios partidos.

Cuadro 2
Una reforma para disminuir la “migración” de votantes

Versión original	Versión reformada
<p>Art. 352.-</p> <p>Una vez rendida la protesta de ley por parte de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos, estos organismos estarán en la obligación de recibir la capacitación correspondiente para el buen desempeño de sus funciones; la que será impartida por los delegados de la Unidad de Capacitación, con la supervisión de la Junta de Vigilancia Electoral.</p> <p>La inasistencia a dicha capacitación será sancionada por el Tribunal en la forma que éste estime conveniente.</p>	<p>Art.352.- Todos los miembros propietarios y suplentes de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos, deberán residir en el Departamento y Municipio respectivo donde ejercerán sus funciones como miembros de organismos electorales temporales, lo cual acreditarán con su respectivo Documento Único de Identidad.</p> <p>Una vez rendida la protesta de ley por parte de las Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos, estos organismos estarán en la obligación de recibir la capacitación correspondiente para el buen desempeño de sus funciones; la que será impartida por los delegados de la Unidad de Capacitación, con la supervisión de la Junta de Vigilancia Electoral.</p> <p>La inasistencia a dicha capacitación será sancionada por el Tribunal en la forma que éste estime conveniente.</p>

Fuente: elaboración propia.

Dos semanas después, el treinta y uno de marzo, la Asamblea aprobó el decreto 668 con nuevas reformas al CE. En esta ocasión, la iniciativa vino del grupo parlamentario de GANA y la materia reformada tiene que ver con la integración de los organismos temporales de gestión electoral. Al momento de la votación, la iniciativa contó con votos del FMLN y reforma los artículos 109, 113 y 117 del CE para favorecer la inclusión de miembros de GANA en los organismos temporales desplazando al PDC. La batalla por el control de estos organismos se materializó en este decreto. Pero no se quedaría allí, pues luego continuaría en relación con la integración del máximo organismo de gestión electoral: el TSE. Como se verá más adelante, el FMLN aseguró dicho control a su favor y, para ello, los votos de GANA serían necesarios. El “dando y dando” se habría completado.

En las elecciones presidenciales de marzo de 2009, solo compitieron candidatos de los partidos ARENA y FMLN. Los otros partidos (CD, PCN y PDC) que participaron en las elec-

ciones legislativas y de concejos municipales en enero de 2009 se abstuvieron de presentar candidatos a la presidencia. En parte, esta decisión convertiría a las elecciones presidenciales en un auténtico “choque de trenes” evitando la dispersión, sobre todo, del voto de la derecha. Al actuar así, se buscaba que la elección tuviese que decidirse en segunda vuelta si es que ARENA no ganaba en primera vuelta. Pero esta decisión le costaría al PCN y al PDC sus puestos en los organismos de gestión electoral, tanto temporales como permanentes. Sin embargo, en aquel momento esto parecía secundario frente a la “amenaza” percibida en un triunfo del FMLN. Pasadas las elecciones, dada la alternancia, ahora había que definir cómo se integrarían los organismos de gestión electoral siendo que solo habían competido dos partidos. Ya en 2009, se resolvió la integración del TSE mediante un arreglo para que un representante del PCN y otro del PDC fueran magistrados propietario y suplente, respectivamente. Pero esa decisión, como se verá posteriormente, pendería de un hilo.

Cuadro 3
Nueva integración de los organismos temporales de gestión electoral

Versión original	Versión reformada
<p>Art. 109.- Las Juntas Electorales Departamentales tendrán su sede en la cabecera departamental con jurisdicción en sus respectivos departamentos, se integrarán con un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro de ellos participarán con derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre el resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones y serán nombrados por el Tribunal. Para el funcionamiento y toma de decisiones de las mismas será necesario contar con la mayoría de sus miembros. Las Juntas Electorales Departamentales podrán constituirse con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes.</p>	<p>Art. 109.- Las Juntas Electorales Departamentales tendrán su sede en la cabecera departamental con jurisdicción en sus respectivos departamentos, se integrarán con un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro de ellos participarán con derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre el resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones y serán nombrados por el Tribunal. Para el funcionamiento y toma de decisiones de las mismas será necesario contar con la mayoría de sus miembros. Las Juntas Electorales Departamentales podrán constituirse con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes.</p>
<p>El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente.</p>	<p>Cuando no se hubiera completado los cuatro miembros que señala el inciso anterior, debido a que en las últimas elecciones sólo hayan participado dos o tres partidos políticos o coaliciones de partidos, los espacios vacantes, serán completados por él o los partidos políticos contendientes que tengan mayor representación legislativa.</p>
<p>El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente.</p>	<p>El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente.</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>

Cuadro 3 (continuación)
Nueva integración de los organismos temporales de gestión electoral

Versión original	Versión reformada
<p>Art.113.- Las Juntas Electorales Municipales tendrán su sede y jurisdicción en el municipio correspondiente, se integrarán con un máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro de ellos a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre el resto de partidos o coaliciones que participen en elección y serán nombrados por el Tribunal. Para el funcionamiento y toma de decisiones de las mismas será necesario contar con la mayoría de los miembros; asimismo para su constitución será necesario un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes; en caso de que no hubiere propuestas de candidatos a integrar dicha Junta, el Tribunal nombrará a las personas que considere aptas para ello.</p>	<p>Art. 113.- Las Juntas Electorales Municipales tendrán su sede y jurisdicción en el municipio correspondiente, se integrarán con un máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro de ellos a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre el resto de partidos o coaliciones que participen en elección y serán nombrados por el Tribunal. Para el funcionamiento y toma de decisiones de las mismas será necesario contar con la mayoría de los miembros; asimismo para su constitución será necesario un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes; en caso de que no hubiere propuestas de candidatos a integrar dicha Junta, el Tribunal nombrará a las personas que considere aptas para ello.</p>
<p>El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente. [...]</p>	<p>Cuando no se hubiera completado los cuatro miembros que señala el inciso anterior, debido a que en las últimas elecciones sólo hayan participado dos o tres partidos políticos o coaliciones de partidos, los espacios vacantes, serán completados por él o los partidos políticos contendientes que tengan mayor representación legislativa.</p> <p>El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente. [...]</p>
<p>Art. 117.- Treinta días antes de cualquier evento electoral, el Tribunal nombrará a las Juntas Receptoras de Votos, las cuales estarán integradas por un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, cuatro de ellos participarán con derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre las propuestas provenientes del resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones. El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente. Las Juntas Receptoras de Votos podrán constituirse con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes.</p>	<p>Art. 117.- Treinta días antes de cualquier evento electoral, el Tribunal nombrará a las Juntas Receptoras de Votos, las cuales estarán integradas por un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, cuatro de ellos participarán con derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección. El quinto será elegido por sorteo de entre las propuestas provenientes del resto de partidos o coaliciones que participen en elecciones. El Tribunal deberá distribuir equitativamente entre las propuestas, los cargos de presidente, secretario, primer vocal, segundo vocal y tercer vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte por ciento de cada cargo para cada instancia proponente. Las Juntas Receptoras de Votos podrán constituirse con un mínimo de tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes.</p>
<p>Las Juntas Receptoras de Votos funcionarán por el tiempo necesario para el cumplimiento de sus atribuciones.</p>	<p>Cuando no se hubiera completado los cuatro miembros que señala el inciso anterior, debido a que en las últimas elecciones sólo hayan participado dos o tres partidos políticos o coaliciones de partidos, los espacios vacantes, serán completados por él o los partidos políticos contendientes que tengan mayor representación legislativa.</p> <p>Las Juntas Receptoras de Votos funcionarán por el tiempo necesario para el cumplimiento de sus atribuciones.</p>

Fuente: elaboración propia.

