

## **Estudio jurídico de las reformas introducidas a los sistemas electorales legislativos y municipales en El Salvador**

**Jonatan Sisco Martínez**

**Ruth Eleonora López Alfaro**

Desde 2019 El Salvador ha tenido cinco reformas electorales importantes: el voto desde el exterior con modalidad electrónica; la asignación de votos a una circunscripción sin relación con el elector; eliminación de la barrera temporal de reformas electorales y recientemente se efectuaron cambios en las circunscripciones municipales, modificación en la magnitud de las circunscripciones (legislativas y municipales) y cambio de fórmula electoral legislativa.

A continuación, se ofrece un análisis constitucional sobre la Ley Especial para la Reestructuración Municipal aprobada el 13 de junio por la que se modificaron las 262 circunscripciones municipales, en contravención a precedentes jurisprudenciales en los que se ha desarrollado la autonomía municipal como garantía que ha sido transgredida y otras vulneraciones constitucionales advertidas.

También se analizan las reformas al Código Electoral del sistema electoral legislativo, aprobadas con dispensa de trámite el 7 de junio de 2023, por las que se modificaron las reglas que convierten los votos de los ciudadanos en escaños; esencialmente la cantidad de diputados a elegir en cada circunscripción y, por ende, la conformación del órgano legislativo así como fórmula electoral, que es la operación matemática para transformar los sufragios emitidos en diputaciones.

Debe tenerse en cuenta que un órgano legislativo con facultades constitucionales de control político directas, a través de las prácticas constitucionalmente establecidas, si no posee independencia del Ejecutivo será incapaz de ejercer su rol en el sistema de Rendición de Cuentas. Este sistema está a cargo de limitar las arbitrariedades de poder, “prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos”. Además, la falta de instituciones independientes e imparciales, cuya elección depende también del órgano Ejecutivo propicia condiciones para la corrupción, especialmente desde el ejercicio del poder bajo una concepción personalista, el que, según teóricos, tiene “un mayor grado de tolerancia a las conductas corruptas y promoverán este tipo de prácticas”<sup>1</sup>; llevando indefectiblemente a un deterioro de la calidad democrática.

Al respecto, Mora (2014) ha dicho que “[s]i relacionamos los conceptos de ‘corrupción’ y de ‘calidad democrática’, dos hipótesis básicas surgen de inmediato: de una parte, que una democracia de baja calidad será presa fácil de la corrupción; de otra, el incremento de la

---

<sup>1</sup> Julian, M., & Bovaina, T. (2017). Aproximaciones psicosociales a la corrupción: Una revisión teórica. *Revista Colombiana De Psicología*, p 238.

corrupción originaría el descenso de la calidad democrática”<sup>2</sup>. De ahí que resulte imprescindible efectuar el presente análisis.

## **I. Sobre la Ley Especial para la Reestructuración Municipal se advierte:**

### **1. *Violación a la autonomía municipal reconocida por la Constitución y la jurisprudencia constitucional como una garantía institucional***

La autonomía municipal ha sido desarrollada por la jurisprudencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional, esta garantía institucional no es sólo autonomía “en el marco de la ley”, más bien:

*“el espacio constitucionalmente reservado de la autonomía local no está vacío de contenido, de manera que resulte totalmente disponible por el legislador (...). Precisamente su naturaleza de garantía institucional justifica que los principios de razonabilidad y subsidiariedad (...) condicionen la legitimidad e intensidad de la intervención que el Estado hace en dicho ámbito de autonomía”*<sup>3</sup>

Este precedente es aplicable al caso porque la Asamblea Legislativa aprobó una ley que vacía de contenido a la autonomía municipal, al eliminar por decreto 262 instituciones autónomas, que dejarán de existir y, a partir del 1 de mayo de 2024 “se integrarán” o serán absorbidas por 44 municipios nuevos. Esta intromisión se llevó a cabo sin una consulta previa a los concejos municipales, que son entidades creadas por la misma Constitución, norma fundamental que reconoce la autonomía de las municipalidades “en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo”.

La intromisión legislativa no justificada se produjo porque la Asamblea Legislativa prácticamente despojó a las municipalidades de su personalidad jurídica propia, sin tomar en cuenta que el interés local se verá afectado y sin permitir la intervención de las municipalidades en asuntos que les afectan de forma directa.

