

Octubre de 2023

# VOTANTE®

## NOVEDADES DEL SISTEMA ELECTORAL EN VISTAS A LAS ELECCIONES 2024

*Resumen: El presente estudio pretende identificar y analizar los cambios relevantes en los sistemas electorales legislativo, municipal y presidencial de El Salvador, que serán aplicables en las elecciones de 2024, en comparación con las reglas que se aplicaron en las elecciones precedentes de cada tipo.*

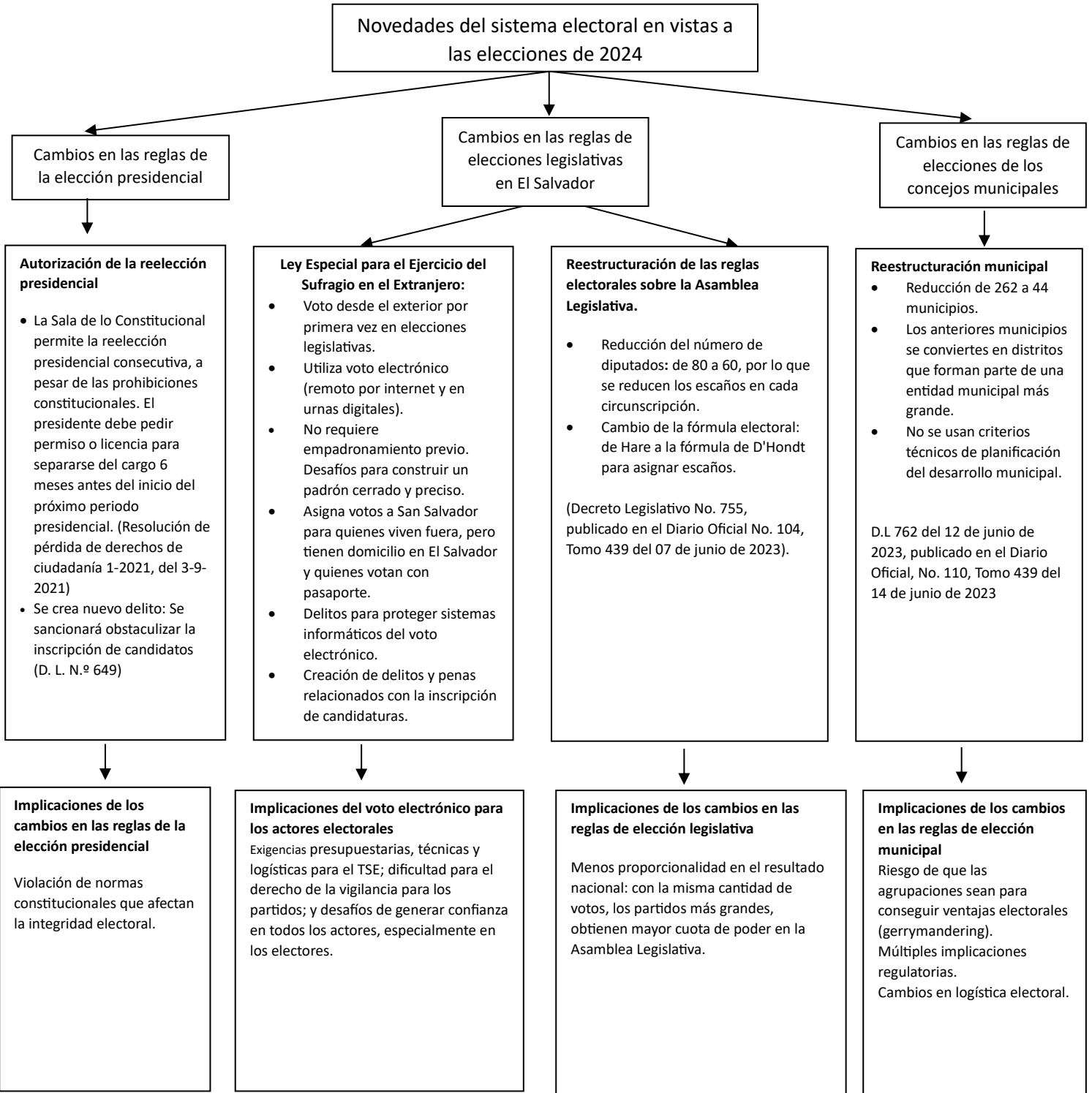


## Contenido

I.	Introducción .....	4
1.	Cambios en las reglas de elección presidencial.....	5
1.1	Autorización de la reelección presidencial .....	5
1.2	Delito sobre inscripción de candidatos.....	5
1.3	Permiso para dejar el cargo de presidente.....	6
1.4	Implicaciones de los cambios en las reglas de elección presidencial .....	6
2.	Cambios en las reglas de elecciones legislativas .....	7
2.1	Voto desde el exterior.....	7
2.1.1	Votación electrónica presencial y por internet .....	7
2.1.2	Registro electoral e identificación de los votantes .....	8
2.1.3	Conteo .....	8
2.1.4	Delitos para proteger sistemas informáticos del voto electrónico .....	9
2.1.5	Implicaciones del voto electrónico para los actores electorales .....	10
3.	Reducción del número de diputados y de la magnitud de las circunscripciones legislativas.....	12
3.1	Cambio al art. 10 CE. La Asamblea pasa a estar integrada por 60 diputados	12
3.2	Cambio de la fórmula electoral.....	13
3.3	Implicaciones de los cambios en las reglas de elección legislativa.....	16
4.	Cambios en las reglas de elecciones de los concejos municipales.....	17
4.1	Reducción de municipios: 262 a 44.....	17
4.2	La reagrupación municipal .....	17
4.3	Criterios para la reestructuración.....	17
4.4	Implicaciones de los cambios en las reglas de elecciones de los concejos municipales .....	18
5.	Conclusiones.....	20



# Resumen Ejecutivo



## I. Introducción

El presente estudio tiene como objetivo identificar y analizar los cambios relevantes en los sistemas electorales legislativo, municipal y presidencial de El Salvador, que serán aplicables en las elecciones de 2024, en comparación con las reglas que se aplicaron en las elecciones precedentes de cada tipo. Para ello, se ha explorado la legislación, sentencias y reglamentos aprobados o emitidos entre febrero de 2019 y junio de 2023 para identificar las reformas normativas que se refieren a los procesos electorales.

