

LEGISLACION Y PROCESOS ELECTORALES EN EL SALVADOR

Mario Samayoa.....109

I.	Normación constitucional y garantías del sufragio.	
	Constitución de 1983	111
	Antecedentes históricos.....	114
	Elecciones arregladas.....	115
II.	Antecedentes y estructura de la legislación electoral.....	116
III.	Integración y elección de los órganos ejecutivo y legislativo.....	124
IV.	Los partidos políticos.....	127
V.	La jornada electoral.....	128
VI.	El registro electoral	129
VII.	El escrutinio de los votos.....	130
VIII.	Consideraciones finales	131

LEGISLACION Y PROCESOS ELECTORALES EN EL SALVADOR

*MARIO SAMAYOA **

* Se graduó de abogado en la Universidad Nacional de El Salvador en 1961. Ha desempeñado destacados cargos como: Jefe del Departamento Jurídico y Director del Departamento Nacional del Trabajo; profesor de Medicina Legal y profesor titular de Derecho del Trabajo y Constitucional de la Universidad Nacional; Jefe del Departamento de Derecho Público y Decano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad; Magistrado de la Cámara Segunda de lo Laboral. Actualmente, es Presidente del Consejo Central de Elecciones.

Tiene obras publicadas sobre Derecho del Trabajo y Legislación Electoral.

I NORMATACION CONSTITUCIONAL Y GARANTIAS DEL SUFRAGIO. CONSTITUCION DE 1983

El derecho de sufragio en El Salvador así como el establecimiento de un régimen democrático tienen fundamento constitucional según los preceptos que la Carta Magna señala en diferentes artículos, en que se norman las garantías al sufragio y a los derechos políticos emanados de la Constitución.

Antes de iniciar este informe nos permitimos señalar previamente, que la Constitución en el Art. 71 declara:

que son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de 18 años.

En el Art. 72 establece que:

los derechos políticos del ciudadano son : 1o.) ejercer el sufragio; 2o.) asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; 3o.) optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determina esta Constitución y las Leyes Secundarias.

También la Constitución expresa en el Art. 73 que:

los deberes políticos del ciudadano son : 1o.—ejercer el sufragio; 2o.—cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la Repú-

blica; y 30. –servir al Estado de conformidad con la Ley . El ejercicio del sufragio comprende además el derecho de votar en la consulta popular directa, contemplada en esta Constitución.

Art. 76:

El Cuerpo Electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir el voto.

La edad mínima para votar es de 18 años sin distinción de sexo, raza, credo o condición.

Art. 77:

Para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el registro electoral elaborado en forma autónoma por el Consejo Central de Elecciones y distinto a cualquier otro registro público.

Art. 78:

El voto será libre, directo, igualitario y secreto.

Art. 79:

El territorio de la República se dividirá en circunscripciones electorales que determinará la Ley. La base del sistema electoral es la población.

Para elecciones de Diputados, se adoptará el sistema de representación proporcional.

La Ley determinará la forma y demás condiciones para el ejercicio del sufragio.

La fecha de las elecciones para Presidente y Vice-Presidente de la República deberá preceder no menos de dos meses ni más de cuatro a la iniciación del período presidencial.

Art. 80:

El Presidente y Vice-Presidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y los Miembros de los Concejos Municipales, son funcionarios de elección popular.

Cuando en las elecciones de Presidente y Vice-Presidente de la República ningún partido político o coalición de partidos polí-

ticos participantes, haya obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio practicado, se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos; esta segunda elección deberá celebrarse en un plazo no mayor de 30 días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección.

Cuando por fuerza mayor o caso fortuito debidamente calificados por la Asamblea Legislativa, no pudiere efectuarse la segunda elección en el período señalado, la elección se verificará dentro de un segundo período no mayor de 30 días.

Art. 81:

La propaganda electoral sólo se permitirá aun sin previa convocatoria, 4 meses antes de la fecha establecida por la Ley para la elección de Presidente y Vice-Presidente de la República; 2 meses antes cuando se trate de Diputados, y 1 mes antes en el caso de los Concejos Municipales.

Art. 82:

Los Ministros de cualquier culto religioso y los miembros de servicio activo de la Fuerza Armada no podrán pertenecer a partidos políticos ni obtener cargos de elección popular. Tampoco podrán realizar propaganda política en ninguna forma.

El ejercicio del voto lo efectuarán los ciudadanos en los lugares que determine la ley respectiva y no podrá efectuarse en los recintos de las instalaciones militares.

Antes de la emisión de la Constitución actualmente en vigencia, el máximo organismo electoral estaba integrado por tres miembros que eran designados uno por el órgano Ejecutivo, otro en representación de la Corte Suprema de Justicia y otro por la Asamblea Legislativa. Es importante destacar que en la Constitución emitida el 15 de diciembre de 1983 se ha adoptado un nuevo sistema de elección. La Constitución Política en el Art. 208 literalmente expresa:

El Consejo Central de Elecciones está formado por 3 miembros elegidos por la Asamblea Legislativa, de cada una de las ternas propuestas por los 3 partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial.

Habrá 3 miembros suplentes elegidos en la misma forma. El Presidente será el del partido político mayoritario. Durarán 5 años en sus funciones.

Si por cualquier circunstancia no se propusiera alguna terna, la Asamblea Legislativa hará la respectiva elección sin ella.

Art. 200:

La Ley establecerá los Organismos necesarios para la recepción, recuento y fiscalización de votos y demás actividades concernientes al ejercicio del sufragio. El Consejo Central de Elecciones será la Autoridad Suprema en esta materia, sin perjuicios de los recursos que establezca esta Constitución, por violación de la misma.

Los partidos políticos contendientes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral.