Es de notar que la versión original de todos estos artículos también fue resultado de una reforma antes de las elecciones de 2009. Entonces pareció que el objetivo era asegurar el control de los organismos de gestión electoral por parte de la derecha, puesto que ella tendría la mayoría de miembros, en la mayoría de municipios. Habría que preguntarse si la nueva reforma no se estaría haciendo, una vez más, con fines puramente partidistas y no para mejorar la calidad de la gestión electoral.

La disputa por el control de los organismos de gestión electoral llegó también al seno del TSE. A iniciativa del FMLN, la Asamblea Legislativa aprobó el mismo treinta y uno de marzo el decreto 669 consistente en interpretaciones auténticas orientadas a reforzar el papel del magistrado presidente del TSE, esta vez representante del FMLN. Las interpretaciones establecen que:

- a. Las suplencias de magistrados propietarios no requieren una delegación expresa o por escrito, “basta la ausencia del titular en cualquier función del cargo para que el magistrado suplente lo pueda sustituir” (interpretación auténtica del artículo 63 del CE)³.
- b. Se consideran “parte de las atribuciones del Magistrado Presidente del Tribunal Supremo Electoral, el poder suscribir convenios de cooperación con otras entidades, solicitar a cual-

quier dependencia subordinada al Organismo Colegiado de las enunciadas en el artículo 83 del Código Electoral o cualquier otra unidad o dependencia la información necesaria referente con el ejercicio de sus competencias administrativas, establecer las directrices a las dependencias que hace referencia el citado artículo 83 del mismo Código, crear las comisiones de estudio y ejecución que fueren necesarias en la implementación de las facultades reconocidas al Tribunal Supremo Electoral, y supervisar la ejecución de los gastos efectuados por el Tribunal” (interpretación auténtica del numeral 3 del artículo 81 del CE)⁴.

- c. Se considera también parte de las atribuciones del magistrado presidente del TSE “integrar cualquier Órgano Directivo o Juntas Directivas, cuando las leyes vigentes establezcan que el Tribunal Supremo Electoral deba estar representado en dichas instituciones, o delegar dicha representación legal en otro Magistrado Propietario” (interpretación auténtica del numeral 6 del artículo 81 del CE)⁵.

Los partidos ARENA y PCN fueron los principales oponentes a estas interpretaciones auténticas. En cambio, los votos de GANA parecían confirmar la sospecha de que un intercambio de favores se habría dado entre este partido y el FMLN. ARENA y PCN, cada

3. “Los Suplentes respectivos, sustituirán interinamente a los Propietarios, cuando éstos por cualquier causa o impedimento no pudieren desempeñar el cargo, lo cual deberán poner en conocimiento del Tribunal o por medio del Secretario General, en su caso, para efectuar la sustitución” (CE, Art.63).
4. “El Magistrado Presidente del Tribunal tendrá las facultades siguientes:
[...]
3) Dirigir las actividades administrativas que no estén especialmente reservadas al Tribunal;
[...].” (CE, art.81, núm. 81).
5. “El Magistrado Presidente del Tribunal tendrá las facultades siguientes:
[...]
6) Ejercer la representación legal del Tribunal, de conformidad a lo establecido en su propio reglamento; dicha representación podrá delegarla en cualquier otro de los Magistrados Propietarios; pudiendo además, previa autorización del Tribunal, otorgar los poderes que estime necesarios;
[...].” (CE, art.81, núm. 6).

uno con un magistrado propietario dentro del TSE, expresaron su rechazo a estas interpretaciones y esperaban que el presidente de la República vetara el decreto 669. Si así ocurriera no sería la primera ni la última vez que el presidente asumiera un comportamiento distante del partido que le llevó a la presidencia. Sin embargo, el presidente no vetó el decreto, pero sí lo observó⁶. Las razones se resumen en la probable concentración de poder en el magistrado presidente del TSE, cuando este es un órgano colegiado y las decisiones deberían tomarse con “el mayor consenso posible”. Así, el presidente consideró que la interpretación que la Asamblea hace del artículo 63 “generaría situaciones no deseables en la formación de la voluntad del Tribunal Supremo Electoral, por cuanto genera una ductilidad excesiva e innecesaria en el funcionamiento del órgano” (*Observaciones presidenciales al decreto 669*, p.2). Para el presidente, si se sigue lo dispuesto en el artículo 1 del decreto 669 sobre las suplencias, estas podrían no ser razonables “en muchos casos, por cuanto cualquier causa, por ínfima que sea, que provoque la ausencia, daría lugar a la sustitución del Magistrado Propietario por su suplente” (*ibid*).

El mismo argumento sobre la naturaleza colegiada del TSE es aplicado por el presidente para no estar de acuerdo con las otras dos interpretaciones auténticas del decreto 669. Según el presidente, “no solo las funciones básicamente electorales deben ser de conocimiento de los magistrados, sino también todas aquellas que causen un efecto en la institución, como puede colegirse de varias de las atribuciones establecidas en los artículos 79 y 80” (*op. cit.*, p. 3). Además, para el presidente, “en el Tribunal Supremo Electoral no existe una prelación en las magistraturas, sino que todos sus integrantes se encuentran en el mismo plano jerárquico,

debiéndose, por tanto, tomar la mayor parte de las decisiones de manera colegiada” (*ibid*). Las decisiones colegiadas garantizarían también mayor transparencia sobre las decisiones tanto administrativas como electorales.

En resumen, el presidente consideró que era necesario reformular el decreto puesto que: “la extensión de las facultades del Magistrado Presidente del Tribunal Supremo Electoral [...] puede tener como efecto una concentración de poder que, en los términos planteados, podría generar algún tipo de distorsión en la naturaleza del órgano, como ente colegiado y conformado por fuerzas políticas plurales” (*op. cit.*, p.4). Esta era la segunda vez que, en materia de reforma electoral, el presidente chocaba con el FMLN rechazando una iniciativa legislativa de su grupo parlamentario. Todo parecía, pues, que se había vuelto a la normalidad perdida por la intervención de la Sala de lo Constitucional en materia de reforma electoral.