Temporal y geográficamente, el estudio se refiere a las reformas formales a los sistemas electorales presidenciales, legislativos y municipales ocurridos en El Salvador después de las elecciones presidenciales de 2019 y luego de las elecciones legislativas y municipales de 2021. El análisis no se refiere a las elecciones del Parlamento Centroamericano, pues a partir de la observación inicial, no se encuentran cambios relevantes. Aunque se busca identificar las implicaciones teóricas de las reformas, no se trata de un ejercicio de escenarios prospectivos sobre los resultados electorales de 2024, pues esto supondría realizar proyecciones sobre la magnitud y el sentido de la votación en ese año, lo cual no es el propósito de este documento.

Para documentar el estudio, se utilizarán fuentes normativas, informativas y académicas. Como el término “sistema electoral” es esencial a la investigación, se ha tomado como referencia conceptual la propuesta de Nohlen (2012, p. 3) que lo define como “las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.).

Así cuando hablamos de innovaciones, de cambios o de transformaciones, nos referimos a cambios en este tipo de reglas. Se anticipa que las transformaciones son varias y sustanciales: desde la reelección presidencial, pasando por la reconfiguración legislativa y municipal, hasta el voto electrónico para los salvadoreños residentes en el exterior.



# 1. Cambios en las reglas de la elección presidencial

## 1.1 Autorización de la reelección presidencial

La Sala de lo Constitucional instaurada en mayo de 2021 por la nueva Asamblea Legislativa, luego de la destitución de los magistrados que ocupaban los cargos autorizaron -cuatro meses después- la posibilidad de que el presidente de la república se reelija en el cargo de manera consecutiva. Para ello utilizaron una resolución en el proceso de pérdida de derechos políticos de referencia 1-2021 de fecha 3 de septiembre de 2021.

En dicho proceso se había solicitado que a una persona se le retiraran sus derechos de ciudadano por promover la reelección presidencial, conforme lo ordena el artículo 75 Cn., pero la respuesta de la Sala fue que, no solo no se los retirarían, sino que no lo haría porque la reelección inmediata está permitida. Esto se hizo así a pesar de que la reelección presidencial inmediata está prohibida en por lo menos seis disposiciones de la Constitución (arts. 75, 88, 131 ord. 16°, 152 ord. 1°, 154 y 248 Cn.), y de que así había sido entendida en sentencias anteriores (inconstitucionalidad 163-2013, del 25 de junio de 2014).

En la dimensión jurídica, el cambio de normas sobre la reelección carece de fundamento jurídico; en la práctica será implementada. Por un lado, el presidente anunció el 15 de septiembre de 2022, que competirá por la reelección; por el otro, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) que, al tener facultades jurisdiccionales, potencialmente habría podido aplicar directamente la Constitución para negar la inscripción, publicó desde un primer momento que acataría la resolución de la Sala (TSE, 2021). Por último, la Asamblea Legislativa reformó el art. 295 del Código Penal (C. Pn.) para sancionar con pena de cuatro a seis años de prisión a “quien por cualquier medio impidiere u obstaculizare [...] la inscripción de candidaturas cuando estas cumplan con los requisitos establecidos en las leyes de la materia...”, disposición que parece alcanzar a los magistrados del TSE que negaren la inscripción, como se explica en el siguiente apartado.

## 1.2 Delito sobre inscripción de candidatos

La Asamblea Legislativa aprobó el 18 de enero de 2023 el D. L. N.º 649 (Diario Oficial de la República de El Salvador, 2023) en el cual reforma el Código Penal para crear delitos y penas relacionados con la inscripción de candidaturas y los sistemas informáticos que se usarán para el voto electrónico (estos últimos se analizan más adelante).

La reforma sobre el literal g) del art. 295 C. Pn., añadió una causal adicional al fraude electoral así: “Será sancionado con pena de prisión de diez a quince años, si el fraude electoral fuere cometido con cualquiera de las siguientes circunstancias: [...] *El que por cualquier medio impidiere u obstaculizare la elaboración del registro electoral, o la inscripción de candidaturas cuando estas cumplan con los requisitos establecidos en las leyes de la materia, o el libre ejercicio del sufragio en cualquiera de sus modalidades o el escrutinio de votos;*” (lo resaltado es lo nuevo). La disposición es muy amplia y abarca muchas conductas posibles, por ejemplo, parece alcanzar a los



magistrados del TSE si se negaren a inscribir la candidatura para la reelección, y deja preguntas sobre si calificaría como obstaculizar la candidatura, expresar públicamente el desacuerdo con la reelección, o presentar demandas contra la inscripción de esta.

### 1.3 Permiso para dejar el cargo de presidente

Uno de los artículos constitucionales que prohíben la reelección presidencial es el 152, que establece que “No podrán ser candidatos a presidente de la República: 1º El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial;”.

La resolución en el proceso de pérdida de derechos fundamentales 1-2021 del 3 de septiembre de 2021 (la que autoriza la reelección), mencionó al respecto que dicho artículo deja establecida “[...]la prohibición para el vicepresidente de inscribirse como candidato y solventar este el permiso o licencia que el presidente deberá tener seis meses antes del inicio del período presidencial”. Aunque la redacción no es clara, parece referirse a dos cosas: El presidente que quiere reelegirse debe separarse de sus funciones seis meses antes del inicio del siguiente periodo presidencial y el que está llamado a sustituirlo es el vicepresidente, por lo que este no podría ser candidato a presidente. Para el caso concreto, el presidente estaría separado del cargo desde el 1 de diciembre de 2023 hasta el 31 de mayo de 2024.