Cabe advertir que en las Constituciones que rigieron en El Salvador en los últimos 50 años, ya se hablaba también de la forma y condiciones para elegir a los funcionarios de elección popular y también de que el Gobierno era **democrático** y **republicano**, ostentando el respeto al derecho de sufragio, a la igualdad y al secreto del voto, así como al libre juego de los partidos políticos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Aunque no es materia de este informe consideramos necesario anticipar que El Salvador, así como muchos países latinoamericanos estuvo sometido a regímenes dictatoriales opresivos y tiránicos, que tomaban el poder por la razón de la fuerza. En este país, donde las clases dominantes eran las detentadoras del poder económico y social, ellas lograron también consolidarse con el poder político, el cual fue confiado a un grupo de militares, quienes después de la caída del poder del general Maximiliano Hernández Martínez –derrocado por una gloriosa huelga de brazos caídos en el mes de mayo de 1944, tras 13 años de ejercer el título de Presidente, sin haber sido nunca elegido popularmente–, se trató en aquella época de buscar una apertura democrática fundándose algunos partidos políticos, ante un pequeño respiro de libertades cívicas que no duró siquiera 6 meses, ya que en octubre de ese mismo año, otro golpe de Estado lleva al poder a otro militar, quien deja como sucesor al general Salvador Castaneda Castro, quien fue electo en el año de 1945 y depuesto por otro golpe

de Estado el 14 de diciembre de 1948 por reelegirse sin la anuencia de sus compañeros militares, ni contar con el apoyo de la oligarquía criolla, que consideraba preferible apoyar a un grupo militar y evitar que un civil aspirase a la presidencia. Este sistema fue utilizado durante 40 años, hasta llegar a 1979 como veremos más adelante.

El Consejo de Gobierno Revolucionario de aquel entonces convocó a una Asamblea Constituyente, la cual en el año de 1950 promulgó una Constitución en la que se incorporaron algunos principios de libertad individual, derechos políticos, democracia representativa, etc., que fueron conservados en las diversas reformas y Constituciones posteriores hasta llegar a la que rige en la actualidad, la de diciembre de 1983, cuyos principios normativos en materia electoral han sido enunciados al principio de este informe, debiéndose agregar que la última Carta Magna en el Art. 85 declara que el Gobierno es republicano, democrático y representativo. Que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, y son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno y como novedad se reconoce que la existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en dicha Constitución.

Los estudiosos del derecho constitucional y de los procesos electorales se podrán preguntar por qué en El Salvador los constituyentes de 1983 establecieron principios constitucionales como los expresados. Sólo conociendo la idiosincrasia político-jurídica de este país se puede aceptar como preceptos básicos, el reconocimiento de un sistema pluralista de partidos ideológicos contra el desconocimiento del sistema de un partido oficial, único, tal como sucedió en los 50 años anteriores para garantizar un éxito electoral. Debe comprenderse y aceptarse que en esta nueva época que se vive en El Salvador, hay una gran distancia de los hechos políticos de las últimas décadas y diferencias indubitables.

ELECCIONES ARREGLADAS

Es necesario que se conozca que todas **las elecciones** que se realizaron desde el año 1950 hasta 1978 fueron dirigidas y controladas por los gobiernos de turno, que trataron de legitimar a través de la llamada consulta popular a funcionarios que jamás gozaron del apoyo mayoritario de los ciudadanos y que constituyeron una burla a la expresión de la voluntad popular, puesto que, se llegaron a producir situaciones tan absurdas y antijurídicas en materia electoral, tales como la de negar la inscripción a partidos políticos, por tener en los

principios ideológicos de sus estatutos **doctrinas contrarias a la democracia**; también fueron famosas las resoluciones de tribunales electorales anteriores, que denegaron la inscripción de candidatos por no tener como requisitos **suficiente instrucción notoria o por no haber probado su nacionalidad**, no obstante que dichos candidatos habían desempeñado en el mismo régimen, cargos públicos en los cuales eran necesarios dichos requisitos.

Es curiosa también una resolución que denegó la inscripción como candidato a un ciudadano cuyo nombre terminaba con la letra “o” y que por los razgos en la lectura de la Partida de Nacimiento podría leerse como letra “a”. No obstante las aclaraciones que con documentos se hicieron sobre tal caso, el mal recordado tribunal decidió la no participación de dicho candidato por **carecer de sexo definido**.

Las situaciones que contemplan los ejemplos anteriores nos llevan a la conclusión de que en materia electoral no sólo se requiere de una ley que sea lo suficientemente clara, sino también de un tribunal que actúe con **imparcialidad, honestidad y decoro** a fin de que sea respetado el derecho de sufragio, tanto del elector como del que pretende ser elegido. Si las personas que integran estos tribunales obedecen ciegamente a órdenes o instrucciones emanadas de partidos políticos o de otros funcionarios y se olvidan de la aplicación justa de la ley, de nada sirven los principios constitucionales y serán letra muerta.

II. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Podemos citar como antecedentes de la legislación electoral de El Salvador la Ley Transitoria Electoral dada por el Consejo de Gobierno Revolucionario en San Salvador el 21 de enero de 1950, la cual como Ley Especial en sus considerandos expresaba, que siendo la suprema aspiración política del pueblo salvadoreño organizar su vida de acuerdo con normas que respetaran el principio sagrado de la libertad individual, se podían organizar partidos políticos permanentes que respondieran en forma democrática y que de conformidad con la ley se condujera a la elección de los ciudadanos que habrían de integrar la Asamblea Nacional Constituyente que elaborara y proclamara la nueva Constitución Política que normaría la vida de la Nación. Comprendía también dicha ley las disposiciones que regularían la elección del ciudadano que desempeñaría el cargo de Presidente de la República y ordenaba se llevara a cabo la elección

de los Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1950.

En la referida ley se reconoció que el sufragio además de derecho político, era una función pública, indelegable e irrenunciable; que se ejercería por medio de voto directo y secreto y que para ejercerlo se requeriría ser mayor de 18 años o haber obtenido algún título literario o científico aunque no se tuviera aquella edad.

