

Reforma y contrarreforma electoral en El Salvador, 2010-2011

Álvaro Artiga González*

Palabras clave:
reformas constitucionales,
Código Electoral, sentencias, decretos

Resumen

La noche del 28 de julio de 2010, la Asamblea Legislativa aprobó dos acuerdos de reforma constitucional para exigir la afiliación partidista a quienes pretendan ser candidatos para diputados o para miembros de concejos municipales. Estos acuerdos fueron la respuesta anticipada, gracias a la filtración de información desde la Corte Suprema de Justicia, a la sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional, que declaraba inconstitucional varias disposiciones del Código Electoral relacionadas con las candidaturas y la forma de elegir a los diputados.

Por varios meses desde que se emitió la referida sentencia, el país ha vivido un inusual enfrentamiento entre, por un lado, cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional, y por otro lado, los diputados, los dirigentes partidistas, el presidente de la República, el fiscal general y otros magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este trabajo recoge parte de dicho enfrentamiento y se hace un análisis de sus principales hitos ocurridos entre julio de 2010 y marzo de 2011. Como tal enfrentamiento supera estos límites temporales, este artículo es solamente la primera parte del análisis global de la reforma y la contrarreforma electoral que define la coyuntura previa de las elecciones de diputados y concejos municipales de 2012.

* Director de la Maestría en Ciencia Política de la UCA-El Salvador. Correo electrónico: alartiga@uca.edu.sv

Introducción

Este artículo es la primera parte de un análisis sistemático del proceso de reforma electoral que se abre a raíz de la sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional, que declara inconstitucionales tanto el requisito de afiliación partidista para ser candidato a diputado como la lista cerrada y bloqueada utilizada para la presentación de candidaturas y su posterior determinación de quiénes salen elegidos.

La estructura del artículo tiene la forma de una obra de teatro cuyos protagonistas son los tres órganos de gobierno: la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional, y el Ejecutivo. Como otros actores de reparto están la Fiscalía General de la República, el Tribunal Supremo Electoral, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

El guión del drama, en este artículo, se desarrolla en cinco actos. El primero es una presentación sucinta de la sentencia 61-2009. El segundo comprende las primeras reacciones por parte de diputados de los diversos grupos parlamentarios rechazando la sentencia e incluso amenazando a los magistrados que la firmaron. El tercer acto es un análisis del decreto 555 que regula las candidaturas no partidarias mientras que el cuarto acto se dedica al análisis del decreto 635 sobre la nueva forma de candidatura y procedimiento

para definir qué candidatos resultan electos. El quinto acto consiste en el análisis del veto presidencial al decreto 635.

1. Se abre el telón: primer acto

El 29 de julio de 2010, la Sala de lo Constitucional emitió la sentencia 61-2009 que declara inconstitucionales las disposiciones contenidas en el Código Electoral (CE) según se muestran en el cuadro 1. La consecuencia jurídica inmediata de dicha sentencia fue “la invalidación de las disposiciones impugnadas, es decir, su expulsión del ordenamiento jurídico salvadoreño” (sentencia 61-2009, p.35). Con ello se abrió una coyuntura de reforma electoral en la que la misma Sala de lo Constitucional, los partidos políticos y el presidente de la República serían los protagonistas. Organizaciones sociales de diversos tipos, que venían tratando de generar amplios acuerdos sociales en materia de reforma electoral, se alinearon con la Sala porque vieron allí una ventana que se abría en el sistema político para reformar el sistema electoral¹. La actitud reformista que vanamente buscaron en los partidos creyeron encontrarla en la Sala. Sin embargo, los que tendrían que decidir sobre la clase de reforma serían los partidos. Estos optaron desde un principio por una contrarreforma que se expresó formalmente en un acuerdo de reforma constitucional, que la Asamblea Legislativa electa en 2012 deberá ratificar.

1. Entendiéndolo aquí en sentido amplio y no en sentido estricto, es decir, como los elementos de la normativa electoral que inciden de manera directa en la transformación de votos en escaños (Nohlen, 1994).

Cuadro 1
Disposiciones del Código Electoral (CE) 2009 declaradas inconstitucionales

Disposición del CE	Descripción	Disposición constitucional violentada
Art. 215 inc. 2.º, núm. 5	Son documentos necesarios para la inscripción (de candidatos a diputados): 5) Constancia de afiliación extendida por el representante legal del Partido Político proponente.	Arts. 72, ord. 3.º y 126
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, marcando en ellas el espacio correspondiente al Partido Político o Coalición por el cual emiten el voto.	Art. 78
Art. 239 inc. 1.º	El Tribunal elaborará el modelo de las papeletas conforme a las candidaturas inscritas, separando en el frente, claramente, el espacio correspondiente a cada uno de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, en el que se imprimirá el nombre del Partido o Coalición, sus respectivos colores, siglas, distintivos o emblemas, las cuales en sus tonalidades y diseños serán previamente aprobados por los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, a más tardar cuarenta y cinco días antes de la celebración de las elecciones. En este mismo frente se imprimirá el tipo de elección de que se trate.	Art. 78
Art. 250 inc. 1.º	El ciudadano emitirá su voto haciendo cualquier marca, en el espacio del Partido Político o Coalición de su simpatía, que evidencie inequívocamente el voto.	Art. 78
Art. 253-C inc. 3.º	Se entenderán como votos válidos a favor de cada Partido Político o Coalición contendiente, los que reúnan los requisitos de la ley y que la voluntad del votante esté claramente determinada por cualquier marca sobre la bandera de cada Partido Político o Coalición.	Art. 78
Art. 262 inc. 6.º	Cuando un partido político o coalición obtenga uno o más Diputados, se entenderán electos los inscritos por orden de precedencia en la planilla.	Art. 78