De acuerdo con el calendario electoral 2024 (TSE, 2023), el último día para solicitar la inscripción de candidatos presidenciales es el 26 de octubre, y el inicio de la campaña presidencial, puede iniciar cuatro meses antes de las elecciones programadas para el 4 de febrero, lo cual se refleja en el calendario, como el 3 de octubre de 2023. Todo esto significa que el presidente será candidato mientras sigue ejerciendo, y podrá, junto a su partido, hacer campaña durante casi dos meses antes de separarse del cargo, con el consecuente riesgo de valerse del cargo para desbalancear la equidad en la contienda, tan necesaria para la integridad electoral.

### 1.4 Implicaciones de los cambios en las reglas de elección presidencial

La reelección establecida en contra de la Constitución tiene un impacto negativo desde el inicio en el proceso electoral: las elecciones limpias suponen el respeto de las reglas previamente establecidas por todos los actores del proceso, pero en El Salvador se ha autorizado la reelección inmediata en contra de la prohibición constitucional expresa. No debe perderse de vista que este tipo de rupturas se trata de justificar en la popularidad del gobernante, pero tiene como contrargumento el hecho de que, si bien la soberanía popular reside en el pueblo, se debe ejercer en la forma prescrita y dentro de los límites de la Constitución (art. 83 Cn.).



## 2. Cambios en las reglas de las elecciones legislativas

### 2.1 Voto desde el exterior

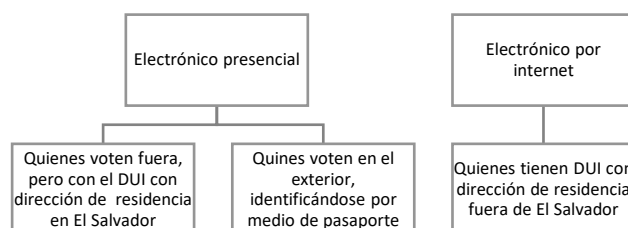
El voto desde el exterior será muy distinto en las elecciones 2024. Se aprobó una nueva ley para regularlo, en la que destacan cuatro innovaciones: 1) se podrá votar no solo en elecciones presidenciales sino también legislativas; 2) se realizará por medio de voto electrónico, tanto remoto por internet, como en urnas digitales presenciales; 3) los salvadoreños en el exterior no tendrán que manifestar su intención de votar, empadronándose; y 4) los votos de salvadoreños en el exterior que tengan su dirección en el extranjero o usen su pasaporte, se asignarán al Departamento de San Salvador en el caso de elecciones legislativas. Estos cambios crean desafíos presupuestarios y logísticos para el TSE, pero también para los partidos políticos en cuanto a su derecho de vigilancia electoral y capacidad de hacer campaña en el exterior.

#### 2.1.1 Votación electrónica presencial y por internet

Asamblea Legislativa, el 14 de septiembre de 2021 aprobó con 66 votos el D. L. 156 que contenía Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (Diario Oficial de la República, 2021), pero tuvo una vigencia corta: el 18 de octubre de 2022 se aprobó una nueva ley de idéntico nombre que derogó a aquella y que es la que se encuentra vigente (Diario Oficial de la República, 2022).

Esta normativa establece dos mecanismos para que los salvadoreños en el exterior puedan votar en las elecciones presidenciales y legislativas: en primer lugar, se contempla el voto electrónico remoto por internet; en segundo lugar, se contempla el voto electrónico presencial, como se muestra en la ilustración 1. Estas modalidades no aplicarán para el voto nacional que se mantendrá como ha sido en elecciones anteriores.

Ilustración 1. Mecanismos de votación para salvadoreños en el exterior



La votación remota por internet será continua y tendrá una duración de 30 días, iniciando un mes antes del día establecido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) para la elección en el territorio nacional y terminará el mismo día de la elección en el país, mientras que la votación electrónica presencial ya sea domiciliada en El Salvador o registrada con pasaporte, tendrá una duración desde las 7 hasta las 17 horas del día señalado para la elección y según el huso horario del centro de votación en el extranjero. (Diario Oficial de la República, 2022).



## 2.1.2 Registro electoral e identificación de los votantes

La Ley vigente prohibió que se ordene a los salvadoreños en el exterior empadronarse, contrario a como se había hecho en las elecciones presidenciales, de conformidad con la ley anterior.<sup>1</sup> Esto es importante, porque significa que el TSE debe prepararse no solo para quienes declaren su intención de votar, sino para cada salvadoreño en el exterior que cuente con los documentos para identificarse.

La ley prevé un registro electoral para el voto electrónico (Art. 13), pero es muy difícil de estructurar con certeza, pues por un lado, al ser posible votar también con pasaporte como documento de identidad, se requiere de la coordinación entre el Registro Nacional de las Personas Naturales y el Ministerio de Relaciones Exteriores con el TSE, y por el otro, en El Salvador hay mucha migración irregular, de modo que no es posible saber qué personas están en otros país, pero siguen en el registro electoral nacional. Estos son problemas derivados de la forma en que se redactó la ley y que será el TSE quien los tenga que resolver.

Un padrón cerrado de salvadoreño en el extranjero que dé certeza de quienes pueden ejercer el derecho, es indispensable para la transparencia de la elección. Es desafío del TSE en coordinación con otras instituciones poder construirlo.

## 2.1.3 Conteo

Según la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero quienes hayan registrado su residencia en el exterior realizarán voto remoto por internet y en las elecciones legislativas, su voto será asignado al departamento de San Salvador; mientras que quienes tengan registradas su residencia en El Salvador, realizarán voto electrónico presencial y su voto será asignado al departamento que indica su DUI (Villaroel G., 2023).