Se reguló también quiénes podrían ser elegibles para el cargo de diputados y presidente de la república, estableciéndose que para ser diputado podrían serlo los salvadoreños por nacimiento, del sexo masculino, originarios o vecinos del departamento donde se verificará la elección, tener 25 años de edad como mínimo; ser de moralidad e instrucciones notorias, del estado seglar y conocer de los derechos políticos y civiles, sin haberlos perdido en los 5 años anteriores a la elección. También estableció los requisitos para ser presidente de la república, exigiéndose los mismos que para diputados y aumentando la edad a 35 años y se establecieron otras condiciones que impedían ser candidato, las cuales no es del caso comentar.

Por primera vez dicha ley estableció un tribunal electoral denominado Consejo Central de Elecciones, integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes que serían designados uno por el Consejo de Gobierno y otro por la Corte Suprema de Justicia; una vez que iniciaran sus funciones los designados, nombrarían entre ellos al tercer miembro y en caso de que ese nombramiento no se produjera por mayoría, sería designado por el Consejo de Gobierno.

Se reconoció al Consejo Central de Elecciones como la Autoridad Suprema en materia electoral que actuaría en forma autónoma; se le designaron sus atribuciones y se constituyeron también los Consejos Departamentales de elecciones que funcionarían en cada departamento de la República; también se establecieron Juntas Electorales en cada municipio del país compuestas por tres miembros propietarios nombrados por el Consejo Central de Elecciones a propuesta de los Consejos Departamentales, estableciéndose para cada organismo electoral las funciones específicas y las obligaciones que les imponía dicha ley. Se reguló también que en todos los municipios del país habría Juntas Receptoras de Votos en el número necesario por cada mil votantes o fracción, estableciéndose que dichos cargos serían remunerados y funcionarían por el tiempo que durara la votación, más lo que fuera necesario para la conducción y entrega de las urnas a la Junta Electoral respectiva.

Se instituyó el Registro de Candidatos en los libros respectivos, los cuales se darían a conocer al público valiéndose del Diario Oficial y de los demás medios de publicidad. Cualquier elector podía pedir la declaratoria de nulidad de una inscripción: dicho recurso sería trami-

tado y resuelto sumariamente en Primera Instancia por el Consejo Departamental, siendo apelable la resolución ante el Consejo Central de Elecciones quien resolvería en forma definitiva.

En un capítulo especial se reguló sobre la propaganda electoral, la cual era libre a partir de la fecha de publicidad en el Diario Oficial de la convocatoria a elecciones, permitiéndose dicha propaganda por medio de periódicos, revistas, hojas sueltas, carteles, o valiéndose de la tribuna política o de la radiodifusión, pudiéndose efectuar reuniones populares o manifestaciones al aire libre previo permiso escrito del Gobernador Político Departamental. Se consignó la prohibición de participar en reuniones o manifestaciones públicas de propaganda electoral a las personas que estuvieren en estado de ebriedad, portaran armas u otros objetos capaces de causar daños, exhibir carteles o estandartes que contengan leyendas subversivas, injuriosas o provocativas, así como pintar o manchar paredes de casas, puertas, etc., extendiéndose la prohibición de propaganda electoral en los templos de cualquier religión.

Se determinaron las reglas para emitir el voto a través de papeletas de votación, así como para el escrutinio. Como garantía de la función electoral se contempló que ninguna autoridad civil o militar podía impedir o estorbar directa o indirectamente el ejercicio del sufragio y que nadie estaba obligado a revelar el secreto del voto y que las autoridades electorales podían solicitar el auxilio de la Fuerza Armada para conservar el orden y hacer cumplir las decisiones que se tomaran dentro de los límites de su competencia.

Asimismo se establecieron sanciones para aquellas personas que no cumpliesen con sus obligaciones como autoridades electorales y para los infractores a la ley misma, sanciones que consistían en multas o en penas de uno a dos años de prisión.

En la referida ley quedó establecido que las autoridades electorales gozarían durante el ejercicio de sus cargos de franquicia de correos, telégrafos y teléfonos; que en todas las actuaciones, se usaría papel simple y no se cobraría por ellas impuesto alguno de cargo fiscal o municipal; que terminada la actividad electoral el Consejo Central de Elecciones, entregaría al Ministerio del Interior toda la documentación, libros de registro, libros de actas, formularios, etc., que se encontraran en su poder, a fin de que fueran archivados. Merecen comentario especial las disposiciones que aquella Ley establecía:

que siendo el sufragio una función de alto interés general, las empresas periodísticas y de radiodifusión de propiedad particular, estarían obligadas a dar a conocer al público, sin costo

alguno, las disposiciones emitidas por las autoridades electorales, así como toda noticia, instrucciones, prevención, explicación, etc., provenientes de los mismos Organismos Electorales.

Vale comentar que esta obligación nunca se cumplió.

La anterior Ley Transitoria Electoral, sirvió de base para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente y para elegir al Presidente de la República en el año 1950. La Constitución Política promulgada en ese mismo año estableció el período de 2 años para los diputados y los concejos municipales, por lo cual, en el año 1952 la Asamblea Legislativa emitió una Ley Electoral que se suponía de naturaleza permanente en la cual se reconoció nuevamente al Consejo Central de Elecciones como la autoridad máxima en materia electoral, determinándose que estaría integrado por tres miembros electos uno por el Presidente de la República, otro por la Corte Suprema de Justicia y el tercero por la Asamblea Legislativa; se le concedieron como facultades al Consejo Central de Elecciones llevar un Registro de Candidatos, nombrar a los Miembros de los Consejos Departamentales y de las Juntas Electorales Municipales; comisionar a los Gobernadores Políticos y Alcaldes Municipales como delegados de dicho Consejo; redactar modelos o formularios de papeletas; conocer y resolver en segunda y definitiva instancia las denuncias y controversias que sobre nulidad de elecciones, fraudes o incorrección se cometieran durante el proceso electoral; acordar la suspensión total o parcial de las elecciones en casos graves de alteraciones del orden público así como declarar electas después de verificado el recuento y escrutinio a las personas favorecidas con el cargo de Presidente y Vice-Presidente de la República. Es digno de mencionar que también se le confirió a dicho organismo la facultad de anular las inscripciones de ciudadanos que: *a su juicio no hayan llenado las condiciones requeridas*.

