

## FUSADES solicita al TSE más información sobre el voto por persona

El pasado 10 de enero, la Asamblea aprobó el Decreto Legislativo (DL) N° 254 que regula, con carácter permanente, el mecanismo para elegir a diputados en las próximas elecciones a partir de 2015. La normativa mantiene el mismo contenido que el decreto transitorio 940<sup>1</sup>, el cual inserta la figura del “voto por persona” y desarrolla las diferentes formas de votar, así como el procedimiento para contar los votos. Ambas disposiciones responden a los fallos de la Sala de lo Constitucional que expulsaron el sistema de listas cerradas y bloqueadas –sistema en el que los electores solo marcaban la bandera del partido de su preferencia sin incidir en el orden de la lista de candidatos– y habilitaron las candidaturas no partidarias.

Al tratarse de nuevas disposiciones electorales cuyo contenido ya fue implementado en los pasados comicios, resulta oportuno conocer a cabalidad el contenido del decreto 254, rescatar las lecciones aprendidas de los comicios celebrados en marzo de 2012 y replantear la necesidad de una revisión integral del sistema electoral salvadoreño. En ese orden de ideas, a continuación se desarrolla el presente análisis.

### Contenido del decreto 254

A grandes rasgos, el DL N° 254 regula dos aspectos: la forma en que los electores pueden votar en las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y el mecanismo para contar dichos votos y asignar las diputaciones respectivas. Como ya se anticipó, el

contenido del decreto es una copia casi exacta de las disposiciones utilizadas en marzo de 2012<sup>2</sup>, y puede sintetizarse de la siguiente manera:

- En cuanto a la forma de votar, el elector podrá:
  - o Marcar solamente la bandera del partido de su preferencia;
  - o Marcar la bandera y simultáneamente uno o varios candidatos del mismo partido;
  - o Marcar solamente uno o varios candidatos del mismo partido;
  - o Marcar solamente un candidato no partidario.
- En cuanto al mecanismo de contar los votos, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) deberá:
  - o Determinar el cociente electoral<sup>3</sup> en cada circunscripción al dividir el número de votos válidos entre el número de diputados del departamento respectivo;
  - o Una vez determinado el cociente, asignar a cada partido o coalición tantos diputados como cocientes sumen sus votos, sin tomar todavía en cuenta las marcas por persona. También se asignará un escaño al candidato no partidario que logre obtener el cociente electoral;
  - o De faltar diputados por asignar, se repartirán

1 D. L. 940 del 30 de noviembre de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 234, tomo 393, del 14 de diciembre de 2011.

2 La única diferencia con el decreto transitorio 940 es que este último no se pronuncia sobre la papeleta de las elecciones presidenciales. En cambio, la legislación recién aprobada es explícita en cuanto a que en las papeletas para elegir a presidente y vicepresidente de la república, el elector podrá marcar la bandera del partido de su preferencia. Con esto, se cierra la posibilidad a que en dicha papeleta vayan las fotos de los candidatos, que era una iniciativa mencionada de cara a las elecciones presidenciales de 2014.

3 El cociente electoral resulta de dividir el número de votos válidos de cierta circunscripción entre los diputados asignados a la misma. Dicho número refleja el “valor” de cada diputado en términos de votos, por lo cual, se verifica cuántos cocientes ha alcanzado determinado partido para establecer cuántos diputados ha obtenido.

los escaños faltantes según los residuos de cada partido, coalición o candidato no partidario. Se consideran como residuos los votos que sobran de restar el cociente electoral en caso se haya obtenido;

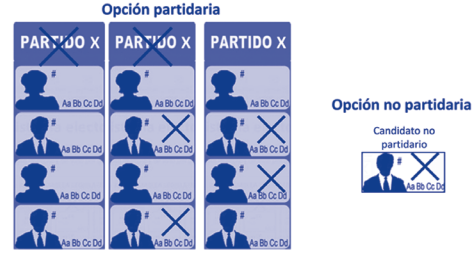
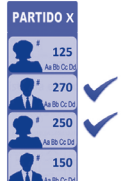
- o Habiendo determinado cuántos diputados obtuvo cada partido, se asignarán las diputaciones de forma individual a los candidatos que presenten el mayor número de marcas según cada lista.

De lo anterior resultan dos afirmaciones importantes. Primero, que **se trata de un sistema de listas cerradas y desbloqueadas en el que el elector, si bien incide en el orden de candidaturas dentro de una lista partidaria, no puede bajo ninguna circunstancia votar de forma cruzada en distintas listas o combinar votos por distintos**

partidos o candidatos no partidarios<sup>4</sup>. Segundo, que al mantener el sistema de cocientes y residuos, el partido siempre tendrá un solo voto a su favor en cualquier modalidad de marca –ya sea sobre bandera o sobre sus candidatos– **y serán las marcas en los candidatos las que incidirán en la asignación individual de los escaños**. En el cuadro 1 se ilustra todo lo anterior.

