

Capítulo 5. Barreras electorales

Luisa Solano

1. Introducción

El sistema electoral define las reglas del juego para la transformación de votos en escaños o cargos públicos. La combinación de los distintos elementos que lo integran da como resultado la conformación de un determinado sistema de partidos e incide sobre el sistema político. El estudio de los componentes es importante para entender los efectos que generan. El número de representantes a elegir, la distribución y tamaño de las circunscripciones, la estructura del voto (forma de la candidatura y expresión del voto), la fórmula y las barreras electorales son los elementos constitutivos del corazón del sistema electoral. Las transformaciones en cada uno de ellos producen un reacomodo y una nueva configuración del sistema.

El contar con filtros que ordenen el inicio y el fin de la elección puede contribuir a confeccionar un sistema de partidos estable y fuerte. En un sentido práctico, las barreras electorales dan forma a estas exigencias

legales o propias de la misma dinámica de la competencia electoral ordenando la entrada, la salida y la posibilidad de ser parte del reparto.

El uso de las barreras electorales tiene distintos niveles de profundización en América Latina. Algunos países han adoptado los tres tipos de barreras para la entrada, salida y distribución de escaños. Otros algunas de estas categorías y un tercer grupo carece de la aplicación de estos requisitos. Aspectos como la preservación del pluralismo político, evitar la atomización partidaria o restricciones a la representación en favor de la gobernabilidad son algunos de los temas que surgen al momento de analizar las barreras electorales. Por tanto, la selección del tipo de barrera a implementar dependerá de los objetivos que se persigan en términos del principio de representación (mayoría o proporcional) y del contexto político, económico y social bajo el cual se discutan.

Desde la firma del Acuerdo de Paz, la legislación electoral salvadoreña ha normado el uso de barreras electorales para la entrada y salida de los partidos políticos. A lo largo de estos años, se han registrado algunas transformaciones, pero en el fondo han guardado el mismo espíritu: impedir la atomización del sistema de partidos con los requerimientos de entrada y conservar la estabilidad de la oferta electoral con las reglas de salida.

El presente capítulo documenta la evolución de las barreras electorales dentro del sistema electoral salvadoreño. En la primera parte se describen, a nivel conceptual, los distintos tipos de barreras y los fines que persiguen cada una de ellas. En el segundo apartado, se presenta una recopilación de las principales reformas al marco normativo, acompañado del análisis de sus efectos. Un tercer punto identifica la jurisprudencia más relevante,

tanto de la autoridad electoral como de la justicia constitucional, para el estudio y aplicación de las barreras electorales. La cuarta sección, con base en el estudio de política comparada, muestra las diferentes barreras electorales exigibles en América Latina. Finalmente, la investigación cierra con algunas propuestas para un diálogo integral de reformas y conclusiones.

2. Desarrollo del concepto "barreras electorales"

La barrera electoral es uno de los elementos del sistema electoral. Su definición y aplicación tiene un efecto directo sobre el sistema de partidos que se pretende configurar. La profundidad o no con que se definan los requisitos de participación o de mantenimiento de los partidos depende más de la decisión política que de la discusión técnica. El término barrera electoral muchas veces tiene otras designaciones que se usan de forma indistinta, como por ejemplo: umbral de representación, barrera legal, barrera implícita o barrera efectiva. Si bien en algún momento estas pueden usarse como sinónimos, cada una de ellas tiene sus particularidades. El denominador común para todas es que se definen en función de los votos, ya sea como un porcentaje o como una cantidad fija.

Las barreras electorales pueden entenderse como regulaciones que condicionan la formación, el desempeño y la permanencia de los partidos en la vida de la sociedad política (García y Palomino, 1989). El uso de la barrera electoral puede tener distintas finalidades: 1) determinar quién entra a ser parte de la distribución de cargos; 2) servir como un regulador de los partidos que pueden participar en la competencia; y 3) dejar fuera del sistema a los partidos que no cuentan con una cierta legitimidad.

Las barreras dan forma a la competencia y pueden servir para entregar o quitar beneficios a los partidos tales como: registro legal, acceso a escaños, montos de financiamiento político, entre otros (Sánchez, 2017).

Las barreras de entrada están relacionadas con todos aquellos requisitos o regulaciones para la conformación de un partido político. Pueden ir desde la exigencia de un número mínimo de afiliados, una estructura interna específica a conformar, hasta el alcance del partido, ya sea a nivel nacional o subnacional. Todas estas acciones suceden durante la etapa preelectoral del proceso. Este tipo de barreras definen quiénes integran la contienda.

Desde el análisis económico, la situación descrita encuentra un símil en la teoría de organización industrial y su concepto de barrera de entrada, según el cual esta representa un beneficio o ventaja para los agentes económicos que ya están dentro del mercado. Los nuevos actores deben cumplir los requisitos o pagar los costos de ingreso al mercado. En la política, las reglas del juego que configuran la fase preelectoral podrían generar modelos de partidos dominantes en donde el cumplimiento de las barreras podría favorecer a ciertos grupos o élites políticas (Fernández y Gutiérrez, 2017). Desde la ciencia política, esta intención también puede ser interpretada como la búsqueda para evitar la fragmentación partidaria.

Las barreras de entrada también pueden encontrarse en la etapa postelectoral, al momento de repartir los escaños. Este requisito que se incluye en la legislación se refiere a un mínimo de votos (puede ser una cantidad fija o un porcentaje) requerido para acceder a las instituciones de la representación. Dieter Nohlen acuñó el término barrera legal y se refiere a "cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel

de la circunscripción plurinominal o nacional” (Nohlen, 2012, p. 15). La determinación del parámetro puede variar según se aplique a nivel nacional o en circunscripciones individuales. Al estar asociada al reparto de cargos puede constituirse con un primer requisito antes de la aplicación de la fórmula electoral. La finalidad de este tipo de barreras es concentrar la distribución de escaños en un número menor de partidos y, por tanto, los partidos minoritarios tienen menos posibilidades de participar o terminan siendo excluidos. El impacto de este filtro dependerá de su alcance (nacional, subnacional o algunas circunscripciones) y de su altura (el porcentaje de votos válidos requeridos).