En esa misma ley se estableció el Registro de Electores, el cual estaba a cargo de las municipalidades, siendo obligación el inscribirse para los varones y mujeres mayores de 18 años. Las municipalidades llevarían un libro especial denominado Índice de Electores y deberían hacerlo públicamente a fin de conseguir la inscripción del mayor número de electores, debiendo cancelar las inscripciones de los fallecidos y de los que cambiaron de domicilio.

Se determinó que los partidos políticos contendientes tenían derecho a acreditar ante los organismos electorales a un representante propietario, quien podía intervenir con voto ilustrativo en las deliberaciones, consultar en las oficinas respectivas, vigilar la recepción, recuento y escrutinio de las votaciones, firmar las actas respec-

tivas y hacer las observaciones pertinentes pudiendo interponer las demandas o los recursos que legalmente fueren procedentes.

Por primera vez se mencionó la coalición de partidos políticos para respaldar a determinado candidato; se conservó lo referente al Registro de Candidatos, determinándose los requisitos pertinentes; se le dejó al Poder Ejecutivo, en el ramo de gobernación, el decreto de convocatoria a elecciones y para esa consulta popular en lo referente a las elecciones para diputados, presidente y vice-presidente de la república se estableció que serían simultáneas en todo el país y durarían 3 días. Las elecciones para los concejos municipales durarían 1 día. Es digno de considerar que esa ley facultó a la Asamblea Legislativa para que fijara oportunamente, antes de cada acto electoral la fecha en que se realizarían las elecciones.

Se mantuvo la libertad de propaganda electoral de conformidad con la legislación vigente; se determinó el número de diputados y miembros de los concejos municipales, así como el procedimiento de la votación, no permitiéndose votar al elector que no presentara su cédula electoral; se fijaron las reglas del escrutinio, y las maneras de declarar electos a los candidatos y se estableció la intervención del Fiscal General de la República en el escrutinio final. También se conservó el derecho de interponer recursos de nulidad del escrutinio y las infracciones y penas por el incumplimiento de la ley. Es de mencionar que se contempló la posibilidad legal de que si alguna directiva de un partido político,

promoviere o fomentare trastornos graves del orden público, comprobados esos hechos sumariamente por el Consejo Central de Elecciones, ordenará las cancelaciones de la inscripción de los candidatos de tal partido en el lugar o lugares donde se hubieren cometido tales hechos

o si se comprobare que tales desórdenes provinieron de órdenes o insinuaciones de la directiva central del partido, se ordenará la inmediata cancelación de la inscripción de dicho partido.

Esta ley fue objeto de reformas en los períodos que siguieron a las elecciones de 1954, 1956 y 1958, todas ellas dirigidas a mantener un control absoluto que facilitara al partido oficial de aquella época su permanencia en el poder, eliminando la posibilidad de que cualquier partido de oposición pudiese llegar al poder por medio de la vía electoral.

En el mes de noviembre del año 1959 se promulgó una nueva Ley Electoral, que conservaba la estructura similar a las anteriores, porque ya había un reconocimiento a la existencia legal de los

partidos políticos permanentes inscritos de conformidad a las leyes anteriores y que participaron en las elecciones de los años 1956 y 1958; valga decir que esta ley preparaba los comicios a realizarse en 1960 y llama la atención de que en los años de 1956 y 1958 prácticamente no hubo partidos de oposición, lo que indicaría que el partido oficial reconocido era el único que podría ser electo para dichas elecciones. Estas leyes nunca se cumplieron y sólo se justificaban para legitimar a los **electos**.

Otro golpe de Estado ocurrido el 26 de octubre de 1960 derrocó al Presidente de la República Coronel José María Lemus, sustituyéndolo por una Junta de Gobierno que trató infructuosamente por espacio de 3 meses, de buscar alternativas democráticas y luego fue depuesta en el mes de enero de 1961 por un nuevo Directorio Cívico Militar que ratificó entre otras cosas la cancelación del partido oficial denominado **PRUD**, que había llegado al poder desde el año 1950.

Como solía suceder dentro del ambiente político salvadoreño el mencionado Directorio convocó a nuevas elecciones para presidente de la república, diputados y concejos municipales, para lo cual se emitió una nueva Ley Electoral que conservaría siempre la misma estructura de las anteriores, siendo interesante señalar que el Consejo Central de Elecciones mantenía la Autoridad Suprema en materia electoral y que sus 3 miembros eran designados en la misma forma por parte del Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia y que los organismos electorales dependientes del mismo serían nombrados directamente por él. En lo demás dicha Ley Electoral no contiene ninguna otra novedad.

Antes de seguir con este proceso histórico es digno de tomar en cuenta que esa Ley de 1916 fue reformada en algunos casos con el objeto de regular situaciones especiales y hay que hacer mención de que se introdujo, por lo menos en esa época, el sistema de representación proporcional que permitió la oportunidad de que pudieran ser elegidos para el cargo de diputados a la Asamblea Legislativa algunos candidatos de los partidos llamados minoritarios, ya que el sistema de representación proporcional permite que al dividirse el país por departamentos o provincias y teniendo cada una de ellas un número fijo de diputados, según el número de votos válidos que obtengan los partidos políticos contendientes, con el sistema de representación, podrían llegar a ser electos los que representaban a las minorías. Esto constituyó un atractivo para la lucha política, pudiéndose contrarrestar el poderío que gozaba el partido oficial fundado en 1961 que dominaba el 100% de los Diputados a la Asamblea Legislativa y el 100% de los concejos municipales (alcaldes) de los 261 municipios que existían en el país.

La representación proporcional logró posteriormente que el Partido Demócrata Cristiano, fundado en el año 1961, entrara en la contienda política con una gran desventaja, fuera del riesgo que significaba entonces ser miembro de un partido opositor al Gobierno.