Fuente: elaboración propia.

Los artículos de la Constitución violentados se refieren al sufragio activo y a la libertad de elección. La exigencia de una constancia de afiliación partidista, la lista cerrada y bloqueada, el diseño de las papeletas conteniendo únicamente las banderas de los partidos o coaliciones contendientes, la forma de marcar la papeleta, la papeleta misma y los criterios para calificar como válidos los votos estarían impidiendo que la ciudadanía,

apta para votar, tenga garantizado “el derecho al sufragio activo con plena capacidad de opción” (sentencia 61-2009, p.35).

El Acuerdo de reforma constitucional número 1 (expresión primigenia de la contrarreforma electoral apoyada por la cúpula partidista de ARENA, FMLN, GANA, PDC y PCN) puso en claro que la sentencia 61-2009 de la Sala no sería acatada íntegramente².

- Si la Sentencia 61-2009 abre la posibilidad de las candidaturas no partidarias, el Acuerdo de reforma constitucional número 1 la cierra. Y si aquella sentencia declara inconstitucional la lista cerrada y bloqueada, este acuerdo mantiene el orden de precedencia en la lista como criterio de decisión para el reparto de escaños. El acuerdo dice literalmente: “Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción, no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección y *ser postulado por un partido político o coalición* legalmente inscritos, y en el *orden de precedencia* que el partido o coalición establezca” (Acuerdo de reforma constitucional n.º 1, art.1). Este acuerdo se aprobó el 29 de julio de 2010, el mismo día en que la Sala de lo Constitucional emitió su sentencia.

Quienes controlan a los diversos partidos políticos salvadoreños no estarían dispuestos a modificar las reglas electorales que les garantizan ese control. Si bien es cierto que la sentencia 61-2009 abría una posibilidad para la existencia de nuevos contendientes (los no partidarios o “independientes”), el meollo del asunto era el acceso a los escaños legislativos. En este asunto, la lista cerrada y bloqueada era la clave³. La prelación u orden de los candidatos definía quiénes tenían más probabilidades de resultar electos. Quienes confeccionan las listas eligen; la ciudadanía únicamente vota.

Ahora bien, el acuerdo de reforma constitucional debe ser ratificado por la Asamblea Legislativa resultante de las elecciones de 2012. Esto quiere decir que a los partidos se les planteaba el problema de cómo evadir las consecuencias de la sentencia 61-2009 antes de los comicios de 2012. El desafío se podría plantear en estos términos: ¿cómo cumplir la sentencia (en la legislación) de tal manera que se desvirtúen sus efectos (en la práctica)? Así las cosas, el debate sobre la reforma electoral no fue tanto en torno a cómo mejorar el sistema electoral, sino en torno a cómo modificar la legislación para que los efectos del sistema sigan siendo los mismos: aquellos que benefician a las cúpulas de los partidos.

2. Segundo acto: el antejuicio a los magistrados que aprobaron la sentencia 61-2009 y su destitución

Además del Acuerdo de reforma constitucional número 1, pronto aparecieron las voces acusadoras como reacción a la sentencia de la Sala. Comenzaron las acusaciones públicas en contra de la Sala de violar

la Constitución, sobrepasando el artículo 85 de la misma, y de facilitar el ingreso del narcotráfico y el crimen organizado al sistema político salvadoreño (Mejía, 2010). En este sentido se expresó incluso el presidente de la República: “Las candidaturas partidarias independientes crean un problema, en la medida en que no haya controles partidarios, ya que se abre la puerta para el crimen organizado y narcotráfico” (Jovel, Stefany, 2010). Aun dentro de la misma Sala, el magistrado Néstor Castaneda, que se opuso a la sentencia, acusó a los otros cuatro magistrados de violar el artículo 85 de la Constitución: “La sentencia que aprobaron los cuatro magistrados viola el artículo 85 de la Constitución. Generará una pugna entre la Asamblea y la Corte Suprema” (Ávalos *et al*, 2010).