2. Reaparece la Sala de lo Constitucional

El 29 de abril, la Sala de lo Constitucional rompe la relativa normalidad en que se encontraba funcionando el sistema político. Aparentemente apaciguadas las reacciones a la sentencia 61-2009 con los decretos legislativos 555 y 635, la turbulencia llegó a los partidos políticos más longevos de El Salvador. La Sala declaró inconstitucional el inciso 2.º del artículo 1 del Decreto Legislativo 586, del 19 de enero de 2005, que, según la interpretación dominante, fue el “salvataje” para el PCN y el PDC, a fin de que no desaparecieran como resultado de las elecciones presidenciales de 2004. Esta sentencia (11-2005) es polémica, puesto que, en primer lugar, aquel decreto ya no está en vigencia; en segundo lugar, el PCN y el PDC nunca hicieron uso del decreto 586, pues promovieron un recurso de amparo que

6. Que tal como entienden los diputados la práctica legislativa, la observación presidencial de decretos equivale a un rechazo total cuando podría ser interpretada como un veto parcial, es decir, la Asamblea podría considerar sancionada la parte no observada de los decretos. No obstante, en este caso, el presidente observó las tres interpretaciones auténticas que contiene el decreto 669.

fue aceptado por la Sala de lo Constitucional y fallaron a su favor; y, en tercer lugar, porque la orden de iniciar el procedimiento de cancelación de los partidos no es parte del fallo de la sentencia.

En aquellas elecciones de 2004, había una regla electoral que estipulaba los motivos para cancelar la inscripción de los partidos políticos ante el TSE. Para evitar la cancelación los partidos, debían obtener al menos un tres por ciento del total de votos válidos en la elección en que participaban. Si se trataba de una coalición de dos partidos, la misma debía alcanzar un caudal de votos de, al menos, seis por ciento de los votos válidos.

En las elecciones presidenciales de 2004, el PCN participó en solitario y no superó la barrera electoral mencionada en el párrafo anterior. El PDC compitió formando coalición con el Centro Democrático Unido (CDU) y dicha coalición tampoco alcanzó la barrera (ver Cuadro 4). En tales condiciones, ambos partidos debían desaparecer. Tendrían que ser cancelados por el TSE. De hecho, el TSE (1999-2004) inició el proceso de cancelación de los tres partidos. Pero el PCN y el PDC interpusieron, cada uno por su lado, un amparo ante la Sala de lo Constitucional, la cual, el diecisiete de diciembre de 2004, emitió sentencias favorables a tales partidos. El fallo de las sentencias dice lo siguiente:

(a) Declárase que ha lugar el amparo incoado por el abogado Rodolfo Parker Soto, representante del Instituto Político “Partido Demócrata Cristiano” (PDC) contra providencia del Tribunal Supremo Electoral, al no haber éste motivado debidamente la resolución a través de la cual se inició el procedimiento de cancelación de inscripción de dicho Partido; (b) Vuelvan las cosas al estado en que se encontraban antes del acto reclamado, en el sentido de volver al estado inmediatamente anterior a la resolución de fecha

veinte de abril de dos mil cuatro, pronunciada por el Tribunal Supremo Electoral; [...]7.

¿Qué significaba “vuelvan las cosas al estado en que se encontraban antes del acto reclamado”? Que el TSE debía iniciar de nuevo el proceso de cancelación de los partidos “motivando debidamente” la resolución. Pero un cambio había ocurrido en el TSE (2004-2009). Se había renovado su integración. Ahora, la derecha partidista tenía dos representantes en el TSE a quienes se les uniría uno de los dos magistrados provenientes de la ternas propuestas por la CSJ.

Cuadro 4
Resultados de las elecciones
presidenciales 2004 (votos válidos)

Partido/Coalición	Total de votos	Porcentaje
ARENA	1,314,436	57.7
CDU-PDC	88,737	3.9
FMLN	812,519	35.7
PCN	61,781	2.7
Totales	2,277,473	100.0

Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales.

Este nuevo TSE adoptó como una de sus primeras medidas la reforma en la regla para tomar decisiones en asuntos como la cancelación de partidos. De una mayoría calificada 4 a 1, se pasó a una mayoría simple 3 a 2. Esta nueva regla fue utilizada el día seis de enero de 2005 en dos resoluciones relacionadas con la cancelación del PCN y PDC. Las resoluciones fueron aprobadas con el desacuerdo de los magistrados Eduardo Urquilla y Eugenio Chicas y con el voto a favor de Walter Araujo, Julio Moreno Niños y Mario Salamanca. En la parte final de la resolución del TSE, se dice:

(a) Que no ha lugar a iniciar el procedimiento de cancelación del Partido de Conciliación Nacional (PCN), porque tal situación atenta

7. El texto del fallo para el caso del PCN es idéntico excepto que el abogado es Jesús Antonio Portillo Anchissi y el Instituto Político, el “Partido de Conciliación Nacional” (PCN).

contra el pluralismo político y pone en grave riesgo el único mecanismo con el que cuenta el pueblo salvadoreño para ser representado; (b) Que el referido instituto político se mantiene como Partido Político legalmente inscrito con los derechos inherentes a tal calidad; (c) Archívese el expediente en referencia; y (d) Notifíquese a la parte interesada.⁸

Es discutible el argumento de la resolución en el sentido de que la cancelación de ambos partidos atentaría contra el pluralismo político. Primero, porque el TSE confunde el bipartidismo –que se generaría al desaparecer PCN, PDC y CDU, dejando a ARENA y FMLN solos en la competencia– con el pluralismo político, referido a un tipo de régimen donde se permite libremente la circulación de diversas ideas políticas y la expresión de estas en organizaciones políticas. Segundo, porque otros partidos podrían inscribirse y sustituir a los partidos que serían cancelados⁹. Por tanto, el argumento central de la resolución del nuevo TSE no soportaba el análisis riguroso, pero contaba con la mayoría de los votos para ser aprobado; y así, el asunto de la cancelación del PCN y PDC fue archivado.

La citada resolución del TSE es anterior al decreto legislativo 586, luego no es este decreto el que salva a los partidos PCN y PDC, sino la resolución del TSE. ¿Qué pasó con el CDU que también debía ser cancelado? El CDU no interpuso amparo alguno ante la Sala de lo Constitucional y desapareció como partido político. Al observar el texto del decreto 586, se observa que fue una iniciativa

de diputados del CDU. Sin embargo, este partido tampoco utilizó este decreto para “salvarse” y sus dirigentes prefirieron seguir la inscripción de un nuevo partido, Cambio Democrático (CD), para participar en las elecciones legislativas y de concejos municipales de 2006.