Asimismo, en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 159-2015/67-2018/10-2019/36-2018/17-2019 (ya referida), se retomó este precedente y se explicó que la autonomía municipal es una garantía institucional que protege a dichas instituciones ya que “impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla, protegiendo a la institución local de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa, y su objeto es asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocados de forma tal que la conviertan en impracticable o irreconocible”.

---

<sup>2</sup> Juan Jesús Mora Molina (2014). “Corrupción y rendición de cuentas”, en Derechos y Libertades, No.30, Época II, p 147.

<sup>3</sup> Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 35-2002, dictada a las catorce horas y veinticinco minutos del veintitrés de octubre de dos mil siete.

En la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 35-2002/28-2003/1-2004/4-2004, la Sala de lo Constitucional expuso que la actividad legislativa se encuentra limitada y condicionada, de tal forma que los principios de subsidiariedad y razonabilidad se entienden como condicionantes a la actividad legislativa en la distribución de competencias municipales, por lo que se deben ponderar ante la supresión de municipalidades como entidades autónomas en lo económico y en lo administrativo. Este precedente fue inobservado por el Legislador, ya que en el decreto legislativo no se hizo referencia alguna a dichos principios, es decir que se suprimieron las competencias locales de 262 municipalidades sin tomar en cuenta que en cada municipio se ha establecido por Constitución un “*régimen especial para al gobierno y administración del municipio adecuado a sus necesidades peculiares*”.

Al haber suprimido 262 municipalidades, que se “convierten” en distritos y que fueron absorbidos por 44 entidades nuevas, se ha centralizado el Gobierno local, sin tomar en cuenta el interés local, ni las particularidades de cada población afectada. Esta decisión responde al criterio de conveniencia política del partido mayoritario y no al juicio de razonabilidad, pues por cada institución suprimida se debía especificar cuáles fueron las razones objetivas o al menos objetivables que justifican dicha decisión.

La intromisión legislativa en 262 municipalidades no se encuentra debidamente justificada en razones objetivas o al menos objetivables, con datos empíricos suficientes para superar la estructura argumentativa exigida por el expediente de la ponderación. En el decreto legislativo únicamente se hizo alusión a una “imperiosa e impostergable necesidad”, específicamente en el considerando XIV se expresó de forma apriorística tal circunstancia:

“esta Asamblea, con base en las atribuciones que le están encomendadas por la Constitución en su artículo 131 Numeral 5°, así como en el artículo 19 del Código Municipal, asuma la imperiosa e impostergable necesidad, de reorganizar la estructura municipal del país, mediante la reducción de municipios en cada uno de los catorce departamentos del país, agrupando dentro de los municipios de mayor desarrollo humano, en infraestructura económica, tributaria y administrativa, a los municipios menos favorecidos, para poder desarrollar de manera ordenada, aquellos municipios de menor progreso y autosuficiencia”

Como podemos ver el Legislativo no expresó las razones objetivas u objetivables por las cuales considera que “agrupar” los municipios menos favorecidos incidirá de forma positiva en el interés local; violando así la autonomía municipal reconocida por Constitución en el artículo 203 Cn.

Asimismo, el decreto contraviene los precedentes jurisprudenciales en los que se ha desarrollado la autonomía municipal como garantía<sup>4</sup>, dicha alteración se llevó a cabo sin

---

<sup>4</sup> En la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 159-2015/67-2018/10-2019/36-2018/17-2019, se explicó que la autonomía municipal es una garantía institucional que protege a dichas instituciones del legislador, esto es un precedente directamente aplicable al caso: "la autonomía municipal constituye una garantía institucional que,

existir un censo poblacional previo, por lo que también se viola la exigencia Constitucional según la cual “la base del Sistema Electoral es la Población” (art. 79 inciso 1° parte final), ya que no se determinó la distribución poblacional de forma objetiva<sup>5</sup>, previo a realizar la modificación total de las circunscripciones electorales municipales.