Por otra parte, deben identificarse ciertos aspectos del decreto 254 que, al igual como se señaló para el DL N° 940<sup>5</sup>, podrían ser sujetos de un eventual control de constitucionalidad. El primero es el mecanismo de desempate entre candidatos de una misma lista, el cual se resuelve por el orden de los candidatos establecido por el partido en las respectivas listas a pesar que este supuesto ya había sido declarado inconstitucional<sup>6</sup>. Otra situación cuestionable es que

**Cuadro 1. Sistema de elección de diputados**

¿Cómo votar?	Opción partidaria	Marcar sobre la bandera	<p><b>Opción partidaria</b></p> 																														
		Marcar sobre la bandera y uno o varios candidatos de una misma lista																															
	Marcar sobre uno o varios candidatos de una misma lista																																
	Opción no partidaria	Marcar sobre un solo candidato no partidario																															
Causas de nulidad	Marcar en listas distintas																																
	Marcar sobre varios candidatos no partidarios																																
¿Cómo contar?	Se calcula el cociente electoral		<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Votos válidos → 1,600</th> <th colspan="2">Diputados → 4</th> <th colspan="2">Cociente → 400 votos</th> </tr> <tr> <th>Contendientes</th> <th>Votos</th> <th>Escaños cociente</th> <th>Residuos</th> <th>Escaños residuo</th> <th>Total de escaños</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Partido X</td> <td>680</td> <td>1</td> <td>280</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Partido Y</td> <td>540</td> <td>1</td> <td>140</td> <td>0</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Independiente</td> <td>380</td> <td>0</td> <td>380</td> <td>1</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	Votos válidos → 1,600		Diputados → 4		Cociente → 400 votos		Contendientes	Votos	Escaños cociente	Residuos	Escaños residuo	Total de escaños	Partido X	680	1	280	1	2	Partido Y	540	1	140	0	1	Independiente	380	0	380	1	1
	Votos válidos → 1,600			Diputados → 4		Cociente → 400 votos																											
	Contendientes	Votos		Escaños cociente	Residuos	Escaños residuo	Total de escaños																										
	Partido X	680		1	280	1	2																										
Partido Y	540	1	140	0	1																												
Independiente	380	0	380	1	1																												
Se verifican cuáles contendientes llenan tal cociente y cuántas veces																																	
Si no se han obtenido todos los cocientes necesarios, se acude a los residuos mayores																																	
De acuerdo al número de diputados obtenido por cada partido, se asignan las diputaciones a los candidatos que presenten más marcas en su lista respectiva. En cuanto a los candidatos no partidarios, al competir de manera individual basta con contar sus votos válidos.																																	

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2011), “Las nuevas reglas del proceso electoral”, Memorándum político N° 16, Departamento de Estudios Políticos, diciembre de 2011, p. 2.

4 La única excepción de voto cruzado es cuando se trata de coaliciones.

5 FUSADES (2011), “Las nuevas reglas del proceso electoral”, Memorándum político N° 16, Departamento de Estudios Políticos, diciembre de 2011, pp. 1-2.  
6 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2011), Sentencia 57-2011, numeral 5, romano IV.

se omitió la posibilidad de regular la estructuración de listas de candidatos no partidarios, ya que dicha alternativa es factible de acuerdo al fallo 57-2011 de la Sala de lo Constitucional<sup>7</sup>.

## Experiencia en 2012 del nuevo sistema de listas cerradas y desbloqueadas

En términos generales, la implementación del voto por persona no representó dificultades sustanciales en el ejercicio del sufragio ni en el conteo de los votos por parte del TSE. Si bien las Juntas Receptoras de Votos (JRV) enfrentaron problemas de logística, la autoridad electoral cumplió con los plazos de escrutinio y se recibieron las primeras proyecciones en tiempo oportuno.

En una encuesta coordinada por el Departamento de Estudios Políticos de FUSADES con posterioridad a los comicios de 2012, el 77% de los entrevistados contestó que le fue algo fácil o muy fácil votar en el nuevo sistema<sup>8</sup>. Sin embargo, cabe destacar el atraso que hubo respecto a la campaña informativa del TSE debido a posiciones encontradas por parte de los magistrados que integran el cuerpo colegiado de la autoridad electoral<sup>9</sup>. Asimismo, si bien se informó sobre el nuevo mecanismo de votación, nunca se explicó por parte del TSE, los efectos de marcar solo la bandera o de marcar sobre candidatos en la asignación de escaños.