El trece de mayo, la Sala de lo Constitucional emite una nueva sentencia (7-2011) que conmocionará otra vez al sistema político. El fallo consiste, fundamentalmente, en la declaratoria de inconstitucionalidad de la elección de Julio Moreno Niños y Óscar Morales Herrera como magistrados (propietario y suplente, respectivamente) del Tribunal Supremo Electoral, porque vulnera el artículo 208 de la Constitución, “pues los Magistrados nombrados *carecen de legitimidad democrática previa*, y son miembros de partidos políticos que no participaron en la elección presidencial de 15-III-2009, y por lo tanto, no podían integrar el TSE” (Inconstitucionalidad 7-2011)¹⁰.

El efecto inmediato de la sentencia es la invalidación de la elección de los mencionados magistrados del TSE y, por tanto, debía procederse a nombrarles sustitutos. Los partidos PCN y PDC se sintieron agredidos por la Sala, una vez más, pues Moreno Niños y Morales Herrera son militantes de tales partidos. Sus reacciones no se harían esperar por mucho tiempo¹¹.

Las dos sentencias de la Sala de lo Constitucional que se han comentado en este apartado fueron recibidas con beneplácito por

8. El texto de la resolución sobre el caso del PDC es idéntico excepto en que el partido que se menciona es el Demócrata Cristiano (PDC).

9. De hecho, en las elecciones presidenciales de 2009, solo participaron dos partidos: ARENA y FMLN. Los otros partidos legalmente inscritos en ese momento (CD, PCN y PDC) no inscribieron candidatos. Nadie dijo que esa situación “atentaría contra el pluralismo político”.

10. Las *cursivas* están en la sentencia.

11. Las reacciones cubrieron un espectro que iba desde la indiferencia hasta el intento de destituir a los cuatro magistrados de la Sala. Así, por ejemplo, en una conferencia de prensa el Secretario General del PDC, Rodolfo Parker, dijo que: “Conforme al texto del fallo si bien se ha hecho mención de todos los partidos políticos que participaron en la elección presidencial del año 2004 y por razones teóricas ha dado una resolución genérica, no le es aplicable ni al PCN ni al PDC porque no caen en los supuestos de haber sido

diversas organizaciones sociales con interés en asuntos electorales. Estas sacaron provecho de la sentencia 11-2005 en la que un párrafo antes del fallo establece que:

En consecuencia, el TSE deberá iniciar el procedimiento de cancelación de los partidos políticos que no alcanzaron los porcentajes establecidos por el CE en las elecciones presidenciales del año 2004; y tales partidos no podrán beneficiarse de los requisitos establecidos en el mencionado inc. 1.º del art. 1, D.L. 586/2005, sino que deberán inscribirse con los mismos requisitos que se exigen actualmente a los demás partidos políticos.

La presión social hacia el TSE para que iniciara la cancelación del PCN y PDC no se hizo esperar. En la medida en que la sentencia relacionada con la inconstitucionalidad del nombramiento de los magistrados Moreno Niños y Morales Herrera recogía también otra demanda de organizaciones sociales con incidencia en materia electoral, los cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional responsables de las “sentencias reformistas” recibieron el apoyo de aquellas organizaciones. La Sala de lo Constitucional apareció como motor de una reforma electoral de gran calado como no se veía desde las reformas que dieron origen al actual Código Electoral en 1991. Sin embargo, las expectativas de las implicaciones de estas sentencias en las elecciones de 2012 no permitirían un mayor alcance reformista que el recogido en los decretos 555 (sobre las

candidaturas no partidistas) y 635 (sobre las listas cerradas pero no bloqueadas y el voto por persona). Las sospechas de que la Sala iba a pronunciarse pronto sobre la constitucionalidad de la fórmula electoral (cocientes electorales más residuos), la Ley de Amnistía y la Ley de Presupuesto General del Estado crisparon los ánimos. El forcejeo entre los intentos de reforma y la contrarreforma llegó a su máximo nivel en junio, produciéndose una auténtica parálisis institucional sobre decisiones en materia electoral.

3. El decreto 743: una reacción concertada del Ejecutivo y el Legislativo contra la Sala de lo Constitucional

El 2 de junio del año en curso, la Asamblea Legislativa aprobó con dispensa de trámites y modificación de la agenda, y con los votos de los grupos parlamentarios de ARENA, PCN, PDC y GANA, un decreto que modificaba de forma transitoria (hasta el 31 de julio de 2012) la regla para tomar decisiones sobre la constitucionalidad de leyes, decretos o reglamentos¹². Desviándose del proceso normal, la Asamblea envió el decreto a casa presidencial para que el presidente lo sancionara y mandara a publicar.

Hasta aquí este comportamiento recordaba los llamados “madrugones” cuando se aprueban decretos sin mayor discusión en el seno legislativo.

anulados ni de haber sido partidos que se les aplicó el decreto 586. Nosotros no pasamos por decreto, estuvimos bajo amparo en el año 2004” (José Zometa, “Fallo no es con PDC ni PCN”, *El Diario de Hoy*, 29 de abril de 2011). Por su parte, el Secretario General del PCN, Ciro Cruz Zepeda, denunció una conspiración en contra de ambos partidos: “Nosotros no nos vamos a dejar que cuatro personas (magistrados) nos vengán a apabullar a partidos políticos que tenemos 50 años de existencia, y que quizá algunos de ellos ni habían nacido y que no conocen trabajar en política” (Jessica Ávalos, Amadeo Cabrera y Estela Henríquez, “CSJ ordena a TSE eliminar al PDC y PCN”, *La Prensa Gráfica*, 30 de abril de 2011). Finalmente, el exmagistrado suplente del TSE y miembro del PDC, Óscar Morales Herrera, presentó una pieza de correspondencia a la Asamblea Legislativa pidiendo la destitución de los magistrados por supuesto “abuso de autoridad”. Según Morales, la Sala estaba ocasionando “una auténtica reforma constitucional, para lo cual en ningún sentido son competentes” (Geovani Montalvo, “PDC pide la destitución de los cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional”, *Diario Colatino*, 7 de junio de 2011).

12. El CD manifestó su rechazo a este decreto, mientras el FMLN simplemente se abstuvo de votar.

Lo sorprendente vino cuando, el mismo día, el presidente Funes sancionó el decreto y lo mandó publicar con la misma fecha de aprobación para que entrara en vigencia *ipso facto*. Como la edición del Diario Oficial de esa fecha tardaría algunos días en publicarse, el presidente reservó espacio en esa edición para el decreto 743. Por la noche del mismo 2 de junio, dicho decreto se convirtió en ley de la República. Por la velocidad con que ocurrió todo este proceso legislativo, algunos analistas llamaron a este decreto “exprés”.