A partir de 1962, año en que se **eligieron** presidente y vicepresidente de la república, diputados a la asamblea legislativa y concejos municipales, con la Ley Electoral de 1961 y con un tribunal electoral que obedecía ciegamente y con docilidad las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Defensa o de cualquier funcionario del partido oficial, el coronel Julio Adalberto Rivera nombró sucesor de Presidente de la República al Coronel Fidel Sánchez Hernández, en 1967, éste a su vez hizo Presidente en 1972 al coronel Arturo Armando Molina y, en 1977 el Coronel Molina proclamó Presidente de El Salvador al General Carlos Humberto Romero, no olvidando mencionar que también fueron nombradas durante ese período Asambleas Legislativas y Concejos Municipales y que también se hicieron estas designaciones mediante **elecciones** que únicamente servían para legitimar un aparente estado de derecho y obtener los reconocimientos de los Gobiernos de otros países, no obstante conocer de antemano los resultados de cualquier tipo de elección, puesto que era imposible para los partidos políticos opositores competir en iguales condiciones. La imposición, la represión, el uso inmesurado de los fondos públicos, la presión hacia los ciudadanos, el fraude electoral, el manoseo de los escrutinios y todas aquellas características típicas que gozaban del respaldo de grupos militares, hacía imposible que los partidos políticos de la oposición, cualquiera que fuera su ideología, llegaran al poder político mediante el sistema electoral.

Todo lo anterior contribuyó para que el pueblo salvadoreño se sintiera burlado en sus aspiraciones democráticas, provocando una frustración en sus esperanzas de alcanzar el reconocimiento de la voluntad popular, que estimuló además una etapa de persecuciones de tipo político, secuestros, desapariciones, asesinatos, gran cantidad de exiliados y una campaña de terror e incertidumbre.

El 15 de octubre de 1979 fue derrocado el Gobierno del General Carlos Humberto Romero y la Fuerza Armada de El Salvador en un acto reivindicatorio y consciente de los derechos y obligaciones para con el pueblo salvadoreño, compenetrada con el clamor de sus habitantes lo acusó a él y a su Gobierno de haber: 1o.) violado los derechos humanos; 2o.) haber fomentado y tolerado la corrupción en la administración pública y de la justicia; 3o.) haber desprestigiado profundamente al país y a la misma Institución Armada; 4o.) haber creado un verdadero desastre económico y social.

El Ejército de El Salvador en una proclama que sirvió de base para entrar en una nueva etapa de desarrollo político y social, también expresó que con certeza los gobiernos de turno habían sido producto de escandalosos fraudes electorales y que habían adoptado sistemas inadecuados de desarrollo en los que no habían podido hacerse cambios en las estructuras, debido al freno establecido por el poder económico y político de los sectores conservadores, los cuales en todo momento han defendido sus privilegios ancestrales de clases dominantes, colocando inclusive en grave peligro al capital progresista. Finalmente, agregó que estaba convencido de que dichas condiciones eran la causa fundamental del caos económico y social y de violencia en que se encontraba el país, lo que sólo podía ser superado con la llegada al poder de un gobierno que garantizara plenamente la vigencia de un régimen auténticamente democrático.

Entra El Salvador en una nueva etapa histórica en su vida política.

En 1980 se instala una Junta Revolucionaria de Gobierno que inicia una apertura hacia un proceso democrático que trata de poner fin a la violencia y a la corrupción y de garantizar la vigencia de los derechos humanos, creando el ambiente propicio para lograr elecciones verdaderamente libres dentro de un plazo razonable. Estas elecciones fueron realizadas en el año 1982. Se permitió la constitución de partidos políticos de todas las ideologías, fortaleciendo así un sistema pluralista compatible con la democracia. Se concedió la amnistía general a todos los exiliados y presos políticos. Se estimuló la libre emisión del pensamiento, reconociendo el derecho y el respeto a la libre sindicalización.

Otra medida relevante que fue tomada a fin de conducir a una distribución equitativa de la riqueza nacional, fue la promulgación de la Ley de la Reforma Agraria, que estableció un nuevo orden económico y social en armonía con los principios de justicia social, transformando la estructura agraria del país e incorporando a la población rural al desarrollo económico, social y político, sustituyendo el anterior sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, en la tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, evitando en el futuro la conformación de grandes explotaciones agrícolas en manos de una sola persona o familia.

Simultáneamente con la Reforma Agraria se promulgó la "Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo" declarando de utilidad y necesidad pública la nacionalización de los Bancos Comerciales privados, las Financieras de Empresas y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, con la

finalidad de que la captación de los recursos económicos y su colocación en forma de operaciones de crédito, vitales para la economía del país, pasara a ser propiedad del Estado y no de un grupo de familias que siendo propietarias del sistema financiero nacional, se habían constituido en los verdaderos amos y señores del poder económico y por ende del poder político de la nación.

No hay que olvidar el famoso mito no desmentido de las 14 **familias** que fueron dueñas de El Salvador.

Al mismo tiempo se dictó una Ley de Nacionalización del Comercio Exterior, con el objeto de regular las exportaciones y proteger las divisas de nuestras principales fuentes de la economía nacional que siguen siendo el café, algodón y azúcar. Todas estas medidas constituyeron reformas estructurales económicas que difícilmente podrían haberse realizado, si no hubiera sido por la nueva concepción política que prevalece en El Salvador a partir del año 1980, que puso término a todos los privilegios que durante muchos años tuvo a su favor la oligarquía salvadoreña; actualmente los apellidos de aquellas familias ya no infunden temor, ni significan poderío político.

III. INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Como consecuencia de las reformas sociales y económicas, no podían faltar las del tipo político. En el mes de diciembre de 1981, se promulgó una nueva Ley Electoral Transitoria con el objeto de regular el proceso para elegir una nueva Asamblea Constituyente. Dicha Ley contempló una nueva forma de integración del Consejo Central de Elecciones, modificándose el anterior sistema y habiendo ya partidos políticos independientes, se les dio la oportunidad a dichos institutos para que propusieran candidatos que debían integrar el nuevo Consejo Central de Elecciones.