## ***2. Falta de iniciativa de ley en materia de jurisdicción y competencia de los Tribunales, impuestos municipales y autonomía municipal***

En la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 6-2016/2-2016 se expuso que las diputadas y los Diputados, así como el Presidente de la República por medio de sus ministros:

“carecen de iniciativa de ley en materia presupuestaria, por lo que no es cierto que la posean en “cualquier ámbito de la realidad”, como se sostuvo en los precedentes. La misma situación es la que se presenta en las materias establecidas en los ords. 3°, 4° y 5° del art. 133 Cn., que están reservadas para los demás entes que ahí son mencionados -materias referentes al Órgano Judicial, al ejercicio de la abogacía y del notariado, a la jurisdicción y competencia de los tribunales, a los impuestos municipales (arts. 204 ord. 6° Cn.) y a la integración del istmo Centroamericano.”

Este precedente jurisprudencial es aplicable al caso particular, habida cuenta de que el decreto legislativo n° 762 trata temáticas que no pueden ser reformadas sin concurrir iniciativa de ley de las municipalidades; específicamente los artículos 2 y 8 del D.L. n° 762 versan sobre tributos municipales; mientras que el artículo 3 incisos 2<sup>6o</sup> y 3<sup>7o</sup>, del decreto legislativo número 762, regulan temas relacionados con la jurisdicción y competencia de los tribunales.

---

por su propia naturaleza, impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla, protegiendo a la institución local de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa, y su objeto es asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocados de forma tal que la conviertan en impracticable o irreconocible" [https://www.jurisprudencia.gob.sv/sctter/I\\_159-2015AC.pdf](https://www.jurisprudencia.gob.sv/sctter/I_159-2015AC.pdf)

<sup>5</sup> En la sentencia de inconstitucionalidad ref. 6-2000 (17-V-2002) se estableció que la distribución poblacional se habrá de determinar por medios objetivos: “es evidente que el legislador secundario, en la distribución de los distritos electorales, puede adoptar el diseño que mejor le parece que responde a las realidades políticas y sociales imperantes. No obstante, la magnitud de éstas en el territorio nacional –entendida magnitud como el número de representantes que corresponden a cada circunscripción electoral– deberá responder, en todo momento, a la distribución poblacional en el territorio nacional, lo cual habrá de determinarse por los medios objetivos pertinentes –censo de población o cualquier otro medio confiable– que le permitan a dicho legislador cumplir con el mandato constitucional.”

<sup>6</sup> “en estos procesos, no podrá ser invocada la excepción de falta de competencia del tribunal por razón del territorio”

<sup>7</sup> “Las reglas de competencia territorial de los tribunales jurisdiccionales contenidas en la Ley Orgánica Judicial y Decretos complementarios en todas las materias, continuarán vigentes, y los mismos tribunales que actualmente tienen competencia territorial para conocer de los procesos de un municipio en particular, continuarán a partir del 1 de mayo del 2024, siendo competentes por razón del territorio, para conocer de litigios del nuevo municipio al que se encuentre incorporado un distrito, debiendo especificarse en la demanda, además de todos los requisitos previstos en la ley aplicable, la circunscripción del municipio y el distrito municipal respectivo, que para esos efectos, conservarán cada uno la delimitación territorial actual que por decreto legislativo les fue otorgada a ambos”

El artículo 2 D.L.n° 762 (acápites: normas de aplicación continuada) contiene una disposición derogatoria tácita, que tiene como objeto “todas las leyes de impuestos municipales de cada uno de los anteriores municipios, ahora distritos y demás normas de aplicación general o especial de éstos”.

La disposición en comento establece que “continuarán vigentes, en tanto no se opongan a lo dispuesto en este Decreto”, es decir que ante una antinomia prevalecerá la ley especial para la reestructuración municipal; pero tal como consta en el decreto legislativo n° 762, la iniciativa de ley fue promovida por el presidente de la República, por medio del Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial.

Lo anterior significa que los impuestos municipales que antes eran cobrados por los municipios, ahora serán recaudados por los distritos (art. 2 inciso 1° D.L.n° 762), cada uno de ellos deberá llevar contabilidad formal (art. 5 inciso 1° D.L.n° 762), pero la misma se “llevará de forma separada” y luego “deberá ser integrada a la contabilidad del municipio, de conformidad a las reglas de contabilidad gubernamental y municipal” (art. 5 inciso 2° D.L.n° 762); esto significa que no se cumplirán las exigencias de los tributos municipales que, de suyo, establecen como requisito la contraprestación de un servicio (como es en el caso de las contribuciones especiales o de las tasas), ya que la entidad que cobrará será diferente a la que recibirá el tributo.