La primera duda es si lo previsto en el primer caso es jurídicamente correcto, dado que se está agregando una gran cantidad de electores a una circunscripción que ya tiene definido el número de representantes. Se cuestiona si esto aumentaría la cifra repartidora, haciendo que ganar un diputado en San Salvador cueste muchos más votos que en otras circunscripciones “devaluando” el voto en San Salvador; si hay una distorsión en el concepto de representación por circunscripción (no obstante que la Constitución establece que los diputados representan al pueblo entero), y también si puede haber una ventaja electoral en el caso que el número de votos sea elevado, y lo salvadoreños en el exterior voten proporcionalmente más por un apartado que lo que lo hacen los salvadoreños en El Salvador.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Sala de lo Constitucional resolvió en la controversia 1-2020 que *“en lo relativo a la circunscripción departamental de los ciudadanos salvadoreños con domicilio en el exterior que han nacido fuera del territorio de la República, debido a que su art. 13 D. L. n° 564/2020, interpretado de forma sistemática con el art. 69 inc. 2° de la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, admitiría por lo menos una interpretación*

---

<sup>1</sup> Los salvadoreños en el territorio nacional tampoco tienen que empadronarse, pues se habilita su derecho con solo estar incluidos en el registro electoral. Sin embargo, se justificaba que quienes estuvieran en el exterior se empadronaran, para tener un padrón cerrado y certeza de cuanta población en el exterior se debía atender.





*posible que sería coherente con la Constitución. Y es que el voto que los salvadoreños con residencia en el exterior, pero que nacieron allí, emitan desde el extranjero para elegir diputaciones deben asignarse a la circunscripción electoral de San Salvador, pues sus nacimientos se inscriben en el registro del estado familiar de ese departamento”.*

Este precedente, si bien no se refiere exactamente al mismo caso que considera la ley -la sentencia avala que voten por San Salvador los nacidos en el extranjero, mientras que la ley, que lo hagan todos los que tengan su domicilio en el extranjero- sí da algún soporte argumental parcial a la decisión de asignar los votos de quienes tiene dirección en el exterior al departamento de San Salvador en las elecciones legislativas. Hasta el 12 de abril de 2023, según el TSE, un total de 629,159 salvadoreños con DUI y que residen en el exterior están habilitados para emitir el sufragio en el extranjero (TSE, 2023). Sin embargo, el padrón electoral no es definitivo, puesto que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) busca elaborar un registro en el que se tomen en cuenta a los salvadoreños con DUI y salvadoreños que tengan pasaportes, ya sea que estén vigentes o vencidos, ya que así lo ordena la Ley Especial para el Sufragio en el Exterior.

#### 2.1.4 Delitos para proteger sistemas informáticos del voto electrónico

La Asamblea Legislativa aprobó el 18 de enero de 2023 el D. L. N° 649 (Diario Oficial de la República, 2023) en el cual reforma el Código Penal para crear delitos y penas relacionados con la inscripción de candidaturas y los sistemas informáticos que se usarán para el voto electrónico. El de las reformas a la inscripción de candidaturas se ha descrito anteriormente, se refieren aquí los relativos al voto electrónico. se crean tres delitos:

Se agrega el art. 295-A: Atentados contra el derecho al sufragio

*“El que ingresare al sistema o programa informático utilizado para el ejercicio del sufragio, con la finalidad de interrumpir, interferir, obstaculizar o alterar el funcionamiento de este para ralentizar las plataformas de votación o el servidor de forma temporal o permanente, mediante la utilización de solicitudes de ingreso masivas, programas de solicitudes de ingreso masivas, creando programas o software de petición masiva, o cualquier otro método, será sancionado con prisión de diez a quince años.*

*En la misma pena incurrirá el que propusiere o conspirare con otros para el cometimiento de las conductas descritas en el inciso anterior.*

*El que, mediante amenazas, engaños, dádivas, promesas, o cualquier otro beneficio, utilizare a otras personas para realizar las conductas descritas en el presente artículo, la sanción se aumentará en una tercera parte de la pena máxima señalada en el inciso primero de este artículo.”*

También se agrega el art. 295-B “Casos especiales de fraude electoral”

*“Cualquier persona que accediere, o colaborare para que otro acceda al servidor informático, sistema, programa o aplicación, utilizada para el ejercicio del sufragio, facilitando el ingreso, destrucción, modificación, alteración, manipulación, obstaculización, bloqueo, o interferencia en la ejecución del mismo, con la finalidad de alterar, suplantar o sustraer, parcial o totalmente la información contenida en los sistemas electrónicos, destinados para el funcionamiento o el procesamiento de*



*resultados de un proceso electoral de forma temporal o permanente, será sancionado con prisión de quince a veinte años.*

*Si la calidad de la persona que describe el inciso anterior es la de funcionario, empleado o prestador del servicio, la sanción se aumentará en una tercera parte de la pena máxima señalada en el inciso primero de este artículo.*

*En la misma pena incurrirá el que propusiere o conspirare con otros para el cometimiento de las conductas descritas en los incisos anteriores.*

*El que, mediante amenazas, engaños, dádivas, promesas, o cualquier otro beneficio, utilizare a otras personas para realizar las conductas descritas en el presente artículo, la sanción se aumentará en una tercera parte de la pena máxima señalada en el inciso primero de este artículo.*

*Si la persona a la que se refiere el inciso anterior es miembro de maras o pandillas o cualquier estructura del crimen organizado, la sanción será de veinte a treinta años de prisión."*

Finalmente, se agrega el art. 295-C "Comisión por omisión de informar":

*"El que, teniendo el deber de obrar por el efectivo desempeño del sistema o programa informático, utilizado para el ejercicio del sufragio o teniendo conocimiento de la realización de la comisión de alguna de las conductas descritas en los artículos 295-A y 295-B de este Código, diere ocasión a que se ejecuten u omitiere informar a las autoridades de manera inmediata, incurrirá en lo dispuesto en el artículo 20 del Código Penal."*

La creación de estos delitos es coherente la nueva modalidad de las elecciones de 2024. La cuantía de las penas, es decir, el número de años de prisión, requiere un análisis específico en cuanto a la proporcionalidad, pero esto queda fuera del alcance de este documento.

## 2.1.5 Implicaciones del voto electrónico para los actores electorales

Uno de los problemas técnicos que debe enfrentar el TSE, es compatibilizar los plazos del ejercicio del voto remoto por internet que dura un mes, con los plazos de las reglas de propaganda establecidos en las leyes y la Constitución, pues se traslaparía el periodo de votación con el periodo de la propaganda, algo que no es permitido en la elección nacional y tampoco debiera serlo en el voto desde el exterior.