De manera institucional, la Asamblea Legislativa reaccionó a la sentencia conformando una comisión *ad hoc* para su análisis⁴. La comisión fue aprobada por 84 votos y, según el diputado Parker: “Aquí ya no se trata de aceptar o no el fallo; de lo que se trata es de demostrar que los magistrados violentaron la Constitución de la República, en especial el artículo 85” (Zamora, 2010). Pareciera que la Asamblea no estaba dispuesta a acatar la sentencia de la Sala, sino a demostrar que la misma es inconstitucional, olvidando que es justamente la Sala quien tiene la facultad para el examen de constitucionalidad de las leyes. La Asamblea se atribuía así una competencia que no es suya. Para tal finalidad, la comisión escucharía la opinión de tres expresidentes de la Corte Suprema de Justicia: Mauricio Gutiérrez Castro, Eduardo Tenorio y Agustín García Calderón (Abarca y Zamora, 2010). El primero recomendó anular la sentencia,

3. En términos técnicos, la lista cerrada y bloqueada es una forma de la candidatura que consiste en una planilla de candidatos, propuesta por cada partido contendiente, que es votada por los electores con una única marca (por la bandera) en la papeleta de votación.
4. Ya antes, en la Asamblea se había reaccionado con el Acuerdo de reforma constitucional que imponía como requisito la afiliación partidista para ser candidato a diputado o concejal municipal. Según el periódico digital El Faro, fue Sigfrido Reyes, del FMLN, quien propuso sorpresivamente al pleno legislativo la reforma constitucional (cfr. www.elfaro.net/es/201008/noticias/2324).

no acatar el fallo y llevar el caso a la Corte Centroamericana de Justicia (Aguilar, 2010a). Para el tercero, la sentencia tiene contradicciones y no puede acatarse puesto que “la Sala resolvió sobre un punto que el demandante no había sometido a su consideración” (Aguilar, 2010b). Al final de las consultas, la comisión *ad hoc* concluyó entre otras cosas que: “La Sala se ha extralimitado en sus funciones, para lo cual utilizó un sistema de interpretación confuso, desordenado, errado, con argumentos impropios de la jurisdicción constitucional, contradiciendo incluso sus mismos lineamientos jurisprudenciales” (Aguilar, 2010c).

El rechazo a la sentencia también incluyó expresiones del tipo “la respetamos, pero no la compartimos”. Así fue como Guillermo Ávila, diputado de ARENA dijo que: “Hay una figura que permite las candidaturas independientes, no compartimos la resolución aunque la respetamos” (Mejía y Zamora, 2010). Otras expresiones fueron más lejos, pues plantearon que la sentencia podría ser una amenaza para la misma Asamblea o, incluso, para la democracia: “Esta sentencia, de alguna manera, puede llegar a cuestionar la misma existencia de las asambleas legislativas” (Mejía y Zamora, 2010); “Se han invadido los terrenos de la Asamblea Legislativa que puede sembrar precedentes nefastos para nuestra democracia” (Mejía y Zamora, 2010).

Otra clase de reacciones contrarias a la sentencia por parte de los diputados fueron las expresiones burlescas según las cuales se acataría la sentencia, pero se legislaría de tal forma que los interesados en postularse sin partido fueran desmotivados. Así, por ejemplo, Guillermo Gallegos, diputado de GANA, afirmó: “Podríamos pedirles un millón de firmas de respaldo” (Aguilar, 2010d).

Como no bastara esta clase de reacciones, algunos diputados comenzaron a hablar de destitución o antejuicio. Según la edición de El Faro correspondiente al 29 de julio, los diputados “considerarían la posibilidad de sustituirlo en el cargo (al presidente de la Corte), en una reacción clara de represalia por la resolución” (Arauz y Martínez, 2010).

Aunque las reacciones contra la sentencia 61-2009 tuvieron amplia difusión y se centraron básicamente en el tema de las candidaturas no partidarias, la cuestión central estaba en otro lado. Lo que más amenazaba al *establishment* era lo relativo a la forma de la candidatura, es decir, a las listas cerradas y bloqueadas utilizadas para la elección de diputados. Las candidaturas no partidarias ya existen en otros países (...) y en ninguno de ellos tienen un peso específico en el sentido vertido por todas las acusaciones contra esa clase de candidaturas. En cambio, y como el paso del tiempo habría de mostrar, lo central estaba en la posibilidad de perder control sobre los partidos y demás instituciones que de ello dependen, por parte de sus cúpulas. El voto por persona podría significar que más de algún líder partidista actual no viera renovado su cargo en las próximas elecciones en 2012.

3. Tercer acto: el decreto legislativo 555

El 16 de diciembre de 2010, a un poco más de cuatro meses después que la Sala de lo Constitucional declaró que exigir la filiación partidista para ser candidato a diputado era inconstitucional, la Asamblea Legislativa emitió el decreto que contiene las disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas. Parecía que la Asamblea estaba dispuesta, por fin, a acatar la sentencia 61-2009 de la Sala, aunque fuera por etapas⁵. El análisis de tales disposiciones

5. Este decreto fue iniciativa del diputado Ricardo Bladimir González, y las diputadas Norma Fidelia Guevara de Ramirios, Jackeline Noemí Rivera Ávalos, Cristina Cornejo y Yeymi Elizabeth Muñoz. Todos ellos pertenecientes al grupo parlamentario del FMLN.