El decreto 743 contiene cuatro artículos, dos de ellos reformando la Ley Orgánica Judicial¹³:

Art.1.- Refórmese Art.12, de la siguiente manera:

Art.12 Tratándose de la Sala de lo Constitucional, en los casos de licencia, vacancia, discordia, recusación, impedimento o excusa o al darse cualquier otra circunstancia en que un Magistrado Propietario de ella estuviere inhabilitado para integrarla, podrá llamarse al suplente del propietario a sustituir. Sólo en defecto de éstos la Corte en pleno llamará cualquier otro suplente de la Sala o al Magistrado o Magistrados Propietarios de las otras Salas, que fueren necesarios. Y en defecto de estos últimos se llamará a un Conjuez o Conjueces.

Art.2.- Refórmese el Art.14 de la siguiente manera:

Art.14 La Sala de lo Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad de leyes, decretos o reglamentos, o en las controversias y causas a que se refieren los artículos 138 y 182, atribución séptima, ambos de la Constitución, para pronunciar sentencia, sea ésta interlocutoria o definitiva, necesitará la conformidad de cinco votos. En los procesos de Amparo o de Hábeas Corpus, para dictar sentencia definitiva o interlocutoria, necesitará por lo menos tres votos conformes”.

Art.3 Las disposiciones contenidas en el presente decreto son de carácter transitorio y durarán hasta el 31 de julio de 2012.

Art.4.- El presente Decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial.

A todas luces se entiende que este decreto manifiesta un claro mensaje del Ejecutivo y el Legislativo a la Sala de lo Constitucional: “Si quieren emitir sentencias de inconstitucionalidad que afectan a estos órganos, deben lograr la unanimidad de los votos de los magistrados”. Las sentencias relativas a la materia electoral y presupuestaria son ese tipo de sentencias indeseables para el Ejecutivo y el Legislativo. Por tanto, estos “amarraban” a la Sala, pues para nuevas sentencias en estas materias sería imposible lograr la unanimidad de los cinco magistrados.

Para el Ejecutivo y el Legislativo, la Sala estaba prelegislando. Por tanto, se estaba inmiscuyendo en asuntos propios de aquellos órganos. No se daban cuenta, o simplemente se lo pasaban por alto, que ellos mismos estaban inmiscuyéndose en asuntos del Órgano Judicial. Las reglas de funcionamiento de éste no podían ser dictadas por los otros órganos. La discusión pública giró en torno a la independencia de poderes. Si bien es cierto que no se paralizó ninguno de los tres órganos, también es cierto que, en materia electoral, se había entrado a una fase donde no podía completarse el proceso de toma de decisiones.

El FMLN no votó el decreto 743, pero tampoco se opuso. En las primeras declaraciones de voceros de este partido, hubo divergencias que iban desde el rechazo y la calificación del decreto como un “golpe de Estado técnico” hasta la aceptación tácita del mismo.

En el mundo de las organizaciones sociales, el decreto 743 no cayó en gracia

13. Entre los considerandos de este decreto, la Asamblea reconoce que ya se encuentra en estudio en su seno un proyecto de Ley Orgánica Judicial.

y pronto comenzaron las acciones de calle. Organizaciones empresariales, académicas, sindicales, juveniles, etc., comenzaron a demandar la derogatoria del decreto y la condena pública de todos aquellos partidos que habían participado en el “golpe contra la institucionalidad”.

Entonces comenzó la “danza de los partidos”. ARENA se retractó de su comportamiento aduciendo haber contado con información falsa: que la Sala de lo Constitucional declararía inconstitucional la Ley de Amnistía. Parecía, entonces, que la derogatoria iba a ser posible, pues los votos de ARENA sumados a los del FMLN eran suficientes. Pero el FMLN negó sus votos aduciendo que el decreto 743 había sido una iniciativa de los partidos de derecha y que ellos no se prestarían para ayudarles a salir del “atolladero” en que habían caído. Este comportamiento del Frente manifestaba más bien que ellos estaban de acuerdo con el decreto 743, puesto que así se evitaba, según ellos, que la Sala declarase inconstitucional la Ley de Presupuesto General del Estado para 2011 y pusiera en riesgo la gestión del presidente de la República, justo en un año preelectoral. También temían que la Sala declarase inconstitucional la fórmula electoral y el decreto 555 (sobre las candidaturas no partidarias) que había sido iniciativa del frente.

Por su parte, GANA, PCN y PDC mantuvieron posiciones duras contra una posible derogatoria del 743. “Atarle las manos” a la Sala era la “venganza” del PCN y PDC, que ya antes habían intentado hacerles un ante juicio, destituir o trasladar de Sala a los cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional responsables de las sentencias que afectaban directamente a estos partidos.

La Sala continuó resolviendo y cerca estuvo de emitir una sentencia sobre la constitucionalidad de la fórmula electoral. Para resolver, la Sala declaró “inaplicable” el decreto 743. Así las cosas, una espiral de choques entre la Sala y el Ejecutivo y

el Legislativo comenzaba a desarrollarse. Aquella pasaba por alto la reacción de estos, los cuales a su vez ignoraban las decisiones de aquella. El punto culminante fue la negativa del director del Diario Oficial para publicar una de las resoluciones de la Sala aduciendo que no cumplía el requisito de la unanimidad exigida por el decreto 743. La Sala publicó su resolución en uno de los periódicos de circulación nacional. De allí en adelante parecía que la única medida que le quedaba al Legislativo y al Ejecutivo para salir de este enfrentamiento era destituir a los magistrados. Pero algo les detenía. ¿Habrá sido la reacción de las organizaciones sociales a favor de los magistrados? ¿Habrá sido simplemente la incertidumbre sobre los efectos electorales de una tal decisión?

¿Cómo puede interpretarse esta tensa situación entre los órganos de gobierno? En términos sistémicos, se puede hablar de una crisis de gobernabilidad en materia electoral. Es la capacidad para tomar decisiones sobre esta materia, o la capacidad para implementarlas, las que se ven bloqueadas. En la medida en que el Ejecutivo, el Legislativo y la Sala de lo Constitucional forman parte del sistema político, en esa medida es el sistema, como un todo, el que no puede tomar decisiones, electorales en este caso. El Salvador habría entrado desde la sentencia 61-2009, emitida en julio de 2010, a una zona de turbulencia como en la que se habían encontrado otros países centroamericanos en años recientes (ver Figura 1). El dilema planteado era entonces hacia dónde avanzar: hacia la ruptura o hacia la zona de estabilidad. Las rutas para esta última eran la Contrarreforma (por donde se estaba transitando desde 2010) o por la reforma (respetando las sentencias de la Sala de lo Constitucional en materia electoral).

Entre tanto, el 16 de junio (a escasas dos semanas de la aprobación, sanción y publicación del decreto 743), la Asamblea Legislativa, por iniciativa del grupo parlamentario del FMLN, daba otra “vuelta a la tuerca” con la

Por su relevancia para la competencia y para determinar su resultado, vale la pena destacar los siguientes artículos del decreto 758. En primer lugar, el artículo 2 que reforma el 198 del CE de la manera siguiente:

Art.198.- La solicitud de inscripción de candidatos y candidatas postulados para Presidente y Vicepresidente de la República y para Concejos Municipales, serán presentadas por planillas completas por los partidos políticos o coaliciones contendientes; si la planilla se presenta incompleta será inadmisibile.