El siguiente desafío es el desarrollo de las plataformas para el ejercicio del voto. El TSE debe contratar un tercero para desarrollar y aplicar ambas modalidades electrónicas de votación. La empresa que se contrate y los tiempos de que se disponga serán fundamentales para que el proceso de voto sea exitoso en cuanto a funcionalidad y seguridad.

El TSE también debe resolver otro problema: como se mencionó antes, se debe formar el Registro Electoral para el Voto Electrónico, para lo cual se requieren datos del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) y del Ministerio de Relaciones Exteriores.



La forma de voto por internet impone un desafío a los partidos políticos y a la Junta de Vigilancia Electoral. No es lo mismo ejercer el derecho de vigilancia sobre el proceso electoral cuando se trata de elecciones tradicionales que cuando es voto electrónico. Implica nuevos recursos, capacidades y, sobre todo, acceso a los sistemas que se creen.

Finalmente, al ser novedoso también implica que los votantes deberán aprender a manejar los sistemas y a confiar en ellos.



### 3. Reducción del número de diputados y de la magnitud de las circunscripciones legislativas

El 1 de junio, el presidente de la república anunció: a) la reducción en el número de circunscripciones electorales municipales (de 262 a 44); y b) una disminución en el total de diputados que integran la Asamblea Legislativa (de 84 a 60) y, por tanto, habrá menos diputados a elegir en cada circunscripción departamental (reducción de la magnitud de la circunscripción legislativa).

En la sesión plenaria del 6 de junio, la Asamblea Legislativa aprobó la reforma sobre los diputados con dispensa de trámite (sin estudio en una comisión legislativa), pero sí envió a estudio de comisión la reforma sobre las municipalidades. En este documento se analiza la reforma en materia de elecciones legislativas, tomando como base el decreto aprobado, el censo de 2007 (VI censo de población y V de vivienda, 2007) y las leyes vigentes.

Se trata de reformas a los artículos 10 (circunscripciones), 13 (integración de la Asamblea Legislativa) y 217 (asignación de escaños), todos del Código Electoral (CE). (Diario Oficial de la República, 2023)

La reforma no cambia el sistema de listas abiertas, que permiten el voto cruzado.

#### 3.1 Cambio al art. 10 CE. La Asamblea pasa a estar integrada por 60 diputados

El Salvador ya había integrado su Asamblea Legislativa con 60 diputados en el pasado, antes de 1990. El número es múltiplo de 2, de 3 y de 4, que es necesario para cumplir con los diferentes cuórum de decisión establecidos en la constitución (la mitad más uno,  $2/3$  y  $3/4$ ). El debate que puede surgir en este tema es cuantos representantes se necesitan para una determinada población, y no es un asunto estándar ni con una respuesta única. Aunque se relaciona con la cercanía de la representación, suelen ser decisiones políticas.

La asignación de diputados a cada departamento es sobre la base de la población, pero no con un mínimo de 3 diputados por departamento como ha sido, sino de 2. El mínimo establecido se aproxima a los que les correspondería a esos departamentos usando el número de habitantes; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la magnitud de la circunscripción tiene incidencia en el pluralismo: no es lo mismo que un partido pequeño logre representación en una circunscripción de 2, que en una de 16.

La base de la población empleada es la del último censo el censo de 2007, que se ha usado sin ajustar<sup>2</sup>, y sin proyecciones. La Asamblea quedaría entonces integrada así:

---

<sup>2</sup> El censo de 2007 es el último disponible, y sobre los datos originales de población se hizo un ajuste por razones técnicas, que no es tomado en cuenta en la determinación del número de diputados. Ver <https://7s.laprensagrafica.com/en/12-anos-sin-censo-una-foto-vieja-de-la-poblacion/>



Cuadro 1. Comparativo de diputado por departamento, CE 2013 vs. reforma 2023

No.	Departamento	CE 2013	Reforma 2023	Población 2007
1	San Salvador	24	16	1,567,156
2	Santa Ana	7	5	523,655
3	San Miguel	6	5	434,003
4	La Libertad	10	7	660,652
5	Sonsonate	6	5	438,960
6	Usulután	5	4	344,235
7	Ahuachapán	4	3	319,503
8	La Paz	4	3	308,087
9	La Unión	3	2	238,217
10	Cuscatlán	3	2	231,480
11	Chalatenango	3	2	192,788
12	Morazán	3	2	174,406
13	San Vicente	3	2	161,645
14	Cabañas	3	2	149,326
Total		84	60	5,744,113

Fuente: Elaboración propia

### 3.2 Cambio de la fórmula electoral

En la reforma al art. 217 se cambia la fórmula electoral. De la fórmula de Hare (restos mayores), se pasa a la fórmula de D'Hondt (promedios mayores). La fórmula de D'Hondt es una fórmula que se usa para convertir votos en escaños, todavía dentro del sistema de representación proporcional, pero es mucho menos benevolente con los partidos pequeños que la fórmula de Hare, sobre todo, si se reduce el número de representantes por circunscripción. Un escenario más radical de la reforma hubiese sido un sistema de mayorías, donde el que tuviera un voto más en un departamento se lleva todos los diputados, pero este sería abiertamente contrario al artículo 79 de la Constitución, que exige el sistema proporcional.

La constitucionalidad del uso de la fórmula de D'Hondt, también está comprometida, a pesar de pertenecer un esquema proporcional. El sistema de representación proporcional busca que haya más diversidad ideológica con representación legislativa, y la proporcionalidad es parte del sistema de gobierno, que es una cláusula pétrea (art. 248 Cn.). La Sala de lo Constitucional ha dicho que "En el caso específico del art. 248 inc. 4° Cn., la Constitución prohíbe la modificación de las disposiciones constitucionales que desarrollen cláusulas pétreas o de intangibilidad. Sin embargo, esta prohibición está dirigida a aquellos cambios en el texto de la Constitución que pretenden desmejorar o suprimir los contenidos protegidos por esas cláusulas" (Sala de lo Constitucional, CSJ, 2013). Si estas desmejoras no pueden hacerse ni en la Constitución, muchos menos en una reforma de ley secundaria.