Previo a la conversión de votos en escaños, también pueden darse otras barreras que no se consignan en las leyes aprobadas, pero que suman y juegan el mismo rol que los requisitos artificiales. Estas barreras naturales se generan a partir del tamaño de las circunscripciones, en donde en los distritos plurinominales pequeños, los partidos mayoritarios suelen acaparar los escaños y, solo es a medida que las circunscripciones van creciendo en magnitud que las fuerzas minoritarias empiezan a participar de la distribución del poder político. En circunscripciones uninominales, los grupos minoritarios tienen escasas oportunidades de representación, ya que solo hay un ganador. Este umbral de representación implícito aplica para las candidaturas que compiten por un escaño en el parlamento, regidas bajo el principio proporcional. En este caso “si el tamaño de la circunscripción es pequeño (2-5 escaños), el umbral de representación es alto; por el contrario, si el tamaño es grande (+ de 10 escaños), el umbral de representación es bajo y la proporcionalidad mayor” (Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, 2008, p. 14).

Esta conceptualización de las barreras electorales provee un marco de análisis, permite entender de manera simple las diferencias entre los términos y plantea la discusión sobre los efectos positivos o negativos que genera la adopción de filtros para condicionar el desarrollo de la vida partidaria y democrática. El intercambio de mayor gobernabilidad a cambio de menor representatividad, la estabilidad de la oferta electoral a costa de disminuir el pluralismo político y el posible favorecimiento de las élites políticas o la creación de monopolios u oligopolios partidarios, son algunos de los aspectos que deben continuar analizándose.

3. Marco normativo

La legislación electoral salvadoreña únicamente contempla, de forma explícita, las barreras de entrada y salida. La primera determina un requisito para poder registrar de forma legal la constitución de un nuevo partido político y se encuentra en relación con el número de afiliados. La segunda establece el cumplimiento de una condición, en función de una cantidad de votos válidos, para poder seguir participando de la vida política. Tras la fijación de estas barreras, se busca evitar una mayor fragmentación del sistema de partidos y favorecer la oferta partidista (Artiga, 2015).

Hasta 2012, el Código Electoral (CE) contenía lo relacionado a la conformación, desempeño y disolución de los partidos políticos. Con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos (LPP)¹ todos estos aspectos se contemplaron dentro de este marco normativo, incluidas las reglas respecto a la aplicación de las barreras electorales por ser aspectos que atañen a los entes objeto de esta regulación. En las barreras de entrada

1 Decreto Legislativo No. 307 del 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial No. 40 Tomo No. 398, del 27 de febrero de 2013.

se pasó de exigir un porcentaje de afiliados con base en la votación de una elección a fijar una cantidad absoluta y específica de miembros. Para las barreras de salida, se observa el mismo patrón de comportamiento al cambiar la base de un porcentaje a un número fijo.

La tabla 1 muestra la evolución de las reformas aprobadas para las barreras electorales desde el fin del conflicto armado. Teniendo como punto de partida el Código Electoral de 1993, la cantidad mínima de afiliados en ese entonces era de 3,000 personas. La primera reforma, dentro del período de estudio, fue la de 1996, en donde se determinó que el número de miembros debía ser al menos un 2% del total de votos de la última elección presidencial. Si se toma como referencia la primera vuelta de los comicios presidenciales de 1994, un nuevo partido debía conseguir al menos 28,635² firmas de respaldo, es decir un crecimiento del 855% en comparación con la regla anterior. El esfuerzo requerido para conseguir simpatizantes, que no fueran parte de otro partido, tuvo un incremento significativo y podría haber sido un desincentivo para siquiera pensar en conformar una nueva fuerza política. Otro aspecto de esta reforma fue que el parámetro para calcular la cantidad de firmas era el total de votos de la elección presidencial, un proceso que se celebra en una circunscripción nacional y que atrae a un mayor número de votantes. Al incluir al territorio como parte del cálculo de alguna forma se estaba castigando la formación de partidos locales por la altura de la barrera.

2 En la primera vuelta de la elección presidencial de 1994 se registraron 1,431,755 votos totales.

Tabla 1. Evolución de las reformas a las barreras electorales

Normativa	Barreras para la inscripción	Barreras para la cancelación
Código Electoral 1993/1	Los partidos deben tener un mínimo de 3,000 afiliados (Art. 159).	<p>El partido o coalición debe lograr al menos el 1% de los votos válidos de la elección presidencial o de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Para las coaliciones con el uso de forma independiente de los símbolos de cada partido y uno o varios no obtienen al menos el 1%.</p> <p>Cuando no participe en dos elecciones consecutivas, siempre que éstas no se celebren en un mismo año (Art. 182).</p>
D.L. No. 898 del 22 de noviembre de 1996.	Los partidos políticos deben contar con un número de afiliados del 2% del total de votos de la última elección presidencial (Art. 159).	<p>El partido debe lograr al menos el 3% de los votos válidos de la elección presidencial o de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Los partidos políticos que integren una coalición, y que participen con símbolo único, deben obtener al menos el 6% del total de votos.</p> <p>Para las coaliciones con el uso de forma independiente de los símbolos de cada partido y uno o varios no obtienen al menos el 3% del total de los votos (Art. 182).</p>
D.L. No. 614 del 13 de mayo de 1999.	Los partidos políticos deben contar con un número de afiliados del 3% del total de votos de la última elección presidencial (Art. 159).	