Otro vicio de inconstitucionalidad, en razón de la forma, se encuentra en el artículo 8 (aplicación de la legislación municipal), en dicha disposición se establece que tanto las leyes de impuestos municipales como “sus respectivas ordenanzas municipales aprobadas por los Concejos Municipales anteriores a esta Ley y la legislación general y particular de cada municipio, continuarán en vigencia”, esto significa que se harán efectivos los cobros de tasas municipales y contribuciones especiales, pero la Asamblea Legislativa no está facultada para regular dicho tipo de fuentes de derecho, pues tal facultad fue directamente estatuida por Constitución a las municipalidades.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 98-2013/101-2013/102-2013/103-2013AC: “en lo que respecta específicamente a las tasas y contribuciones especiales municipales la situación es diferente, ya que en el esquema constitucional salvadoreño se establece una amplia potestad tributaria para los municipios; pues se trata de una potestad normativa que no se origina en una ley secundaria, sino directamente en la Ley Fundamental.

Así, de manera concreta, **los concejos municipales son los designados constitucionalmente para emitir la regulación que configure las tasas y contribuciones especiales municipales**; es decir, son a quienes les corresponde establecer los elementos estructurales de los citados tributos -hecho generador, quantum, base imponible, sujetos pasivos, y no solo efectuar una regulación de tipo puramente reglamentaria -como ocurre con los impuestos municipales-. Todo ello, a la luz del principio de autonomía municipal.

En ese orden, esta Sala también ha explicitado v. gr, Sentencia de 21-VIII-2013, Amp. 428-2011-, que el art. 204 ord. 1° Cn. dispone que la “autonomía del Municipio comprende crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca”. Con ello, la Constitución fortalece un aspecto esencial de la autonomía municipal: el relativo a los ingresos tributarios.”

Asimismo, el artículo 8 (D.L.nº 762) establece que:

“las leyes de impuestos municipales de cada municipio, así como sus respectivas ordenanzas municipales aprobadas por los Concejos Municipales anteriores a esta Ley y la legislación general y particular de cada municipio, continuarán en vigencia, hasta que la Asamblea Legislativa y los municipios agrupantes las ratifiquen, reformen o aprueben nuevas”.

Esto significa que la Asamblea Legislativa sin contar con iniciativa de ley en materia de impuestos municipales, ha modificado tanto la vigencia de normas tributarias municipales (incluyendo tasas y contribuciones especiales a nivel nacional) como el ámbito de validez territorial de las mismas, al ser objeto de normas intertemporales, este estado de cosas violentan además el principio de equidad tributaria reconocido en el artículo 131 ordinal 6º de la Constitución<sup>9</sup>, al aplicar diferentes leyes tributarias en un mismo ámbito territorial (circunscripción municipal).

En cuanto a la iniciativa de ley regulada en el artículo 133 ordinal 3º (“La corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, **y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales**), el decreto legislativo nº 762 regula reglas de competencia territorial en el artículo 3 *in fine*, dicha disposición establece que:

“Las reglas de competencia territorial de los tribunales jurisdiccionales (sic.) contenidas en la Ley Orgánica Judicial y Decretos complementarios en todas las materias, continuarán vigentes, y los mismos **tribunales que actualmente tienen competencia territorial** para conocer de los procesos de un municipio en particular, continuarán a partir del 1 de mayo de 2024, siendo competentes por razón de territorio, para conocer de litigios del nuevo municipio al que se encuentre incorporado un distrito, debiendo especificarse en la demanda, además de todos los requisitos previstos en la ley aplicable, la circunscripción del municipio y el distrito municipal respectivo, que para ese efectos, conservarán cada uno la delimitación territorial actual que por decreto legislativo les fue otorgada a ambos”

Asimismo, el art. 3 inciso 2º (D.L.nº 762) modifica las reglas de competencia territorial impidiendo la prorrogabilidad en razón del territorio, en contravención al principio de juez natural (art. 15 Cn.), la disposición en comento establece que será competente el juez del municipio y no el del distrito de que se trate, por lo que tanto el sujeto pasivo o el del sujeto activo de la pretensión deberán someterse ante funcionario judicial que en principio no debería conocer de las demandas aún no incoadas. En consecuencia, efectivamente se han modificado las reglas establecidas en la Ley Orgánica Judicial aun cuando la Asamblea Legislativa haya estatuido algo diferente.