Para la solicitud de inscripción de candidatos y candidatas a Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano por parte de Partidos Políticos y Coaliciones, *se exigirá la presentación de la planilla completa según los cargos a elegir en cada circunscripción.*

La solicitud de inscripción de candidatura a Diputado o Diputada por parte de personas no partidarias, se hará personalmente y será individual independientemente del número que corresponda elegir en la circunscripción correspondiente.

Las candidaturas se inscribirán siempre que cumplan los requisitos exigidos por la ley.¹⁴

En lo fundamental, a los partidos este artículo les exige que presenten planillas completas en las circunscripciones donde compitan. Con esta disposición, se elimina uno de los asuntos que enfrentaban a partidos grandes (ARENA y FMLN) con los partidos pequeños existentes (PCN, PDC, CD y GANA) y los nuevos partidos que compitan por primera vez en 2012. Se supone que los primeros tendrían más recursos y más “cuadros” para proponerlos como candidatos y candidatas que los otros partidos.

Considérese, por ejemplo, que para competir en San Salvador, todos los partidos deberán presentar 25 candidaturas¹⁵.

El artículo 7 del decreto 758 reforma el artículo 217 del CE de la siguiente manera:

Art.217.- Para la elección de Diputados y Diputadas, los partidos políticos o coaliciones inscritos podrán presentar candidaturas por las circunscripciones electorales que deseen, de acuerdo a lo indicado en el artículo 13 de este Código.

Los candidatos y candidatas no partidarios habilitados para inscribirse, lo harán exclusivamente en la circunscripción electoral de la que son originarios o en la cual residen, de acuerdo a su Documento Único de Identidad.

Según esta nueva disposición, los partidos o coaliciones pueden no competir en todo el territorio nacional y centrarse solamente donde, según sus cálculos, pueden obtener el mejor resultado electoral. Por otra parte, solo a las candidaturas no partidarias se les exige ser originarios o residir en la circunscripción donde compiten. ¿Por qué no se dispuso algo similar para las candidaturas partidarias? ¿Es esta una ventaja adicional para las candidaturas partidarias frente a las no partidarias?

El artículo 9 del decreto 758 reforma el artículo 238 del CE afectando la forma como los ciudadanos emitirán su voto, dada la nueva clase de papeleta. Lo dispuesto en este artículo es central para el escrutinio y para decidir sobre quiénes resultarán electos.

Art.238.- Los ciudadanos emitirán su voto por medio de papeletas oficiales, que las respectivas Juntas Receptoras de Votos pondrán a su disposición en el momento de votar y lo harán de la siguiente forma:

14. Las *cursivas* son del autor.

15. O puede que sean 24 si se cambia esta disposición siguiendo criterios poblacionales.

- a. Para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República así como de Concejos Municipales, marcando sobre la bandera del partido o coalición por cuyos candidatos emita su voto.
- b. Para la elección de Diputados y Diputadas a la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano podrán marcar así:
 1. Marcando sobre la bandera del partido o coalición por cuyos candidatos emite el voto.
 2. Marcando a la par o sobre la fotografía de uno de los candidatos o una de las candidatas propuestos por un partido o coalición contendiente.
 3. Marcando a la par o sobre la fotografía de un candidato no partidario.

Al momento de votar los ciudadanos solo podrán escoger una de las alternativas anteriores, pero si marcaran la bandera de un partido o coalición y una de las candidaturas propuestas por este, se anotará como preeminencia a favor de la candidatura señalada, la cual será tomada en cuenta a la hora de definir la asignación de escaños ganados por el partido o coalición.

Si se marcara en una papeleta dos o más candidatos, sobre toda la lista de candidatos del partido o coalición de su preferencia, o sobre la bandera y parte o toda la lista de un partido político o coalición, el voto es favorable para el respectivo partido político o coalición, pero no constituye preeminencia.

En resumen, los electores podrán hacer una marca en la papeleta, ya sea sobre la bandera de un partido o coalición, ya sea a la par o sobre la fotografía de un candidato, partidario o no. Como previendo confusiones porque los electores hagan más de una marca, la iniciativa del FMLN busca evitar que tal forma de marcar la papeleta sea causa para anularla durante el escrutinio. Y como se trata

de un voto único, dos o más marcas sobre candidatos del mismo partido se considerarán como un voto por la bandera, es decir, un voto por el partido. Esta disposición queda reafirmada con la reforma del artículo 250 del CE por el artículo 11 del decreto 758:

Art.250.- A cada ciudadano o ciudadana corresponde únicamente un voto y se expresará haciendo cualquier marca que indique inequívocamente su simpatía, en el espacio del partido político o coalición por cuyos candidatos emite el voto.

En las elecciones legislativas el ciudadano y la ciudadana podrán marcar la bandera del partido o coalición por cuyo candidato emite su voto, y podrá marcar, si así lo desea a un candidato o a una de las candidatas propuestas, a quien le otorga preeminencia; o podrá marcar sobre una candidata o candidato no partidario.

Cada marca sobre un candidato o candidata de un partido político o coalición, se contabilizará como voto a favor del partido o coalición y se registrará en el acta como preeminencia; pero si se marcara en más de un candidato o candidata dentro de la misma planilla e voto se registrará a favor del partido o coalición, pero en este caso no constituye preeminencia.
[...].

Como esta nueva forma de votación podría no ser comprendida o ignorada por los electores en 2012, el decreto 758 prevé distintas situaciones que, durante el escrutinio, podrían ser determinantes del resultado a la hora de contabilizar especialmente los votos válidos y los nulos. La reforma del artículo 253-C por el artículo 15 del decreto en consideración establece que:

Art.253-C.- Se entenderán como abstenciones las papeletas depositadas que no tengan marca alguna; en ningún caso las papeletas sobrantes se tomarán como abstenciones.
[...]
[...]

En la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, se contabilizarán como votos válidos los siguientes:

- a. Si la marca fue realizada sobre la bandera del partido político o coalición contendiente.
- b. Si la marca fue realizada a la par o sobre un candidato o candidata de un partido político o coalición contendiente.
- c. Si la marca fue realizada sobre la bandera y un candidato o candidata de un mismo partido político o coalición, se contabilizará el voto válido a favor del respectivo partido político o coalición.
- d. Si se realizaron dos o más marcas sobre los candidatos de una misma lista; o se marca sobre toda lista de un partido político o coalición; o se marca una bandera y dos o más candidatos de un mismo partido político o coalición, el voto es favorable para el respectivo partido político o coalición, pero no constituye preeminencia.
- e. Si la marca fue realizada sobre una candidata o candidato no partidario.
[...].