Asimismo en la nueva Ley se contempla el derecho de todos los partidos políticos a la fiscalización y vigilancia del proceso electoral, con la ventaja de que la intervención de los representantes de los partidos ahora sí es efectiva, puesto que no sólo tienen derecho a la integración del Consejo Central de Elecciones, sino que también participan en todos los demás organismos electorales como son las Juntas Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos. También se contempla en dicha Ley uno de los mejores propósitos: que sí se iba a proceder a elecciones distintas a todas las anteriores y quedó consignado en la misma, que el proceso electoral estaría abierto a la vigilancia no sólo de los partidos políti-

cos, sino también de los gobiernos y organismos internacionales que asistieran. Por primera vez en El Salvador, se permitió el acceso de observadores y periodistas internacionales en los días previos y posteriores a las elecciones.

Se estableció en la Ley que el Registro Electoral fuese depurado y que se facilitara el acto de la votación con la simple presentación de la cédula de identidad y con la inscripción en el referido Registro. Para evitar que un ciudadano pudiese votar 2 veces se estableció la anacrónica disposición de manchar el dedo con tinta indeleble al votante, pero que en nuestro medio tuvo efectividad y garantizaba evitar las famosas ruedas de caballitos, tan tradicionales en elecciones pasadas.

Los comicios realizados en el año 1982 constituyeron un éxito a pesar de las adversidades en que se realizaron por las condiciones en que se llevaron a cabo, amenazas de la guerrilla, actos de terrorismo, el riesgo de los candidatos. Por primera vez podríamos decir se permitió que el pueblo salvadoreño consultado en las urnas electorales acudiera a los centros de votación en grandes cantidades; pero lo más importante que hay que señalar es el respeto a esa voluntad popular y así se eligió una Asamblea Constituyente multipartidista, donde ideologías diversas y antagónicas tuvieron que enfrentarse y promulgar así una nueva Constitución Política que es la que rige actualmente en el país. Es innegable que las discusiones y debates de los diputados constituyentes, fueron un paso positivo en el inicio de una nueva democracia.

Posteriormente la mencionada Asamblea dictó una nueva Ley Transitoria para elegir a los ciudadanos que deberían ocupar los cargos de Presidente y Vice-Presidente de la República, con la variante de que los miembros que integrarían el Tribunal Supremo Electoral, que en nuestro medio se denomina Consejo Central de Elecciones, serían un representante propuesto por los 5 partidos políticos independientes, con lo cual se lograba mayor confianza en dicho organismo y vigilancia estricta durante todo el proceso electoral, por los partidos contendientes.

Si las elecciones de 1982 fueron motivo de atención por parte de muchos observadores internacionales y con la presencia de cientos de periodistas extranjeros, puede decirse con todo orgullo que las elecciones de 1984 para elegir Presidente en las que hubo que realizar dos rondas, por quedar así la nueva fórmula de elección presidencial, constituyeron un avance hacia el nacimiento de una nueva democracia en El Salvador. Debemos reconocer que dichas elecciones constituyeron la máxima expresión de la voluntad de un pueblo que llegó a las urnas con toda libertad, con una gran confianza en los nuevos

sistemas adoptados y con un gran porcentaje de electores, ya que en todo el proceso electoral los partidos políticos tuvieron absoluta libertad de propaganda, movilización y no sufrieron presiones de ninguna clase, habiéndose obtenido uno de los mayores éxitos en la vida política del país, convulsionado nuevamente por los ataques de una guerrilla minoritaria y por la crisis económica que agobia a los países denominados del tercer mundo. La elección del ingeniero José Napoleón Duarte, como Presidente de la República, constituyó el máximo evento histórico político de El Salvador, cuyo liderazgo político internacional es reconocido sin ninguna discusión.

Puede decirse con toda certeza que estas elecciones salvadoreñas han sido objeto de los mejores comentarios expuestos por los observadores y periodistas internacionales que asistieron a tales eventos, ya que el pueblo salvadoreño demostró una madurez cívica y una voluntad inquebrantable de continuar por el camino de la democracia que recién se había iniciado en este país, al grado tal que muchos gobiernos que anteriormente le habían quitado el apoyo al de El Salvador, han reconocido el esfuerzo que se está haciendo en lo político, en lo social y en lo económico, para otorgarle no sólo su reconocimiento sino también ofrecerle la ayuda material y económica que tanto necesita en las circunstancias actuales. Pero también era necesario elegir a los Concejos Municipales de todo el país y a una nueva Asamblea Legislativa, ya que la Constituyente terminaba su período el último de abril de 1985. Para poder consolidar y legitimar el proceso democrático ya iniciado, se convocó a nuevas elecciones y a finales del año 1984, en el mes de diciembre, se emitió otra Ley Electoral que sirviera de base a dicho proceso. Esta nueva Ley fue emitida en circunstancias muy especiales, ya que al ser discutida por la referida Asamblea Legislativa, existían muchos intereses partidistas en juego. Fue aprobada por la mayoría de los diputados de dicho Órgano Legislativo, siendo importante aclarar que presenta un esquema diseñado para obtener grandes ventajas para los llamados partidos de oposición, que se coaligaron, pero que en 1984 y antes de las últimas elecciones realizadas el 31 de marzo de 1985 tenían la mayoría en la Asamblea Legislativa.

Esta Ley que todavía está vigente le da una nueva estructura a la integración del Consejo Central de Elecciones como suprema autoridad en materia electoral, siendo sus resoluciones de carácter obligatorio y de acatamiento forzoso para las autoridades y ciudadanos a quienes se dirige.