<p>D.L. No. 636 del 10 de junio de 1999.</p>		<p>El partido debe lograr al menos el 3% de los votos válidos de la elección presidencial o de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Los partidos políticos que integren una coalición, y que participan con símbolo único, para la elección presidencial o a la Asamblea Legislativa deben obtener al menos el siguiente porcentaje de votos válidos: a) el 6% si la coalición está integrada por dos partidos; b) el 9% si la coalición está integrada por tres partidos y c) el 1% adicional por cada partido superior a tres.</p> <p>Cuando la coalición fuese pactada con símbolo propio, aquel o aquellos partidos coaligados deben obtener por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos (Art. 182).</p>
<p>D.L. No. 502 del 6 de diciembre de 2007.</p>	<p>Los partidos políticos deben contar con al menos 50,000 afiliados (Art. 159).</p>	<p>El partido que participa en la elección de Asamblea Legislativa o Parlamento Centroamericano debe obtener al menos 1 diputado o 50,000 votos.</p> <p>Los partidos políticos que integren una coalición, y que participan con símbolo único, para la elección a la Asamblea Legislativa o al Parlamento Centroamericano deben obtener al menos la siguiente cantidad de votos válidos: a) 100,000 si la coalición está integrada por dos partidos; b) 150,000 si la coalición está integrada por tres partidos y c) 50,000 adicional por cada partido superior a tres.</p> <p>Cuando la coalición fuese pactada con símbolo propio, y aquel o aquellos partidos coaligados deben obtener por lo menos 50,000 votos válidos emitidos (Art. 182).</p>

<p>Ley de Partidos Políticos 2013/2</p>	<p>Los partidos políticos deben contar con al menos 50,000 afiliados (Art. 13).</p>	<p>Cuando un partido político que interviene en una elección de Diputados a la Asamblea Legislativa no obtenga cincuenta mil votos válidos emitidos.</p> <p>Cuando no participe en dos elecciones consecutivas, siempre que éstas no se celebren en un mismo año.</p> <p>Los partidos políticos que integren una coalición, y que participan con símbolo único, para la elección a la Asamblea Legislativa o al Parlamento Centroamericano deben obtener al menos la siguiente cantidad de votos válidos: a) 100,000 si la coalición está integrada por dos partidos; b) 150,000 si la coalición está integrada por tres partidos y c) 50,000 adicional por cada partido superior a tres.</p> <p>Ningún partido político podrá ser cancelado si cuenta con representación legislativa de al menos un Diputado en la Asamblea Legislativa (Art. 47).</p>
---	---	---

/1 Decreto Legislativo No. 417 del 14 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial No. 16 Tomo No. 318, del 25 de enero de 1993.

/2 Decreto Legislativo No. 307 del 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial No. 40 Tomo No. 398, del 27 de febrero de 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en normativa electoral.

La segunda reforma, aprobada en 1999, aumentó el porcentaje para el cálculo en un punto porcentual. Ahora los partidos en formación debían conseguir al menos una cantidad de personas igual al 3% del total de votos de la elección presidencial. El último cambio dentro del Código Electoral fue el de 2007, en donde se abandonó la medida del porcentaje y se acordó

fijar el piso del requerimiento en 50,000 firmas. Con la aprobación de la LPP, esta disposición se trasladó de forma íntegra a dicho cuerpo legal.

La altura de la barrera de entrada es un elemento por discutirse. Si se revisa la votación de las elecciones presidenciales de 2019, únicamente 10 municipios obtuvieron un total de votos superior a 50,000. Incluso si se toma como base el padrón electoral, bajo el supuesto que este integra el número total de posibles electores y el universo del que pueden conseguir respaldo los partidos en formación, solo 24 municipios superan el requisito de la barrera de entrada. Esto da una idea que el parámetro requerido demanda un nivel de esfuerzo extraordinario y que implícitamente impide la formación de partidos locales.

Respecto a las barreras de salida, el CE de 1993 fijaba a los partidos, como requisito para conservar su existencia jurídica en próximas contiendas, haber obtenido al menos el 1% de los votos de los comicios presidencial o legislativo, según fuera el tipo de elección en el que participaron los partidos. Se incluía otra condición para la permanencia y es que, si los partidos no participaban en dos elecciones consecutivas, siempre que éstas no se celebraran en un mismo año, perdían su registro.

La primera transformación, en 1996, siguió el mismo patrón que la barrera de entrada. Estableció que los partidos debían obtener, como mínimo, un caudal electoral del 3% de los votos válidos de la elección presidencial o de la Asamblea Legislativa. En el caso de las coaliciones el requisito era del 6%. Si se retoma el ejemplo anterior, y se usan los comicios presidenciales de 1994 como base para la comparación, los partidos pasaron de necesitar 14,318 votos a 42,953, lo que se tradujo en la necesidad de captar y mantener un voto duro mucho mayor para poder seguir compitiendo.

La reforma de 1999 integró una modificación para las coaliciones, con un crecimiento en el porcentaje de votos requeridos según el número de partidos aliados. Si el pacto de coalición incluía dos partidos, la base de votos a superar era el 6%, si eran tres partidos el 9% y si superaban esta cantidad se sumaría un 1% por cada partido que se agregara.

La última modificación que se hizo al CE fue la de 2007 en la que se abandonó el parámetro del porcentaje y se fijó una cantidad de 50,000 votos requeridos. En esta reforma también se limitó el examen a la elección legislativa o del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Para los partidos, se añadió la opción del número de votos o de haber obtenido al menos una diputación. En el caso de las coaliciones, si estaba integrada por 2 partidos debían lograr un mínimo de 100,000 votos, si eran 3 partidos se exigían 150,000 votos y 50,000 más por cada partido que se agregara.