La nulidad de los votos procede cuando los electores marquen más de una bandera,

una bandera y candidato no partidario, candidatos de diferentes partidos, dos candidatos no partidarios, tal como lo dispone el nuevo artículo 253-D. Cuando haya una coalición con las banderas de sus partidos integrantes por separado en la papeleta, no se considerará nulo si el elector marca las banderas de dichos partidos. Hay que recordar que, en elecciones anteriores, las marcas sobre más de una bandera anulaban el voto.

Con seguridad, el artículo del decreto 758 más polémico es el 18 que reforma el 262 del CE. La reforma de este artículo en el decreto 635 fue criticada por el presidente Funes y fundamentó su veto. Para tener una imagen precisa de las semejanzas y diferencias entre los decretos 635 y 758 se presentan en columnas ambas reformas en el Cuadro 6. El artículo reformado contiene la forma de proceder para asignar los escaños entre los diversos partidos o coaliciones contendientes y entre los diversos candidatos de las listas partidistas. Aquí está el *quid* de la cuestión de toda la reforma electoral intentada entre 2010 y 2011. Por un lado, que los electores puedan decidir quiénes serían los candidatos electos. Y, por otro lado, que las cúpulas partidarias mantengan el control de los grupos parlamentarios, que podrían perder una vez expulsada del ordenamiento jurídico la lista cerrada y bloqueada.

Cuadro 6
La determinación de los diputados electos según los decretos 635 y 758

Decreto 635 (vetado)	Decreto 758 (sancionado)
<p>Art.262.- Los Diputados a que se refiere el artículo 13 de este Código, se elegirán de la manera siguiente: El total de votos válidos para Diputados obtenidos en cada circunscripción electoral se dividirá entre el número de Diputados propietarios que corresponda a la misma circunscripción, obteniendo así el cociente electoral.</p> <p>Determinado el cociente, los partidos políticos o coaliciones tendrán tantos escaños, como veces esté contenido el cociente electoral en el número de votos que hayan obtenido en la circunscripción de que se trate y en el caso de los candidatos no partidarios, resultará electo quien o</p>	<p>Art.262.- Los Diputados a que se refiere el artículo 13 de este Código, se elegirán de la manera siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. El total de votos válidos para Diputados obtenidos en cada circunscripción electoral se dividirá entre el número de Diputados propietarios que corresponda a la misma circunscripción, obteniendo así el cociente electoral. b. Determinado el cociente, los partidos políticos o coaliciones tendrán tantos escaños, como veces esté contenido el cociente electoral en el número de votos que hayan obtenido en la circunscripción de que se

quienes alcancen el cociente electoral determinado para su circunscripción.

Si uno o más partidos políticos, coaliciones o candidatos no partidarios no alcanzaren el cociente electoral, se tomarán sus votos como residuos. Si faltare un escaño que asignar, lo ganará el partido político, coalición o candidato no partidario que hubiere obtenido el residuo mayor; si faltaren dos, el segundo lo ganará el partido político, coalición o candidato no partidario que siga con mayor residuo y así sucesivamente hasta completar el número de escaños que corresponda a la circunscripción.

Si ningún partido político, coalición o candidato no partidario alcanzare el cociente electoral, se adjudicará un escaño a cada partido político, coalición o candidato no partidario por el orden de mayoría de voto.

Cuando hubiere empate en los casos de los dos literales anteriores, será resuelto por el Tribunal Supremo Electoral por sorteo, en presencia de los interesados.

Luego de haber determinado el número de escaños que corresponden a cada partido o coalición contendiente en cada departamento, el Tribunal procederá a determinar la prelación de los Diputados electos así:

1. Se sumarán todas las marcas individuales realizadas sobre todos los candidatos de una misma lista y si éstas fueran más del cincuenta por ciento de los votos obtenidos por el partido o coalición, el Tribunal procederá a reordenar la lista según las reglas siguientes:
 - a) El número total de votos marcados por el partido o coalición sin preeminencia, se distribuyen equitativamente entre el total de escaños ganados por dicho partido o coalición, asignando esa cantidad a los candidatos en el orden propuesto hasta donde alcance;
 - b) Se suma el número de preeminencias por cada candidato o candidata a la proporción que le correspondió en el reparto para obtener el total;
 - c) Determinado así el número de marcas por candidatos, se asignará cada escaño a los candidatos, atendiendo el resultado de mayor a menor respaldo obtenido en toda la planilla correspondiente;
 - d) En caso de empate entre dos o más candidatos, prevalecerá entre éstos el orden según la planilla presentada por el partido o coalición postulante.
2. Si la suma de las marcas individuales realizadas sobre todos los candidatos de una misma lista no es superior al cincuenta por ciento de los votos obtenidos por el partido o coalición, los escaños se asignarán de acuerdo al orden en que fueron inscritos los candidatos por el partido político o coalición que los postula.

Por cada Diputado propietario que ganare un partido político, coalición o candidato no partidario, tendrá derecho a que se asigne el respectivo suplente con el cual se inscribió.

trate y en el caso de los candidatos no partidarios, resultará electo quien o quienes alcancen el cociente electoral determinado para su circunscripción.

- c. Si uno o más partidos políticos, coaliciones o candidatos no partidarios no alcanzaren el cociente electoral, se tomarán sus votos como residuos. Si faltare un escaño que asignar, lo ganará el partido político, coalición o candidato no partidario que hubiere obtenido el residuo mayor; si faltaren dos, el segundo lo ganará el partido político, coalición o candidato no partidario que siga con mayor residuo y así sucesivamente hasta completar el número de escaños que corresponda a la circunscripción.
- d. Si ningún partido político, coalición o candidato no partidario alcanzare el cociente electoral, se adjudicará un escaño a cada partido político, coalición o candidato no partidario por el orden de mayoría de voto.
- e. Cuando hubiere empate en los casos de los dos literales anteriores, será resuelto por el Tribunal Supremo Electoral por sorteo, en presencia de los interesados.
- f. Luego de haber determinado el número de escaños que corresponden a cada partido o coalición contendiente en cada departamento, el Tribunal procederá a determinar la prelación de los Diputados electos de la manera siguiente:
 - 1) Los votos obtenidos por el partido o coalición sin preeminencias, se distribuirán de manera equitativa hasta donde alcancen, de acuerdo a los escaños obtenidos, según la prelación propuesta por el partido o coalición.
 - 2) A los candidatos y candidatas que les correspondió una parte de la división en el literal anterior, se les sumarán las preeminencias obtenidas de conformidad al artículo 250 y se obtendrá un subtotal para cada candidato o candidata dentro de la planilla.
 - 3) Si hubieran candidatos o candidatas con preeminencia a los cuales no les correspondió el reparto establecido en el numeral uno de este literal, sus respectivas preeminencias se tomarán como totales.
 - 4) El Tribunal procederá a asignar los escaños atendiendo los resultados de mayor a menor, tomando en cuenta toda la lista.
 - 5) En caso de empate entre dos candidatos o más candidatas, prevalecerá entre éstos el orden según la planilla presentada por el partido o coalición postulante.