En la fórmula de D'Hondt, para asignar los escaños, se divide el número de votos de cada partido entre una serie de divisores, que son los números consecutivos de escaños disponibles, lo que da un resultado en cada operación. Los escaños se otorgan



a los resultados más altos, hasta agotarse. Así, por ejemplo, en la circunscripción de San Salvador, si se toman como parámetro los votos de las elecciones legislativas de 2021, se irían dividiendo los votos de cada partido entre 1, entre 2, entre 3, hasta llegar a 16, que son los diputados que establece la reforma, y los escaños se otorgarían a los resultados mayores, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. ¿Qué hubiese pasado en San Salvador en la elección de 2021, si solo hubiese habido 16 diputaciones y se hubiere aplicado la fórmula D'Hondt?

Partido	Votos	1	2	3	4	5	6	7	8
NI	515,544.80	515544.8	257772.40	171848.27	128886.20	103108.96	85924.13	73649.26	64443.10
ARENA-DS	84,197.57	84197.57	42098.79	28065.86	21049.39	16839.51	14032.93	12028.22	10524.70
FMLN	41,979.03	41979.03	20989.52	13993.01	10494.76	8395.81	6996.51	5997.00	5247.38
GANA	28,817.83	28817.83	14408.92	9605.94	7204.46	5763.57	4802.97	4116.83	3602.23
NT	26,945.47	26945.47	13472.74	8981.82	6736.37	5389.09	4490.91	3849.35	3368.18
vamos	15,520.14	15520.14	7760.07	5173.38	3880.04	3104.03	2586.69	2217.16	1940.02
PCN	9,009.03	9009.03	4504.52	3003.01	2252.26	1801.81	1501.51	1287.00	1126.13
PDC	7,993.08	7993.08	3996.54	2664.36	1998.27	1598.62	1332.18	1141.87	999.14
CD	5,230.15	5230.15	2615.08	1743.38	1307.54	1046.03	871.69	747.16	653.77
BONILLA	1,938.88	1938.88	969.44	646.29	484.72	387.78	323.15	276.98	242.36
		9	10	11	12	13	14	15	16
		57282.76	51554.48	46867.71	42962.07	39657.29	36824.63	34369.65	32221.55
		9355.29	8419.76	7654.32	7016.46	6476.74	6014.11	5613.17	5262.35
		4664.34	4197.90	3816.28	3498.25	3229.16	2998.50	2798.60	2623.69
		3201.98	2881.78	2619.80	2401.49	2216.76	2058.42	1921.19	1801.11
		2993.94	2694.55	2449.59	2245.46	2072.73	1924.68	1796.36	1684.09
		1724.46	1552.01	1410.92	1293.35	1193.86	1108.58	1034.68	970.01
		1001.00	900.90	819.00	750.75	693.00	643.50	600.60	563.06
		888.12	799.31	726.64	666.09	614.85	570.93	532.87	499.57
		581.13	523.02	475.47	435.85	402.32	373.58	348.68	326.88
		215.43	193.89	176.26	161.57	149.14	138.49	129.26	121.18

Fuente: Elaboración propia con base en datos TSE y texto de reforma 2023

Las cifras sombreadas en el cuadro anterior hubieran sido los diputados asignados si hubieran estado vigentes las reformas que se implementarán en 2024. Como puede verse en el cuadro 2, el porcentaje de representación de cada partido es muy distinto a los que se obtuvieron con las reglas vigentes en ese momento, a pesar que se está haciendo el ejercicio con el mismo número de votos.



Cuadro 2. Resultados porcentuales en una elección con 60 diputados y fórmula D'Hondt, tomando como base votos de 2021 en San Salvador vs. lo que ocurrió con las normas vigentes entonces de 84 diputados y formula Hare.

Partido	Diputados con reforma	% de escaños reforma (60 diputados, D'Hondt)	Diputados 2021	% escaños 2021 (84 diputados, Hare)
NI	13	81%	17	71%
ARENA-DS	2	13%	3	13%
FMLN	1	6%	1	4%
GANA	0	0%	1	4%
NT	0	0%	1	4%
vamos	0	0%	1	4%
PCN	0	0%	0	0%
PDC	0	0%	0	0%
CD	0	0%	0	0%
BONILLA	0	0%	0	0%
TOTAL	16		24	

Fuente: Elaboración propia

Se observa que el partido con más votos, aumenta su porcentaje de poder en la circunscripción, a pesar de que el número de votos es el mismo. Este ejercicio se realizó para cada departamento, de modo que si en 2021, las elecciones hubieran sido con 60 diputados y usando la fórmula de D'Hondt, los resultados nacionales también habrían sido muy diferentes, en comparación a lo que en realidad ocurrió con 84 diputados y fórmula Hare, como muestra el cuadro 3.

Cuadro 3. Resultados nacionales en la elección legislativa 2021 con 84 diputados y fórmula Hare, vs. Posibles resultado con la misma votación si se trata de 60 diputados y formula D'Hondt

Partido	Diputados 2021	% de la AL en 2021	Diputados reforma	% reforma con reforma
NT	1	1.19%	0	0%
FMLN	4	4.76%	1	2%
NI	46	54.76%	45	75%
PDC	1	1.19%	1	2%
VAMOS	1	1.19%	0	0%
PCN	1	1.19%	0	0%
GANA	5	5.95%	0	0%
CD	0	0.00%	0	0%
ARENA	9	10.71%	1	2%
ARENA-DS	4	4.76%	2	3%
ARENA-PCN	1	1.19%	0	0%
PCN-DS	1	1.19%	0	0%
N-GANA	10	11.90%	10	17%
BONILLA	0	0.00%	0	0%



SEGOVIA	0	0.00%	0	0%
Total	84	100%	60	100%

Fuente: Elaboración propia

En negritas se resalta la comparación de porcentajes de los principales partidos. Puede observarse que NI, por sí mismo, con el mismo número de votos, obtendría 75% de la Asamblea Legislativa frente al 54.8 que obtuvo en 2021; y sumando su coalición con GANA, alcanzaría 92%, en comparación con el 66.7% que obtuvo. Por el contrario, el resto de los partidos, a igual número de votos, vería reducida su cuota de poder en la Asamblea Legislativa.