La LPP conservó estas reglas, aunque con algunas modificaciones. Se mantienen el mínimo de 50,000 votos, las medidas para las coaliciones y la extinción de los partidos cuando no participan en elecciones consecutivas. Pero se hace general la medida que ningún partido político podrá ser cancelado si cuenta con representación legislativa de al menos un diputado en la Asamblea Legislativa. Esta última salvaguarda permite a los partidos mantener su vigencia ya sea con un diputado propietario o suplente.

4. Precedentes de la Sala de lo Constitucional y/o Tribunal Supremo Electoral

Tanto el TSE como la Sala de lo Constitucional (SC) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) han emitido fallos judiciales relacionados con las barreras electorales. La mayor parte de esta jurisprudencia ha sido generada por

casos de cancelación de partidos políticos. La tabla 2 recoge alguna de la jurisprudencia más relevante en relación al tema.

Tabla 2. Jurisprudencia electoral más relevante

Sentencia	Objeto	Resolución
<p>Amparo constitucional 312 y 313-2004 del 17 de diciembre de 2004³.</p>	<p>Violación de los derechos constitucionales del PDC y PCN, en específico el derecho a la seguridad jurídica, propiedad, asociación, debido proceso y defensa, con incidencia en el principio de pluralismo político.</p>	<p>El TSE no motivó debidamente la resolución a través de la cual se inició el procedimiento de cancelación de inscripción de dichos partidos. Se ordenó volver las cosas al estado en que se encontraban antes del acto reclamado.</p>
<p>TSE resolución de no cancelación del PDC y PCN del 6 de enero de 2005.</p>	<p>No proceder con el proceso de cancelación de los partidos políticos al no alcanzar el porcentaje de votos requerido por el CE.</p>	<p>El sistema de cancelación de un partido político o coalición, estipulado por el Código Electoral en el artículo 182, luego de una contienda electoral pone en peligro el único instrumento que tiene el pueblo para ser representado y, con ello, se atenta contra el pluralismo político; circunstancia por la que este Tribunal debe abstenerse de aplicar la disposición que lo obliga a iniciar - oficiosamente o a petición de parte- la cancelación de un partido político.</p>

³ En reacción al fallo, la Asamblea Legislativa aprobó el D.L. 586 del 19 de enero de 2005, en el que se decreta que: "Las fuerzas políticas que a la fecha cuentan con representación legislativa y municipal y que por los resultados de la elección presidencial de marzo de 2004, no alcanzaron los porcentajes regulados en los numerales tres y siete del Art. 182 del Código Electoral, y que como consecuencia de ello hubiere sido cancelada su respectiva inscripción como "partido político por parte del Tribunal Supremo Electoral, podrán inscribirse nuevamente contando con un número de tres mil afiliados y sus respectivas firmas, debiendo usar, durante el proceso de inscripción, los mismos nombres, divisas, emblemas, siglas y colores que les identificaban como partidos políticos. A los partidos políticos que participaron en la elección presidencial de marzo del 2004, no les serán aplicables, los ordinales 3 y 7 del Art. 182 del Código Electoral, como efecto de los resultados obtenidos en dicha elección". Esta normativa favoreció al PCN y PDC, ya que les permitió mantener su registro como partido político.

<p>Inconstitucionalidad 11-2004 del 25 de abril de 2006.</p>	<p>Alegan la inconstitucionalidad, por vicio en su contenido de los artículos 159 y 182 CE, en relación a la barrera de inscripción y cancelación de los partidos.</p>	<p>El Art. 159 CE genera exigencias desproporcionadas al derecho a asociarse para constituir partidos políticos y al pluralismo político, pues el 3% se exige con base en todos los votos emitidos en la última elección.</p> <p>Existe la inconstitucionalidad alegada en el Art. 182 CE en tanto que, por un lado, establece como requisito de subsistencia haber obtenido como mínimo un porcentaje de los votos en una elección presidencial, siendo que en éstas no hay representación orgánico-funcional postelectoral más que para el ganador; y, por otro, en el caso de exigir el mismo porcentaje para elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa, resulta innecesario, siendo que puede obtenerse con una medida menos lesiva la misma finalidad de generar representatividad postelectoral.</p>
<p>Inconstitucionalidad 11-2005 del 29 de abril de 2011⁴.</p>	<p>El proceso constitucional fue promovido mediante demanda, presentada el día 22 de abril de 2005, a fin de que se declarara la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo No. 586.</p>	<p>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° del art. 1, D. L. 586/2005, sino que deberán inscribirse con los mismos requisitos que se exigen actualmente a los demás partidos políticos.</p>
<p>CPP-01-2015</p>	<p>Procedimiento de cancelación de inscripción del partido político Cambio Democrático.</p>	<p>El TSE declaró inaplicable el artículo 47 inciso 1° letra c) de la Ley Partidos Políticos en virtud de su inconstitucionalidad, ya que constituye una intervención a los derechos fundamentales de sufragio y de asociarse para constituir un partido político o ingresar a los ya constituidos. Como consecuencia, no puede cancelarse al partido CD.</p>

⁴ Las diputaciones y concejos municipales electos en los comicios de 2009 de los partidos PDC y PCN continuaron en el ejercicio de sus funciones hasta cumplir el período para el cual fueron electos (30 de abril de 2012).