Sobre este punto desarrollamos con mayor profundidad, para poder explicar que el decreto legislativo número 762 contiene una incompatibilidad parcial-parcial (entre el inciso 2º y el 3º del artículo 2), al ser parcial el juzgador y los justiciables deberán aplicar el inciso 2º para

---

<sup>9</sup> “la equidad del sistema tributario o de un tributo en particular, se caracteriza por la observancia de los límites formales: principios de legalidad y de reserva de ley (cfr. con Sentencia de 9-VI-2010, Inc. 35-2009)” Sentencia Inc. Ref. 98-2013 Ac, ya citada.

determinar qué autoridad judicial será competente, lo que comprueba nuestro argumento de que se modificó una materia relacionada con la competencia y jurisdicción del Órgano Judicial, en contravención al artículo 133 ordinal 3° de la Constitución, ya que la iniciativa de ley no provino del Judicial, sino del Ejecutivo, en clara contravención a los precedentes jurisprudenciales que han desarrollado la norma constitucional derivada del artículo 133 de la Constitución.

## II. Sobre las reformas al Código Electoral se señala:

### ***3. Incumplimiento de la obligación de documentar y fundamentar un acto de aplicación directa de la Constitución***

La Asamblea Legislativa es competente para regular por medio de ley las circunscripciones electorales (art. 79 incisos 1° y 3° Cn), la *magnitud* de las mismas, así como la fórmula electoral, pero dicha facultad no puede ser ejercida de forma antojadiza, sino que debe ceñirse a las exigencias aplicables al ejercicio de los actos de aplicación directa de la Constitución, en tal sentido se deben acreditar las razones por las que se redujo la *magnitud* de las circunscripciones electorales, el número de representantes a elegir y la fórmula electoral.

Al respecto, en la sentencia antes citada (Inc. Ref. 122-2014) se expresó que:

“los actos de aplicación directa de la Constitución (...), constituyen actos subjetivos públicos que, aunque no contengan pautas de conducta generalizables a través de normas jurídicas impersonales y abstractas, sí constituyen normas individuales, cuya regularidad jurídica está directamente determinada, sin intermediación de otra fuente, por la Constitución; por lo tanto, **las condiciones, requisitos –formales o materiales, expresos o implícitos– y procedimientos para su producción son prescritos únicamente por la Ley Suprema** (Cfr. con Sentencia de 5-VI-2012, Inc. 19-2012).”

Uno de los requisitos que evidentemente se incumplió fue la obligación de documentar y fundamentar “por los medios objetivos idóneos” la **población actual** de la República de El Salvador, por medio de “un censo de población o cualquier otro método confiable”<sup>10</sup>. Tal como consta en el decreto legislativo número 755 se regresó a la configuración subjetiva del

---

<sup>10</sup> “El inc. 1° del art. 79 Cn. deja libertad al legislador para la *determinación territorial* de las circunscripciones electorales; puede, por tanto, adoptar el diseño que mejor la parezca responde a la realidad social y política vigente. Por ello, es constitucionalmente legítima la decisión del legislador -plasmada en el art. 13 inc. 2° CE- de seguir la división administrativa en departamentos para tal propósito. Pero respecto de la *magnitud* de las circunscripciones electorales, sí existe un constreñimiento constitucional: en efecto, al decir que “[l]a base del sistema electoral es la población” (art. 79 inc. 1° *in fine* Cn.), impone al legislador que la determinación del número de representantes a elegir en cada circunscripción se fundamente en la población.

Concretamente, la magnitud de los distritos deberá responder, en todo momento, a la distribución poblacional en el territorio nacional, la cual habrá de determinarse por los medios objetivos idóneos, como un censo de población o cualquier otro método confiable. Pero el legislador -como ya se ha dicho- al regular cualquier sector de la realidad -y el electoral no es la excepción- debe ponderar el principio respectivo con otras normas constitucionales” Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 9-2006.