Es un organismo autónomo en lo técnico y en lo administrativo, sujeto a un régimen especial para la planificación, coordinación y ejecución de su propio presupuesto. Está formado por tres miem-

bros elegidos por la Asamblea Legislativa de cada una de las ternas propuestas por los partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. El Presidente del Consejo Central de Elecciones será el del partido mayoritario y durará cinco años en sus funciones. Los cargos son irrenunciables y únicamente podrán exonerarse cuando acepten la postulación de un cargo de elección popular o se les nombre en otro cargo que la ley considere incompatible por causa debidamente justificada ante la Asamblea. Toda resolución o acuerdo será adoptado por mayoría de sus Miembros Propietarios y si alguno no estuviere de acuerdo con el fallo o resolución, podrá razonar su inconformidad, ya sea en el acta o por escrito dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes.

Entre otras atribuciones corresponde al Consejo Central de Elecciones elaborar sus reglamentos; nombrar y organizar los Miembros de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y las Juntas Receptoras de Votos; llevar el Registro Electoral debidamente actualizado; conocer de las actividades, excepciones, recursos e incidentes que puedan presentarse, así como las peticiones de nulidad de las inscripciones o de los escrutinios; declarar electos a los funcionarios de elección popular y extenderles sus credenciales; preparar el presupuesto de gastos y administrar los fondos que le son asignados; suspender total o parcialmente las elecciones por el tiempo que se considere necesario cuando hubiere graves alteraciones del orden público, en cualquier municipio o departamento y designar la fecha en que aquéllas deberán efectuarse; divulgar por los medios oficiales o privados los fines, procedimientos y formas de todo el proceso electoral y las demás atribuciones que le conceda la Ley.

El Consejo Central de Elecciones lleva también el registro de todos los partidos políticos así como el registro de candidatos.

IV. LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos en El Salvador, están amparados constitucionalmente por una Ley Transitoria sobre Constitución e Inscripción de partidos políticos.

Para constituir un partido político en El Salvador, existe un procedimiento muy sencillo; se requiere la voluntad de por lo menos 25 ciudadanos hábiles lo que se hará constar en una simple acta notarial, que debe presentarse con una solicitud dirigida al Consejo Central de Elecciones a fin de que se le autorice desarrollar actividades de proselitismo, con el objeto de reunir tres mil afiliados por lo menos

en todo el país, entregándosele Libros de Afiliación para que en un plazo de 60 a 90 días puedan obtener las afiliaciones de los ciudadanos que desean incorporarse como adherentes. Se deberán presentar tres ejemplares de sus estatutos que contengan la denominación del partido, colores, emblemas, exposición clara de sus principios y objetivos, así como el nombre y apellido de los directivos. Dicha solicitud se publicará en el Diario Oficial y en dos de los periódicos de mayor circulación, previniéndose a la ciudadanía en general de que en un término perentorio de ocho días pueden hacer observaciones pertinentes sobre la legalidad o improcedencia de la solicitud y es el Consejo Central de Elecciones el organismo que ordena la inscripción de un nuevo partido político; así como la cancelación cuando fuere procedente, la cual puede ser: por disolución voluntaria del mismo partido; cuando contravengan los principios y objetivos expuestos en sus normas estatutarias o por violar prohibiciones expresas en la Ley de la materia. En todo caso para las cancelaciones interviene el Fiscal General de la República y se respeta el derecho de audiencia y de defensa de los interesados.

Como en toda ley se establecen derechos, obligaciones y prerrogativas de todo partido político, admitiéndose también las coaliciones que estén reguladas en la Ley Electoral en una forma tan simple que permite a los partidos pactar coaliciones a nivel nacional, departamental o municipal, a fin de presentar candidaturas comunes en cualquier evento electoral sin perder por ello su existencia legal. Puede llegarse a usar un símbolo único para la coalición o bien, se permite el uso en forma independiente de los diferentes símbolos de cada partido, tal como lo hicieron en las últimas elecciones del 31 de marzo de 1985 los partidos coaligados.

El pacto de coalición contiene el objeto de la misma y la distribución de las candidaturas; mediante un trámite sencillo el Consejo Central de Elecciones resuelve la solicitud de los partidos coaligados en un término breve de 3 días a partir de la fecha de presentación.

V. LA JORNADA ELECTORAL

La jornada electoral en la legislación salvadoreña está regulada en forma tal que todo partido político puede disponer de los medios de comunicación para poder difundir sus objetivos en cualquier tiempo. La propaganda electoral constituye un derecho de los partidos políticos debidamente inscritos sin más limitaciones que las que establecen las Leyes de la materia, la moral y las buenas costumbres, ésta se permite aún sin previa convocatoria a elecciones, cuatro meses

LEGISLACION ELECTORAL: EL SALVADOR

129

antes de las elecciones para presidente y vice-presidente de la República; dos meses antes, cuando se trata de diputados y un mes antes en el caso de los concejos municipales.

La campaña política debe de cerrarse para todos los partidos tres días antes de la fecha señalada para las elecciones; un día antes y uno después de dicho evento no se permite el consumo ni la venta de bebidas embriagantes. Para celebrar reuniones, manifestaciones y concentraciones en lugares públicos, es necesario obtener un permiso de los Alcaldes Municipales y se regula este derecho en forma tal, que puede proteger al partido que haya presentado su solicitud y que no interfiera con otras reuniones ya autorizadas.

VI. EL REGISTRO ELECTORAL

El Registro Electoral en El Salvador ha sido llevado con base a los Registros de Cédulas de Identidad Personal que extienden las Alcaldías Municipales de todo el país; este sistema no es muy confiable, ya que da lugar a que personas inescrupulosas o funcionarios irresponsables obtengan o autoricen dicho documento sin ningún control.

La nueva Constitución ordena que para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el Registro Electoral, el cual deberá ser elaborado en forma autónoma por el Consejo Central de Elecciones y deberá ser distinto a cualquier otro registro público.