<p>CPP-02-2015</p>	<p>Procedimiento de cancelación de inscripción del Partido Social Demócrata.</p>	<p>El TSE declaró inaplicable el artículo 47 inciso 1º letra c) de la Ley Partidos Políticos en virtud de su inconstitucionalidad, ya que constituye una intervención a los derechos fundamentales de sufragio y de asociarse para constituir un partido político o ingresar a los ya constituidos. Como consecuencia no puede cancelarse al partido PSD.</p>
<p>Inconstitucionalidad 64-2015/102-2015/103-2015 del 10 de julio de 2108.</p>	<p>Declarar la inconstitucionalidad, por vicio de contenido del art. 47 inc. 1º letras c y g de la Ley de Partidos Políticos, en lo referente a las barreras electorales de cancelación de partidos.</p>	<p>No existe la inconstitucionalidad alegada con respecto a la supuesta violación del principio de pluralismo político y, consecuentemente, a los derechos políticos de sufragio y de constituir un partido político o ingresar a los ya constituidos. La razón es que la barrera electoral establecida en el precepto legal no anula o suprime los mencionados contenidos constitucionales, sino que únicamente los depura en función de la decisión del soberano en un determinado proceso electoral.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en fallos judiciales.

Los resultados de las elecciones presidenciales de 2004 otorgaron al Partido de Conciliación Nacional (PCN) y al Partido Demócrata Cristiano (PDC) un caudal electoral menor al requerido por la legislación de ese momento para permanecer dentro de la vida política. Ante esta situación el TSE elaboró una resolución que mandaba la cancelación de dichos institutos políticos. En un acto de búsqueda de supervivencia, ambos partidos, presentaron una demanda de amparo ante la SC alegando una violación a sus derechos constitucionales y una afectación directa al pluralismo político. La resolución de la SC concluyó que el TSE no motivó debidamente la resolución y que, por tanto, se debía volver al estado previo al reclamo. Esta sentencia abrió la puerta para que el TSE emitiera una resolución en la que no procedería con la cancelación de dichos partidos por poner en riesgo a los únicos vehículos para participar en la contienda electoral y para preservar el pluralismo político.

La resolución de la SC debió haber ordenado el cumplimiento del Código Electoral. La falta de razonamiento alegado no hacía sentido pues la normativa era clara y existía de hecho un incumplimiento de la barrera mínima de votos requeridos para conservar el registro partidario. De igual forma, el TSE sentó un mal precedente al no aplicar la normativa vigente y favorecer el interés particular de los partidos en cuestión, incumpliendo el Estado de derecho.

Por su parte, la Asamblea Legislativa, con el fin de proveer de institucionalidad a la situación creada, aprobó el Decreto Legislativo 586⁵, en el que se declaraba que a los partidos que participaron en la elección de 2004 no se les aplicarían los artículos del CE relacionados con el proceso de cancelación. En un acto arbitrario, el Órgano Legislativo eliminó de forma temporal la barrera de salida y forzó artificialmente la permanencia de dos partidos que no cumplieron con las reglas de la competencia.

Por otro lado, la inconstitucionalidad 11-2004 tenía como objeto declarar la constitucionalidad o no de la barrera de entrada y de salida. La resolución de la Sala respaldó el uso de las barreras, pero se pronunció sobre las exigencias desproporcionadas del requisito de afiliados al depender de la votación total de la última elección presidencial. En el caso de la barrera de salida, razonó sobre el daño del porcentaje mínimo exigido para los contendientes de los comicios presidenciales, siendo que en éstas no hay representación postelectoral al elegir un único ganador. Dicha sentencia promovió la reforma de 2007 al CE sobre los artículos vinculados a estos requisitos. La barrera de entrada se fijó en una cantidad absoluta de votos y la barrera de salida hace referencia únicamente a las elecciones de diputaciones.

5 Fue aprobado el 6 de enero de 2005.

Una situación similar a la de 2004 se presentó a partir de los resultados de las elecciones de 2015. Los institutos políticos Cambio Democrático (CD) y Partido Social Demócrata (PSD) no alcanzaron la cantidad de votos requerida o la representación de un diputado, por tanto, de acuerdo con la LPP, procedía su cancelación. El colegiado del TSE declaró inaplicable el artículo 47 inciso 1 ° letra c) de la Ley Partidos Políticos (el requisito de los 50,000 votos para mantener el registro) en virtud de su inconstitucionalidad, ya que según su razonamiento constituye una intervención a los derechos fundamentales de sufragio y de asociarse para constituir un partido político o ingresar a los ya constituidos. Esta resolución le permitió al CD y al PSD subsistir y participar en los comicios de 2018.

Finalmente, la inconstitucionalidad 64-2015/102-2015/103-2015 declaró que no existe la supuesta violación del principio de pluralismo político ni al derecho al sufragio, ni de constituir un partido político o ingresar a los ya constituidos. La Sala argumentó que la barrera de salida no anula o suprime los mencionados derechos constitucionales, sino que los depura en función de la decisión del soberano en un determinado proceso electoral. Además, se declararon inexistentes las resoluciones del TSE que inaplicaban la barrera de salida y, por tanto, se ordenó emitir una resolución en cada uno de los procesos de cancelación de partidos como resultado de los comicios de 2015.

La sentencia se dio posterior a los comicios de 2018, en donde tanto el CD como el PSD participaron, cuando en realidad no debieron haberlo hecho pues en la elección de 2015 no cumplieron la barrera de salida y debían haber sido cancelados. El retardo con el que se resolvieron las demandas de inconstitucionalidad presentadas permitió que el CD ganara un diputado en la elección de 2018, aspecto que no impidió la aplicación de

la LPP ni la acción del TSE que procedió con la cancelación de los partidos en atención a dicha normativa. La jurisprudencia estudiada muestra la constitucionalidad de las barreras electorales y la importancia de aplicar la ley de forma oportuna y respetando el debido proceso.