### 3.3 Implicaciones de los cambios en las reglas de elección legislativa

Desde la perspectiva del acceso al poder, el cambio en la magnitud de las circunscripciones, unido al cambio de la fórmula, favorece a nivel nacional al partido más grande, lo que es, en esencia, una forma de reducir el pluralismo y obtener una mayor cuota de poder, dado un mismo un número de votos.





## 4. Cambios en las reglas de elecciones de los concejos municipales

La transformación radical del sistema electoral municipal consiste en la reducción de municipios, que tiene, por un lado, implicaciones electorales, como el riesgo de *gerrymandering*, esto es organizar los nuevos municipios de modo que favorezca al sector político que hace la reforma; y por el otro, implicaciones administrativas. Aquí nos referimos a las primeras<sup>3</sup>.

### 4.1 Reducción de municipios: 262 a 44

El 1 de junio de 2024, el presidente de la República, por medio del ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial, solicitó a los legisladores la reducción de municipios de 262 a 44 con el propósito de modificar la demarcación territorial a nivel nacional. El 12 de junio de 2023, la Asamblea Legislativa, con 67 votos a favor y 13 en contra, aprobó la Ley Especial para la Reestructuración Municipal (Diario Oficial de la República, 2023).

### 4.2 La reagrupación municipal

La reagrupación municipal, reduce el número de municipios, se crean los distritos municipales y se mantiene el mismo número de departamentos. Cada nuevo municipio estará conformado por uno o más distritos (antiguos municipios) y en ningún caso se conforman con distritos de otros departamentos, de modo que estos quedan intactos en sus límites territoriales. La conformación de los nuevos municipios se puede consultar en el [texto de la ley](#).

En cuanto a la conformación de los concejos municipales, se mantiene el carácter plural, es decir, puede haber concejales de más de un partido, pero se reduce el número de estos en cada alcaldía. Además, los distritos tendrán una oficina municipal dependiente de la alcaldía.

### 4.3 Criterios para la reestructuración

Los únicos criterios para delimitar los conjuntos de municipios conformados por distritos es la población y los recursos; es decir que, el nuevo municipio debe contar

---

<sup>3</sup> En algún momento se consideró que otro cambio en el sistema electoral municipal sería que los residentes en el exterior podrían participar del sufragio activo para concejos municipales. Algunas resoluciones judiciales y una primera versión de Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (Diario Oficial de la República, 2021) lo consideraban así; pero el 18 de octubre de 2022 se aprobó una nueva ley de idéntico nombre que derogó a aquella (Diario Oficial de la República, 2022) en la cual no viabilizó el voto desde el exterior en este tipo de elecciones.



con una población mayor de 50 mil habitantes y no menor de 20 mil en su centro y debe tener suficientes recursos propios y tributarios.

Esto significa que no se tuvieron en cuenta razones técnicas de desarrollo territorial, como gestión de cuentas hídricas, organización de transporte terrestre, regulación municipal, etc.

#### 4.4 Implicaciones de los cambios en las reglas de elecciones de los concejos municipales

Con el objetivo de conocer los efectos que podría causar la reestructuración municipal en las elecciones de gobiernos locales de 2024, se hizo un ejercicio tomando como base el número de votos válidos de las elecciones de gobiernos locales de 2021, en el que se compara el número y porcentaje de alcaldías efectivamente ganadas por los diferentes partidos políticos en las elecciones de 2021 y el comportamiento hipotético que hubiese tenido la nueva estructura municipal propuesta por el Ejecutivo en 2023<sup>4</sup>.

Tabla 1: Comparación entre el número de municipios gobernados por los partidos políticos según la estructura municipal de 2021 y lo que hubiese ocurrido con la estructura aprobada en 2023, dado el número de votos de 2021

Partido	Número de municipios estructura municipal 2021	Número de municipios estructura municipal reforma 2023
<b>PARTIDOS POLÍTICOS</b>		
<b>Nuevas Ideas</b>	117 (44.7%)	32 (72.7%)
<b>ARENA</b>	35 (13.4%)	5 (11.4%)
<b>FMLN</b>	30 (11.5%)	0
<b>GANA</b>	26 (9.9%)	1 (2.3%)
<b>PCN</b>	14 (5.3%)	0
<b>PDC</b>	3 (1.1%)	1 (2.3%)
<b>VAMOS</b>	1 (0.4%)	0
<b>COALISIONES</b>		
<b>NI-CD</b>	22 (8.4%)	2 (4.5%)
<b>NI-GANA</b>	9 (3.4%)	2 (4.5%)
<b>NI-PCN-GANA</b>	2 (0.8%)	0
<b>NI-PCN</b>	1 (0.4%)	1 (2.3%)
<b>NI-CD-GANA</b>	1 (0.4%)	0
<b>ARENA-PCN</b>	1 (0.4%)	0
<b>TOTAL</b>	<b>262</b>	<b>44</b>

Fuente: Elaboración propia con estadísticas del TSE

La columna “Número de municipios estructura municipal 2021” de la tabla anterior muestra que, en las elecciones de 2021, con 262 municipios a nivel nacional, Nuevas Ideas (como partido político sin coalición) ganó 117 alcaldías que corresponde al 44.7% de participación en los gobiernos locales para el periodo 2021-2024; adicionalmente, Nuevas Ideas en coalición ganó 35 alcaldías, totalizando 152 municipalidades para este partido político (58.1%). El resto de los gobiernos locales, para ese mismo año, fueron

<sup>4</sup> El ejercicio es sobre el número de municipalidades, pero también es posible expandirlo al porcentaje de población gobernada.



repartidos entre 6 partidos políticos: ARENA con 35 alcaldías y 1 en coalición con el PCN, FMLN con 30, GANA con 26, PCN con 14, PDC con 3 y VAMOS con 1.