Legislativo correspondiente al año 1981<sup>11</sup>, es decir que se realizó una reforma regresiva al adoptar la *magnitud* de las circunscripciones electorales correspondiente a la población del año 1981.

El Legislativo además inobservó un precedente jurisprudencial (de obligatorio cumplimiento) que contiene una interpretación conforme del artículo 13 del código electoral, que regulaba la fórmula *Hare* como método para la asignación de escaños legislativos (Inc. Ref. 42-2005<sup>12</sup>), lo que indica que el Legislativo se encontraba aún más obligado a documentar y justificar las razones por las cuales se consideró que la fórmula *Hare-Niemeyer* “impacta y desdibuja el principio constitucional de la igualdad del voto, dado que su utilización amplía el rango de desigualdad en el electorado, puesto que su aplicación ha derivado en graves distorsiones que se han traducido principalmente en: discrepancias significativas entre el valor de un voto en un departamento asignados a una diputación por votos conseguidos, versus diputaciones obtenidas aplicando exclusivamente los residuos” (considerando XII del decreto legislativo número 755).

En la iniciativa de ley presentada a la Asamblea Legislativa no se documentó ningún estudio poblacional, por lo que no se cumplió la obligación de documentar y justificar la “imperiosa necesidad” de modificar 262 circunscripciones electorales municipales, la *magnitud* de 14 circunscripciones legislativas y la totalidad de representantes a elegir en el Legislativo. Asimismo, del estudio serio de los datos de la última elección legislativa se comprueba la falsedad de lo argüido por el Legislador, ya que la fórmula *Hare* es mucho más proporcional que la fórmula *D’Hondt*, tal como lo muestran diversos estudios<sup>13</sup>.

Como muestra de lo anterior citamos un estudio realizado por un académico salvadoreño, para comprobar que incluso en la última elección legislativa la fórmula *Hare*, resultó ser la más proporcional, ya que de haberse aplicado el método *D’Hondt*, se habría introducido una distorsión que habría generado un 10% de sobrerrepresentación solo en el Departamento de San Salvador, que habría favorecido al partido mayoritario<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. considerando X del D.L.n° 755.

<sup>12</sup> “Así, en lo concerniente a los *distritos o circunscripciones electorales*, la jurisprudencia de este Tribunal -sentencia del 25-XI-2008, Inc. 9-2006- ha determinado que la regulación que se efectúe sobre estos deberá tomar como fundamento a la población. En virtud de ello, la magnitud de los distritos deberá responder, en todo momento, a la distribución poblacional en el territorio nacional -la cual habrá de establecerse por los medios **objetivos idóneos**, como un censo de población o cualquier otro método confiable-”

<sup>13</sup> [https://fusades.org/publicaciones/boletin\\_de\\_estudios\\_politicos\\_6\\_.pdf](https://fusades.org/publicaciones/boletin_de_estudios_politicos_6_.pdf) en este estudio se demuestra que la desproporción en los escaños fue de -0.9%, -0.5%, 4.3%, -1.0%, -0.9%, -1.0%, para los partidos contendientes en las elecciones legislativas de 2009.

<sup>14</sup> [https://fusades.org/publicaciones/SES\\_6\\_Fórmula\\_electoral.pdf](https://fusades.org/publicaciones/SES_6_Fórmula_electoral.pdf)



**Tabla 5: Escaños y porcentaje de votos obtenidos con las fórmulas D'Hondt, Saint Laguë y Hare en elección de diputados en San Salvador 2021**