Por cada Diputado propietario que ganare un partido político, coalición o candidato no partidario, tendrá derecho a que se asigne el respectivo suplente con el cual se inscribió.

De todo lo actuado el Tribunal levantará un acta, en la que se harán constar todas las circunstancias atinentes a la elección.

De todo lo actuado el Tribunal levantará un acta, en la que se harán constar todas las circunstancias atinentes a la elección.

Los Diputados al Parlamento Centroamericano se elegirán de la manera siguiente: el total de votos válidos obtenidos en todo el país para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, se dividirá entre veinte, obteniéndose así el cociente electoral para este caso; y se aplicarán las reglas contempladas en el presente artículo en lo aplicable”.

Los Diputados al Parlamento Centroamericano se elegirán de la manera siguiente:

- a. El total de votos válidos obtenidos en todo el país para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, se dividirá entre veinte, obteniéndose así el cociente electoral.
- b. Se aplicarán las reglas contempladas en el presente artículo en lo aplicable”.

Fuente: elaboración propia.

La asignación de escaños a los partidos o coaliciones contendientes se mantiene en ambos decretos, los cuales, a su vez mantienen la versión original. Esto es posible porque el reparto se lleva a cabo con la misma fórmula de cocientes y residuos. La diferencia fundamental entre ambos decretos aparece en la fase de asignación de los escaños que obtiene cada partido o coalición contendiente entre los candidatos de sus respectivas listas, es decir, en la determinación de quiénes de entre las listas resultarían electos. Y aquí lo que se nota es que, en el decreto 758, desaparece el criterio de si las marcas individuales superan, o no, las marcas sin preeminencia. En cambio, en ambos decretos se mantiene la misma forma de repartir los escaños entre los diversos candidatos de las listas partidarias. Según el cuadro 6, las correspondencias se dan entre los literales a), b), c) y d) del decreto 635 con los numerales 1), 2), 4) y 5) del decreto 758, respectivamente. Estas correspondencias y las semejanzas que implican alimentarían las expectativas de que el presidente de la República vetaría el nuevo decreto. Las distorsiones que el presidente advirtió en el veto del decreto 635 volvían a aparecer en el nuevo decreto. Un comportamiento consecuente del presidente llevaría a ejercer, una vez más, su facultad de veto. Pero las cosas no fueron así.

El enfrentamiento en espiral entre el Ejecutivo y el Legislativo, por un lado, y la Sala de lo Constitucional, por otro lado, había llegado a tal punto que, esta vez, el Ejecutivo

haría bloque con el Legislativo, y el presidente decidió sancionar y mandar a publicar el decreto 758, pese a que ello significaba un comportamiento inconsecuente y contradictorio con su actuación respecto al decreto 635. Tratándose de una iniciativa legislativa del grupo parlamentario del FMLN, probablemente el presidente se vio “chantajeado” para no vetar el decreto 635 so pena de que el FMLN podría dar sus votos para derogar el decreto 743. Si eso ocurría, la sombra de la inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto General del Estado 2011 se cernía sobre la gestión presidencial. En tales condiciones, era lógico esperar que el presidente no se iba a arriesgar y cedería a la virtual presión efemelenista.

El comportamiento del presidente crispó más los ánimos de las organizaciones sociales que veían cómo aquel anteponía otros intereses al respeto al Estado de derecho. Con una Sala de lo Constitucional “atada de manos”, no se veía posible una declaratoria de inconstitucionalidad de este nuevo decreto, ante una nueva demanda interpuesta por algunos ciudadanos ante la Sala. Tampoco había progresado a estas alturas la demanda de inconstitucionalidad contra el decreto 555 y no estaba claro ya que la Sala fuese a declarar inconstitucional la fórmula electoral de cocientes y residuos. La parálisis en la toma de decisiones en materia electoral había llegado al culmen y su salida se abría paso por canales no institucionales.

A manera de conclusión: una solución a la crisis se abre camino

Mientras en la Asamblea Legislativa algunos diputados mostraban su intención de deshacerse de los magistrados de la Sala de lo Constitucional que impulsaban la reforma electoral, ya sea por la vía del antejuicio, ya sea por el traslado de algunos de estos magistrados desde la Sala de lo Constitucional a otra Sala, o ya sea mediante la destitución, el arzobispo de San Salvador no solo había pedido el diálogo entre los órganos de gobierno (incluyendo al Ejecutivo), sino que, bajo sus auspicios, diputados y magistrados se reunían para intentar acordar una salida a la crisis. Por supuesto que se trató de reuniones en privado y sin declaraciones ante la prensa.

El presidente decidió no participar de estas “negociaciones” entre los magistrados y los diputados. Al contrario, adoptó una posición más dura presentando una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica Judicial en lugar de promover la derogatoria del decreto 743. Sin embargo, su iniciativa no prosperó en la Asamblea, como tampoco prosperó la iniciativa del PDC, acuerpando al exmagistrado del TSE Morales Herrera, en el sentido de destituir a los llamados “cuatro fantásticos”¹⁶. No obstante, la amenaza de la destitución permanecía latente aunque solo fuera como medida

de presión hacia los cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional.

Por parte de las organizaciones sociales, continuó la presión sobre los órganos de gobierno en defensa de la Sala de lo Constitucional. Bien es cierto que las protestas y manifestaciones de apoyo nunca fueron multitudinarias, pero la presencia de organizaciones de diversa ideología y naturaleza, haciendo un solo bloque, no dejaba de causar “molestia” en el *establishment*. Varios comunicados suscritos por estas coaliciones *ad hoc* fueron publicados en prensa y también fueron convocadas varias conferencias de prensa. Los medios, especialmente de televisión, inundaron sus entrevistas matutinas con análisis de la coyuntura generada por el decreto 743. El debate se llevaba a cabo más en la esfera mediática que en la calle. Sin embargo, estaba claro que en esta coyuntura, “la sociedad estaba enfrentada al Estado”.

Casi dos meses después de aprobado, sancionado y publicado el “decreto exprés”, y acercándose las vacaciones de agosto (debido a las fiestas patronales de San Salvador), las gestiones del arzobispo daban fruto. En la última plenaria antes de las vacaciones, la Asamblea derogaría el 743. La base acordada para tal acción no se conocería públicamente. ¡Así suelen ser los acuerdos elitistas!

16. En algunos medios escritos, se divulgó esta forma de describir a los magistrados de la Sala de lo Constitucional, Belarmino Jaime, Sidney Blanco, Florentín Meléndez y Rodolfo González, responsables de las sentencias polémicas en materia electoral.