5. Sistemas comparados

En América Latina, la legislación electoral incluye las barreras electorales. La tabla 3 describe algunos de los requisitos de entrada, salida y de acceso al reparto, contenidos en los cuerpos normativos de cada sistema. El análisis comparativo se centró en el requerimiento de firmas para la conformación de partidos nuevos, en la existencia o no de umbral de representación y en la exigencia de ciertos votos o escaños para asegurar la permanencia.

Tabla 3. Inscripción, cancelación y acceso al reparto de partidos políticos en América Latina

País	Porcentaje o número de firmas/partido nuevo	Número de años de no participar en elecciones	Umbral electoral	Porcentaje de votos requerido	Número de votos necesario	Número de escaños necesario
Argentina	No se especifica	2 elecciones consecutivas	No se especifica	2% del padrón electoral	No se especifica	No se especifica
Bolivia	1.5% del padrón electoral biométrico al momento de solicitud de los libros. Art. 13 Ley No. 026	No concurrir de manera consecutiva a 2 elecciones	No se especifica	3% del total de votos válidos en la última elección concurrencia	No se especifica	Al menos 1 representante
Brasil	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica

Barreras electorales

Chile	100 ciudadanos inscritos en los Registros Electorales en Art. 5 Ley N° 18.603	No se especifica	No se especifica	5 por ciento de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones geográficamente contiguas	No se especifica	No se especifica
Colombia	50 mil firmas Art. 3° Ley 130	No se especifica	2% de los sufragados para Senado de la República o al 50% del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones	No se especifica	50 mil votos	Al menos 1 representante
Costa Rica	3 mil electores para partidos a nivel nacional; 1% de electores de la provincia para partidos provinciales; 1% electores del cantón para partidos cantonales. Art. 64 Ley núm. 1536	Requiere participar en toda elección	No se especifica	Porcentaje de votos igual o superior al número de adhesiones exigidas	No se especifica	No se especifica
Ecuador	1.5% de los inscritos en el último padrón electoral Art. 10 Ley Orgánica de Partidos Políticos	Participar en cada evento electoral pluripersonal	No se especifica	5% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas	No se especifica	No se especifica

Sistema electoral salvadoreño

El Salvador	50 mil firmas Art. 13 Ley de Partidos Políticos	2 elecciones consecutivas, siempre que no sean en el mismo año	No se especifica	No se especifica	50 mil votos válidos emitidos a su favor	Al menos un Diputado en la Asamblea Legislativa
Guatemala	No se especifica	No se especifica	No se especifica	5% de los votos válidos emitidos en las elecciones generales	No se especifica	Al menos un representante en el Congreso
Honduras	2% del total de votos válidos emitidos en la última elección general, en art. 65 Ley Electoral y de Organizaciones Políticas	Debe participar en todo proceso de elecciones generales, excepto en caso de Alianza	No se especifica	2% de los votos válidos, tomando como base el nivel electivo de mayor votación obtenida	No se especifica	Al menos 1 representante en el congreso
México	Partidos nacionales no menor a 3 mil o trescientos. Art. 12 Ley General de Partidos Políticos Partidos locales no menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, Municipio o demarcación, según sea el caso en art. 13 Ley General de Partidos Políticos	Debe participar en cada proceso electoral ordinario	No se especifica	3% de los votos respecto de la anterior elección	3% de la votación válida emitida	No se especifica

Barreras electorales

Nicaragua	No se especifica	No se especifica	No se especifica	4% de los votos válidos en elecciones a presidente y vicepresidente. En el caso de alianzas electorales, 4% de los votos, multiplicado por el número de partidos que conformen la alianza electoral	No se especifica	Se elimina requerimiento de escaños
Panamá	Por lo menos, por quinientos ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, de los cuales, al menos, veinticinco deben residir en cada provincia y diez en cada comarca, en art. 47 Código Electoral	Dos elecciones generales seguidas	No se especifica	Superior al 2% de votos en las elecciones generales	No se especifica	No se especifica
Paraguay	100 ciudadanos en art. 19 Código Electoral	Dos elecciones generales pluripersonales	No se especifica	Al menos el 1% (uno por ciento) del total de los votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales	No se especifica	No se especifica
Perú	Mínimo, al 0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional. Art. 5° Ley de Organizaciones Políticas	Deben participar en todas las elecciones de alcance nacional	No se especifica	5% de votos válidos a nivel nacional	No se especifica	5 representantes en el Congreso en más de una circunscripción electoral

República Dominicana	2% de las y los votantes de las últimas elecciones. Art. 15 Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos	Dos elecciones generales ordinarias consecutivas	No se especifica	1% de votos válidos emitidos en las últimas elecciones ordinarias, presidencial, congresual, municipal o de distrito municipal correspondiente al mismo periodo electoral.	No se especifica	Al menos 1 representante a nivel congresal o municipal
Uruguay	Por lo menos el 0,5 % del total de ciudadanos habilitados para votar en la última elección nacional. Art. 7° Ley N° 18.485	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Venezuela	0,5% inscrito en el registro electoral. Art. 10 Ley Orgánica de Partidos Políticos	Dos elecciones consecutivas	No se especifica	No se especifica	No se especifica	No se especifica

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) /Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Elaborada por Lucía Miranda Leibe. Actualización por: Arturo Peralta Oliver. Fecha de actualización: 5 de diciembre de 2021. Fecha de publicación: 10 de diciembre de 2021.

Respecto a las barreras de entrada del total de 19 países analizados, cinco no especifican ningún requisito en su legislación (Argentina, Brasil, Guatemala, Brasil y Nicaragua). Del resto, 8 países utilizan el porcentaje para determinar el número de firmas necesario. Los rangos oscilan entre 0.1% hasta el 2%, en donde la base para el cálculo varía entre el padrón electoral o el total de votos de la elección anterior. Para aquellos que han fijado una cantidad mínima, esta va desde 100 hasta 50,000 personas. El Salvador y Colombia son los dos países con la barrera de entrada más alta.