Otra de las fallas que no han sido subsanadas aún por el TSE es la falta de información en cuanto al comportamiento de los electores. Si bien se pudo registrar el impacto del voto por persona en el

orden de las listas<sup>10</sup>, no fue posible conocer los datos básicos para evaluar el nuevo sistema, tales como el número de electores que solo votó por bandera o el desagregado de estos en grupos de género y edad.

Por tanto, de la experiencia observada en 2012 respecto al sistema de listas cerradas y desbloqueadas, surgen dos recomendaciones puntuales al TSE:

- Iniciar con suficiente anticipación a la celebración de las elecciones legislativas, una campaña de educación cívica que explique cómo votar y los efectos de las distintas modalidades que el nuevo sistema permite;
- Brindar la información necesaria para evaluar íntegramente el nuevo sistema, ya sea presentando datos como el número de electores que votó solo por bandera o desagregando los resultados con base en grupos de género y edad, entre otros.

## ¿Un nuevo sistema electoral?

Luego de la Sentencia 61-2009 de julio de 2010 en la que la Sala de lo Constitucional abordó el sistema de listas y las candidaturas no partidarias, se planteó una oportunidad histórica de impulsar la reforma política en El Salvador. En ese momento, la respuesta más inmediata en cualquier gobierno republicano y en un sólido estado constitucional y democrático de derecho era acatar el fallo de la Sala. Sin embargo, la oportunidad de reforma política no se limitaba a instaurar el voto por persona, sino a impulsar cambios sustanciales como una ley de partidos

7 Ibid., literal "g", letra "B", numeral 2, romano III.

8 FUSADES (2012), "Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial", Serie de Investigación, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2012, p. 28.

9 Velásquez, E. y Zometa, J. (2011), "Se frustra otra vez el acuerdo en TSE para campaña sobre voto", El Diario de Hoy, 28 de enero de 2012.

10 El impacto del voto por persona en 2012 respecto al ordenamiento de las listas, la competencia intrapartidaria, el total de votos válidos y la facilidad del ejercicio del sufragio ha sido desarrollado en FUSADES (2012), "Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial", Serie de Investigación, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2012, pp. 10-29.



DEP

# Memorándum político

Departamento de Estudios Políticos <

NÚMERO 18 • ENERO 2013

políticos efectiva, la separación de las funciones del TSE, la implementación al 100% del voto residencial, el voto en el exterior, el establecimiento de los concejos municipales plurales, y la creación de distritos electorales, entre otros <sup>11</sup>.

Por tanto, la discusión sobre una reforma política orientada a fortalecer la democracia salvadoreña no debe terminar con la aprobación del decreto 254. Dicho decreto significó un avance sustancial –luego de varios intentos de evadirlo dictado por la Sala de lo Constitucional– que debe revisarse conforme surjan nuevas necesidades o se consideren alternativas más adecuadas. Un ejemplo de los temas que debe contener tal revisión es el referido al tamaño de las circunscripciones y la posibilidad de un nuevo

11 *Ibíd.*, p. 9.

mapa electoral que distribuya a la población por distritos electorales que permitan a los candidatos optimizar los recursos humanos y financieros de los que disponen y establezca una relación más directa y cercana entre los habitantes de los diferentes distritos y los representantes que resulten electos.

Por el momento, aquella “sentencia que por primera vez en la historia democrática de El Salvador ha posibilitado una reforma política integral”<sup>12</sup> ya está dando sus primeros resultados con el respaldo de múltiples organizaciones de la sociedad civil. De allí que el reto sea continuar los esfuerzos por construir un sólido sistema democrático que responda efectivamente a las demandas de desarrollo de los salvadoreños.

12 *Ibíd.*, p. 12.



Fundación Salvadoreña  
para el Desarrollo  
Económico y Social

## Departamento de Estudios Políticos

**Coordinador de Comisión**  
Miguel Ángel Simán

**Miembros de la Comisión**  
Roberto Llach  
Antonio Cabrales  
Carlos Quintanilla Schmidt  
Elena de Alfaro  
Marcos Llach  
Miguel Lacayo  
Cecilia Gallardo  
Claudia Umaña Araujo  
José Ángel Quirós

**Asesor:**  
Salvador Samayoa

**Director:**  
Luis Mario Rodríguez R.

**Investigadores:**  
Sofía Flores Cristales  
Guillermo Miranda Cuestas  
Luisa Solano

**Personal de apoyo:**  
Sara Morales

**Correo electrónico:**  
dep@fusades.org

[www.fusades.org](http://www.fusades.org)

**Edificio FUSADES**

Bulevar y Urbanización Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, Centro América; Apartado Postal 01-278  
Tel.: (503) 2248-5640 • Correo electrónico: dep@fusades.org