	Cantidad de votos	Votos %	D'Hondt (hipotético)	%	Saint Laguë (hipotético)	%	Hare (real)	%
<b>Nuevas Ideas</b>	515,544.80	<b>69.930835</b>	19	<b>79.1</b>	18	<b>75</b>	17	<b>70.833</b>
<b>Arena</b>	84,197.57	<b>11.420940</b>	3	<b>12.5</b>	3	<b>12.5</b>	3	<b>12.5</b>
<b>FMLN</b>	41,979.03	<b>5.6942261</b>	1	<b>4.17</b>	1	<b>4.17</b>	1	<b>4.167</b>
<b>Gana</b>	28,817.83	<b>3.9089813</b>	1	<b>4.17</b>	1	<b>4.17</b>	1	<b>4.167</b>
<b>Nuestro Tiempo</b>	26,945.47	<b>3.6550063</b>	0	<b>0</b>	1	<b>4.17</b>	1	<b>4.167</b>
<b>Vamos</b>	15,520.14	<b>2.1052225</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	1	<b>4.167</b>
<b>PCN</b>	9,009.03	<b>1.2220261</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>PDC</b>	7,993.08	<b>1.0842173</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>CD</b>	5,230.15	<b>0.7094416</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>Bonilla</b>	1,983.88	<b>0.2691027</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>Total</b>			24		24		24	

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral

En dicho estudio se comparó la fórmula *Hare*, que en efecto se aplicó para la asignación de escaños y se comprobó que la representación a nivel de la circunscripción departamental de San Salvador es mucho más proporcional que el método adoptado con la reforma al código electoral (método *D'Hondt*). Este análisis técnico sirve como ejemplo para comprobar que la Asamblea Legislativa utilizó argumentos falsos para tratar de legitimar una reforma inconstitucional.

#### ***4. Violación al carácter igualitario del sufragio, al principio de representación proporcional y al principio de pluralismo político***

El artículo 2 del decreto legislativo número 755, por virtud del cual se reformó al artículo 13 del código electoral, contraviene los artículos 79, incisos 1° y 2°, de la Constitución.

El artículo 79 inciso 1° ha sido transgredido porque la modificación de la magnitud de las circunscripciones (esto es el número de escaños a nivel nacional y por departamentos) no responde a la actual distribución poblacional en el territorio nacional, la cual “habrá de

determinarse por los medios objetivos idóneos, como un censo de población o cualquier otro método confiable”, como antes afirmamos<sup>15</sup>.

Por otra parte, el artículo 79 inciso 2° se transgrede porque el legislador inobservó la exigencia constitucional de que el sistema electoral se fundamente en el principio de la representación proporcional, al reducir en un 28.57% la cantidad total de escaños (de 84 a 60) se ha distorsionado el sistema electoral a tal grado que el partido mayoritario puede convertirse en un partido hegemónico en la mayoría de circunscripciones electorales (en 11 departamentos). Formalmente el sistema electoral legislativo sigue siendo proporcional, pero en la práctica se estaría creando un sistema electoral no competitivo, con miras a crear un sistema mayoritario tal como se evidencia de la sola lectura del Considerando XV del decreto en mención<sup>16</sup>.

En este orden de ideas, el derecho al sufragio de la población que vota por partidos diferentes al mayoritario reduce su alcance y esto ocasionará que un sector importante de la sociedad no podrá tener representación política en el Órgano Legislativo debido a la modificación en la fórmula electoral y en la magnitud de las circunscripciones electorales, incluyendo el caudal de votos del exterior que se contabilizarán como parte de una circunscripción (San Salvador).

Como efecto colateral, la modificación de la fórmula electoral y de la magnitud de las circunscripciones electorales favorece la aparición y consolidación de un partido hegemónico a nivel nacional y por ende la consolidación un partido único oficial por predominio, contrario a lo establecido en la Constitución de la República.

#### ***4.1. Violación al carácter igualitario del sufragio***

La reforma al artículo 13 del código electoral (reformado por el decreto legislativo número 755) es inconstitucional por violar el carácter igualitario del voto (art. 78 CN) y el principio de representación proporcional con base en la población consagrado en el artículo 79 de la Constitución.

La reforma al artículo 13 del código electoral transgrede el artículo 78 de la Constitución, específicamente el carácter igualitario del voto, porque al reducir el número de escaños una

---

<sup>15</sup> Cfr. Inc. Ref. 42-2005: “la magnitud de los distritos deberá responder, en todo momento, a la distribución poblacional en el territorio nacional -la cual habrá de establecerse por los medios **objetivos idóneos**, como un censo de población o cualquier otro método confiable-”

<sup>16</sup> En el considerando XV se expresó lo siguiente: “Para esta Asamblea Legislativa, es evidente que los residuos electorales matemáticamente en mayor o menor grado impactan en los resultados electorales sin resolver la igualdad del voto, por lo que, el camino para eliminar totalmente su existencia, radica en introducir modificaciones a la legislación electoral en temas específicos, como la creación de las circunscripciones electorales locales, con las que se elimina la barrera electoral, eligiendo únicamente un diputado por circunscripción electoral; pero estamos conscientes, que ello requeriría una modificación estructural de las reglas electorales, que se juzga debe aprobarse de forma escalonada en un futuro cercano”

cantidad importante de votos de la ciudadanía no tendrá ningún impacto en la representación popular en el Órgano Legislativo.