En cuanto al umbral de representación, únicamente Colombia tiene esta exigencia. Las leyes electorales del resto de países no especifican

un requerimiento de este tipo para poder ser parte de la distribución de cargos. Para las barreras de salida, las opciones van desde el cumplimiento de un porcentaje de la votación, una cantidad exacta de votos, hasta la obtención de al menos un escaño. El filtro más común es lograr cierto porcentaje de la votación para conservar el registro del partido. Chile, Ecuador, Guatemala y Perú son los países que incluyen el porcentaje más alto: el 5% de los votos válidos. En cuanto a los países que exigen una cantidad de votos, nuevamente, Colombia y El Salvador tienen la barra más alta con 50,000 votos.

6. Oportunidades de reforma

Desde la aprobación de la LPP han pasado ya nueve años y las barreras electorales han permanecido estables y sin ninguna propuesta de reforma en discusión. La actual configuración del parámetro de entrada requiere, al menos, 50,000 firmas de respaldo para la legalización de un partido político. La altura de esta barrera representa un filtro difícil de superar, por lo que el objetivo de evitar la atomización del sistema de partidos se ha conseguido.

En la elección de 2009, que fue la primera para la cual los partidos en formación debían conseguir un mínimo de 50,000 afiliados, la oferta electoral se concentró en seis partidos en contienda (ver tabla 4). Para 2012, se inscribieron tres partidos nuevos haciendo un total de nueve. Entre 2015 y 2018, se mantuvieron los mismos diez partidos. En 2021, también se registraron diez partidos, pero con la participación de tres nuevos: Nuevas Ideas, Vamos y Nuestro Tiempo. Del análisis de la oferta electoral se observan cuatro puntos: 1) entre 2012 y 2018 seis partidos dominaron la

repartición de escaños; 2) en 2012 y 2015⁶ se crearon tres partidos nuevos en cada proceso, ninguno de ellos ganó un escaño; 3) todos los partidos constituidos integran estructuras a nivel nacional; y 4) fue hasta 2021 que los partidos que competían por primera vez materializaron representación legislativa.

Tabla 4. Oferta electoral legislativa entre 1994 y 2021

Partido	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
ARENA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
FMLN	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GANA	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X
PCN	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PDC	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CD	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MAC	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MNR	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MSN	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
MU	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
MAS	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
PD	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
PL	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
PLD	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-
PRSC	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
PUNTO	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
PAN	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-
PPL	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-
USC	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-
AP	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-

6 A pesar que GANA compite legalmente por primera vez en las elecciones de 2012, no se ha incluido en el conteo de partido nuevo pues su creación se dio en 2009 de la escisión que sufrió el partido ARENA.

Barreras electorales

MR	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
FUERZA	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
PPR	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
PSD	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
PNL	-	-	-	-	X	-	X	-	-	-
FDR	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-
PP	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-
FPS	-	-	-	-	-	-	X	X	X	-
DS	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
PSD	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-
PSP	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-
NUEVAS IDEAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
NUESTRO TIEMPO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
VAMOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

El artículo 13 de la LPP no aclara si el filtro de afiliados se refiere al ámbito nacional, departamental o municipal. La cantidad de 50,000 obliga a conformar partidos de estructuras nacionales por la alta cantidad de firmas requeridas; únicamente diez municipios superan ese parámetro en relación con el total de votos en los comicios presidenciales de 2019. Si el objetivo es promover y asegurar el goce de los derechos políticos de asociación y conformación de partidos políticos de la ciudadanía es importante iniciar el estudio y discusión, de forma técnica, sobre la posibilidad de modificar la barrera de entrada estableciendo parámetros diferenciados según la circunscripción en la cual se quiera constituir el partido político.

Al estudiar la normativa, parece que existe un vacío al momento de establecer las barreras de salida. El examen de cumplimiento

únicamente se hace con base en la elección legislativa y deja por fuera la representación que obtienen los partidos en los concejos municipales. Según la inconstitucionalidad 11-2004 “es incongruente exigir un porcentaje de votos para subsistir como partido, si el sistema de elección es mayoritario, pues en éste claramente solo habrá un ganador”. Esta falta de representación postelectoral hizo que el legislador reformara la normativa y fijara la cantidad de votos condicionada a la elección legislativa, que era el único tipo de proceso bajo el sistema proporcional y que, por tanto, genera representación permanente una vez pasados los comicios.

Sin embargo, a partir de 2015 los comicios de gobiernos locales abandonan la fórmula de mayoría simple y adoptan una de tipo proporcional en la que se permite la integración del gobierno local por distintas fuerzas políticas y que, por tanto, generan la representación postelectoral pues existe la posibilidad de tener varios partidos dentro de cada gobierno local. Esta nueva condición pudiera ser debatida, en un espacio técnico y político, para analizar la conveniencia de reformar la base eleccionaria sobre la cual se fija el requisito de la barrera de salida.

En este sentido, en los procesos electorales de 2015 y 2018, se dieron cancelaciones de partidos políticos por no cumplir el requisito de 50,000 votos o de haber ganado al menos un diputado. No obstante, dichos partidos habían obtenido representación en algunos concejos municipales (ver tabla 5). En 2015, el CD y el PSD ganaron al menos un alcalde, y por tanto, la mayoría del concejo; la misma situación se dio para el FPS y PSD en 2018. Estos resultados evidencian la necesidad de iniciar la discusión sobre este tema.