Es muy importante señalar que el actual Consejo Central de Elecciones está haciendo un esfuerzo muy grande para poder llevar a cabo esta tarea, que presupone levantar un nuevo Registro Electoral para una población potencial de dos millones seiscientos mil electores. Lo anterior representa una tarea bastante difícil, pero no imposible y estamos seguros que poco a poco se irán superando los obstáculos para poder realizar ese objetivo, para lo cual pediremos asistencia técnica a otros países que estén muy avanzados en materia de Registro Electoral. Confiamos en la comprensión y ayuda de las naciones democráticas a fin de obtener la colaboración y orientación que sean necesarias para poder cumplir con los lineamientos que un Registro Electoral debe de poseer como son la confianza, credibilidad y certeza de que todos los ciudadanos capaces de votar, deben estar inscritos en dicho registro; sin que puedan haber omisiones ocasionadas por negligencia o mala intención.

VII. EL ESCRUTINIO DE LOS VOTOS

El escrutinio en El Salvador debe efectuarse según la Ley Electoral inmediatamente después de cerrada la votación, por los Miembros de las Juntas Receptoras de Votos y con la presencia de los vigilantes de los partidos políticos contendientes, quienes contarán las papeletas una por una y harán constar en acta diseñada en un formulario especial el número de votos correspondientes a cada partido, así como el número de papeletas no utilizadas, los votos nulos y las abstenciones. De dicha acta de escrutinio deberán sacarse tantas copias, para ser entregadas inmediatamente a los representantes de los partidos, y para los Miembros de las Juntas Electorales Municipales, Departamentales, del Consejo Central de Elecciones y de la Fiscalía General de la República.

Una vez levantada dicha acta la Junta Receptora de Votos deberá remitir a la Junta Electoral Municipal de su respectiva jurisdicción la copia del acta así como los demás implementos que sirvieron para la votación; la Junta Electoral Municipal al recibir las actas de todas las Juntas Receptoras de Votos hace un escrutinio preliminar por actas del resultado total de la votación del municipio y luego de entregar estas actas a los representantes de los partidos políticos las debe de remitir a la Junta Electoral Departamental, quienes a su vez acompañados de los vigilantes de los partidos políticos las conducirán al Consejo Central de Elecciones que funciona en la capital de la República, en un plazo que no pase de 24 horas, según la Ley.

Este procedimiento en la práctica se vuelve compendioso y constituye un obstáculo para poder dar con mayor rapidez el resultado final de los escrutinios y se presta a que cualquier partido político pueda atribuirse resultados anticipados que lleven confusión a la ciudadanía. Creemos que este sistema debe mejorarse ya que los modernos medios de comunicación telegráfica, telefónica, por telex, etc., pueden contribuir a lograr que dentro de un plazo inmediato al cierre de la votación se den los resultados con mayor rapidez evitando confusiones o triunfos ficticios de partidos perdedores.

También se regula en la Ley Electoral los recursos de revisión, de apelación y de las nulidades, los cuales en definitiva son resueltos por el Consejo Central de Elecciones, siendo requisito para su interposición el que sean presentados por escrito dentro de los plazos legales, por los representantes reconocidos que cada partido político tiene inscritos ante los diferentes organismos electorales y las nulidades que merecen un capítulo especial en dicha Ley pueden ser nulidades de inscripción de candidatos, nulidad del voto en casos específicos o

nulidad de las elecciones, que también son específicas y la nulidad del escrutinio, todas ellas están reguladas en dicha Ley.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Con la experiencia vivida en los anteriores 50 años, comparada con las cuatro elecciones realizadas a partir de 1982 se pueden anotar enormes diferencias que podríamos resumir en la forma siguiente:

1. Antes, el Tribunal Electoral y los organismos electorales colaboradores se integraban con personas que dependían directamente del partido oficial.
Actualmente dichos miembros son representantes de los diferentes partidos políticos reconocidos constitucionalmente.
2. Anteriormente, los partidos de oposición no tenían ninguna participación en la preparación del proceso electoral.
Ahora, no solamente participan, sino que están en posibilidad de vigilar y fiscalizar todo el proceso electoral con sus propios representantes nombrados por cada partido.
3. La legislación electoral anterior a 1982 permitía votaciones sin ningún control, propiciando el fraude y las manipulaciones a favor del partido oficial.
Desde 1982 se ha logrado establecer mecanismos legales que impiden el control de un sólo partido y reducen en lo posible los fraudes electorales.
4. En épocas pasadas ser simpatizante, afiliado o Directivo de un partido político, significaba un grave riesgo personal, expuesto a sufrir vejámenes, persecución, exilio o desapariciones misteriosas.
En la actualidad a nadie se le inhibe de participar políticamente y cualquier ciudadano puede desarrollar actividades políticas partidistas sin ningún temor a represalias.
5. La libertad de expresión y movilización política estaban restringidas por las leyes anteriores.
Podemos afirmar que en los momentos actuales existe una irrestricta libertad de expresión y movilización sin distinciones de ninguna especie.
6. Durante largos años la Fuerza Armada se constituyó como el principal soporte del partido oficial de turno en el Gobierno y para muestra apoyaron exclusivamente a los candidatos de dicho partido.
Tenemos que admitir que la imagen de la Fuerza Armada en El Salvador ha cambiado sustancialmente y que poco a poco está

neutralizándose en el terreno político partidista, apoyando solamente el proceso democrático, pero sin intervenir a favor de ningún candidato o partido político.

7. Anteriormente los organismos electorales impedían por cualquier forma la inscripción de candidatos que pusieran en peligro a los candidatos del partido oficial.
Las autoridades electorales que han funcionado últimamente, ayudan y facilitan las inscripciones de todos los candidatos, eliminando obstáculos que pueden superarse.

8. Existen otras grandes diferencias que por lo extenso del informe ya no se consignan, pero quizá la principal y la más importante es la de que después de las últimas elecciones salvadoreñas, se ha logrado que el derecho de sufragio, mediante el voto directo, igualitario y secreto, haya sido respetado y que la voluntad del pueblo nos coloca actualmente dentro del concierto de las naciones democráticas donde ese anhelo de libertad no se va a frustrar por ambiciones de grupos que jamás aceptarán la vía electoral, como el mejor sendero de convivencia democrática.

Así este informe.

San Salvador, julio de 1985