Para la construcción de la columna “Número de municipios estructura municipal reforma 2023” se realizó un ejercicio hipotético de cómo hubiesen sido los resultados electorales con la reforma municipal de 2023 con 44 municipios a nivel nacional y tomando en consideración los votos válidos de las elecciones municipales de 2021. Como tales nuevos municipios nuevos no existían, se sumó para cada municipio nuevo, los votos de los antiguos municipios que lo integran, por cada partido político. En este caso, Nuevas Ideas (como partido político sin coalición) hubiese ganado 32 alcaldías que corresponde al 72.7%; mientras que, Nuevas Ideas en coalición habría ganado 5 alcaldías, totalizando 37 municipalidades para este partido político (84.0%). El resto de los gobiernos locales, para ese mismo año, hubiesen sido repartidos entre 3 partidos políticos: ARENA con 5 alcaldías, GANA con 1, PDC con 1 alcaldía.

Estos resultados demuestran que, tomando los mismos datos (votos válidos en 2021), la reestructuración incide en el porcentaje de alcaldías que ganarían los partidos, con tendencia a favorecer al partido de gobierno.

Al igual que la reforma del número de diputados dentro de la Asamblea Legislativa, la reestructuración del número de municipios también tiene un impacto en la organización de las elecciones, especialmente en relación con la logística electoral; ya que, se debe modificar la proyección de diseño de papeletas, y muy probablemente, los términos de referencia para la contratación de las empresas que diseñarán los softwares para el voto electrónico en el exterior. También, se tienen que configurar los sistemas informáticos para los nuevos municipios en la fórmula electoral, y hacer una redistribución del registro electoral por municipio y distritos y los cambios en las inscripciones de planillas para Consejos Municipales en la Junta Electoral Departamental, entre otras implicaciones.



## 5. Conclusiones

Las elecciones del año 2024 en El Salvador tendrán características novedosas. Por un lado, ocurrirán en un contexto de retrocesos democráticos, entre los cuales están la implementación inconstitucional de la reelección presidencial inmediata; y por el otro, incluyen desafíos técnicos y organizacionales que pondrán a prueba a la autoridad electoral, como la implementación del voto electrónico desde el exterior.

La autorización de la reelección presidencial en contra de la Constitución afecta la integridad de las elecciones, por falta de respeto a las normas electorales.

Facilitar el voto en el exterior es importante desde la perspectiva del goce de este derecho; pero la forma en la que se ha realizado acarrea nuevas exigencias presupuestarias, técnicas y logísticas para el TSE; dificultad para el ejercicio del derecho de vigilancia para los partidos; y desafíos de generar confianza en todos los actores electoral, especialmente en los votantes.

En cuanto a la reducción de diputados y cambio en la fórmula electoral, potencialmente conllevará a menos proporcionalidad en el resultado nacional: con la misma cantidad de votos, los partidos más grandes, obtienen mayor cuota de poder en la Asamblea Legislativa

Las modificaciones en el sistema electoral municipal no responden a criterios técnicos de desarrollo y planificación municipal, por lo que se corre el riesgo de que se trate solamente de crear ventajas electorales (*gerrymandering*) para quien hace la reforma.

A pesar de todo, es importante continuar el acompañamiento y observación del proceso electoral, pues se debe cuidar lo que puede hacerse bien y documentar lo que se haga de forma contraria a la integridad electoral.



## Bibliografía

TSE (@tseelsalvador). "Ante la resolución emanada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sobre la opción de inscripción al presidente de la República como candidato para un segundo mandato, el Tribunal Supremo Electoral comunica:" 4 de septiembre de 2021, 08:32 a.m. [Tuit]. [Consultado el 15 de enero de 2023]. (4)

D.L 649 del 18 de enero de 2023, publicado en el Diario Oficial de la República de El Salvador No.33, Tomo 438 del 16 de febrero de 2023. (4)

TSE (2023) Calendario Electoral 2024. [En línea] Disponible en: <https://www.tse.gob.sv/documentos/elecciones/2024/nacional/calendario-electoral/CALENDARIO-ELECTORAL-2024-SN-AL-2023-02-23.pdf> [Consultado el 31 de julio de 2023] (5)

D.L. 156 del 14 de septiembre de 2021, publicado en el Diario Oficial, Tomo 432 del 29 de septiembre de 2021 (6) (14)

D.L. 541 del 18 de octubre de 2022, publicado en el Diario Oficial No. 210, Tomo 437 del 08 de noviembre de 2022 (6) (14)

Villaroel, G. (2023, febrero 8). Padrón en el exterior sube a 792,000 salvadoreños. La Prensa Gráfica. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Padron-en-el-exterior-sube-a-792000-salvadorenos-20230207-0102.html> (7)

TSE (@tseelsalvador). "#RegistroElectoral | Hoy compartimos datos de la última actualización del Registro Electoral, la cual indica que los salvadoreños de 40 a 59 años representan el mayor grupo habilitado para emitir el sufragio en el extranjero." 11 de abril de 2023, 16:31 p.m. [Tuit]. (8)

D.L 649 del 18 de enero de 2023, publicado en el Diario Oficial de la República de El Salvador No.33, Tomo 438 del 16 de febrero de 2023. (8)

VI censo de población y V de vivienda 2007. Tomo I, Población: Características generales. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minec/documents/12878/download> P. XXIII (10)



Decreto Legislativo No. 755, publicado en el Diario Oficial No. 104, Tomo 439 del 07 de junio de 2023. (10)

Sala de lo Constitucional de la CSJ, sentencia del 16 de diciembre de 2013, en el proceso de inconstitucionalidad 7-2012. (11)

D.L 762 del 12 de junio de 2023, publicado en el Diario Oficial, No. 110, Tomo 439 del 14 de junio de 2023. (14)

Decreto Legislativo No. 273, publicado en el Diario Oficial No. 27, Tomo 398 del 08 de febrero de 2013