Tabla 5. Representación municipal 2015-2018 partidos cancelados

<i>Elecciones municipales 2015</i>							
Departamento	Municipio	Partido	Alcalde	Síndico	Concejal propietario	Concejal suplente	
San Miguel	Chinameca	CD			1		
	Ciudad Barrios				1	1	
Usulután	Jiquilisco				2	1	
	Estanzuelas				1	1	
	Puerto El Triunfo				2	1	
Sonsonate	Acajutla				1		
	Juayúa				1	1	
	Sonzacate				1		
Chalatenango	San Antonio Los Ranchos			1	1	1	2
Morazán	San Fernando						1
	Meanguera	PSD	1	1	2	2	
La Libertad	Zaragoza				1		
<i>Elecciones municipales 2018</i>							
Departamento	Municipio	Partido	Alcalde	Síndico	Concejal propietario	Concejal suplente	
San Miguel	Chapeltique	CD			2	1	
Sonsonate	Juayúa	CD			1		
Ahuachapán	San Lorenzo	FPS	1	1	2	2	
Morazán	Meanguera	PSD	1	1	2	2	

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Dentro de las barreras electorales, además de las legales, las implícitas también juegan un rol al momento de determinar quiénes entran al reparto. Si bien dentro de la legislación salvadoreña no hay una cláusula para fijar y aplicar un umbral de representación, de forma natural, al estudiar las elecciones legislativas, se observa que en cada circunscripción existe un piso mínimo para poder ser parte de la distribución de escaños.

Si se toma como base para el umbral de representación el porcentaje de votos válidos del último ganador, es decir del partido que gana el último escaño en cada circunscripción, se observa que, para las circunscripciones mayores, el requisito para entrar al reparto es menor que para aquellas circunscripciones más pequeñas. Si los legisladores buscan evitar aún más la fragmentación del sistema, la discusión de este tipo de barreras podría ser un elemento a considerar.

Tabla 6. Porcentaje de votos válidos del último ganador en elecciones legislativas

Departamento	2009	2012	2015	2018	2021	Promedio
San Salvador	2.66%	2.23%	2.45%	2.60%	2.10%	2.41%
Santa Ana	9.99%	8.64%	7.38%	9.99%	6.30%	8.46%
San Miguel	22.62%	20.23%	19.64%	17.90%	9.40%	17.96%
La Libertad	5.60%	8.75%	7.08%	2.36%	4.50%	5.66%
Usulután	10.56%	9.25%	12.68%	15.28%	9.50%	11.45%
Sonsonate	12.24%	9.82%	6.57%	11.83%	8.00%	9.69%
La Unión	22.28%	14.74%	19.73%	26.09%	16.10%	19.79%
La Paz	14.21%	12.70%	15.26%	18.24%	13.90%	14.86%
Chalatenango	11.43%	18.99%	19.41%	12.29%	15.40%	15.50%
Cuscatlán	17.23%	18.36%	20.28%	27.30%	10.30%	18.69%
Ahuachapán	11.69%	12.45%	18.37%	25.25%	10.20%	15.59%
Morazán	13.11%	16.44%	15.58%	18.25%	15.70%	15.82%
San Vicente	13.75%	9.94%	13.75%	29.55%	18.40%	17.08%
Cabañas	33.57%	17.74%	18.42%	20.01%	15.0%	20.95%

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

7. Conclusiones

Desde la aprobación de la LPP, las barreras electorales han permanecido estables, a diferencia del período previo, en el que se dieron varios cambios enfocados al incremento de la altura de las barreras y a un enfoque viable en cuanto al alcance de la exigencia.

Hasta el momento, las reformas registradas han cumplido su objetivo: evitar la atomización del sistema de partidos y mantener la estabilidad dentro de la oferta electoral. No obstante estas ventajas para la gobernabilidad electoral, la discusión sobre la afectación de estos requisitos en términos de la representación, especialmente para aquellas fuerzas políticas minoritarias, sigue estando presente.

El requisito de 50,000 firmas para la conformación de nuevos partidos es el más alto en América Latina. Ya sea con base en la votación o el padrón, la barrera solo se sobrepasa en una cantidad mínima de municipios, lo que indica que es casi imposible la creación de institutos políticos que busquen representar intereses más locales, ya sea a nivel departamental o municipal. La altura del requisito debe discutirse a la luz de salvaguardar el goce del derecho de asociación y formación de partidos, pero también del tipo de sistema de partidos que se busque construir y no producir así una hiperfragmentación de la oferta que en lugar de favorecer al pluralismo genere una alta dispersión del voto y mayor nivel de indecisos.

Finalmente, la discusión sobre la representación municipal como elemento para mantener el registro de un partido es un aspecto a ser considerado. La fórmula proporcional abre la posibilidad que distintas fuerzas políticas obtengan algún cargo dentro del gobierno local, cumpliendo así el concepto de representación postelectoral.

8. Bibliografía

- Artiga, Á., 2015. *El sistema político salvadoreño*. San Salvador: PNUD El Salvador.
- Fernández, E. y. Gutiérrez, E., 2017. *Competencia y legislación electoral. Barreras de entrada y calidad democrática*. Montevideo, s.n.
- García, D. y. Palomino, J., 1989. Barrera electoral. In: *Diccionario electoral*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, p. 877.
- Nohlen, D., 2012. *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, 2008. *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral*, Bogotá: PNUD-IDEA.
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Inscripción y supervivencia de partidos políticos. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) /Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Elaborada por Lucía Miranda Leibe. Actualización por: Arturo Peralta Oliver. Fecha de actualización: 5 de diciembre de 2021. Fecha de publicación: 10 de diciembre de 2021
- Sánchez, C., 2017. Umbral electoral. In: *Diccionario electoral*. San José: IIDH/ CAPEL y TEPJF, p. 1291.