La reforma al artículo 13 del código electoral transgrede lo prescrito en el artículo 79 incisos 1° y 2° de la Constitución<sup>17</sup>, ya que: **i)** No se tomó en consideración la población al momento de reducir los escaños en cada uno de las circunscripciones departamentales y, por consiguiente, a nivel nacional; y, **ii)** Se distorsionó el sistema electoral legislativo a tal grado que no habrá correspondencia entre la cantidad de votos y los escaños obtenidos por los diversos partidos políticos; es decir que los votos de la población no estarán representados en la proporción más aproximada posible al número de votos obtenidos en la elección.

A manera de ejemplo, utilizando los resultados de la votación de la última elección legislativa, en el departamento de Morazán, al aplicar las reglas del artículo 13 del código electoral reformado, se obtendrían los siguientes resultados:

Según datos oficiales<sup>18</sup> el partido Nuevas Ideas obtuvo la cantidad de 44,652.66 votos en el municipio de Morazán (dicha cifra se aproxima a 44,653 votos), que en términos porcentuales asciende al 51,14% de los votos en esa circunscripción departamental.

Con dicho porcentaje obtuvo 2 escaños de 3 posibles (el 66.667%) con la fórmula *Hare*, pero con la reforma al artículo 13 del código electoral obtendría la totalidad de los escaños, es decir el 100%, en este caso los demás partidos (que obtuvieron un 48.86% de la totalidad de los votos en dicha circunscripción departamental), se quedarían sin ninguna representación en el Legislativo con la reforma aprobada; mientras que el partido mayoritario obtendría un 48.86% de sobre representación con la aplicación del método *D'Hondt*.

Esto significa que el 48.86% de la población votante no tendría ninguna representación y sus votos no tendría ningún peso en la configuración de la próxima Legislatura (de mantenerse un resultado similar a este).

Esto significa que el carácter igualitario del voto se vuelve nugatorio con las reformas, ya que cerca del 48.86% de los votos no tendrían ninguna representación, con estos datos objetivos se comprueba que el sistema electoral salvadoreño no garantiza la eficacia del voto, ya que cerca del 49% de los votos no tendrían ninguna influencia sobre el resultado electoral en el departamento de Morazán, esta misma situación sucedería en las 5 circunscripciones electorales donde se redujo el número de escaños de 3 a 2; esta misma circunstancia podría pasar en 11 de los 14 departamentos, ya que la totalidad de escaños se asignarían al partido mayoritario que se vería beneficiado con los cambios en la *magnitud* de las circunscripciones y con la adopción del método *D'Hondt*.

---

<sup>17</sup> Art 79 inciso 1° CN: “En el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determinará la ley. La base del Sistema Electoral es la población”

Art. 79 inciso 2° CN: “Para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional”

<sup>18</sup> <https://www.tse.gob.sv/2021/escrutinio-final/asamblea/depto/12>

A manera de ejemplo exponemos, a continuación, un cuadro indicando cómo se habría realizado la operación de asignación de escaños en el departamento de Morazán, con los datos de la elección de 2021.

**Cuadro 1**

**Simulación de asignación de escaños en la circunscripción de Morazán mediante fórmula D'Hondt, según datos de 2021**

Partido	Nuevas Ideas	FMLN	ARENA	GANA	PCN	PDC
Votos	44,652.666	13,689.666	13,303.333	12,050.333	3,810.166	442.833
Diputado 1	<b>44,652.666</b> (escaño 1)	13,689.666	13,303.333	12,050.333	3,810.166	442.833
Diputado 2	<b>22,326.333</b> (escaño 2)	6,844.833	6,651.6665	6025.1665	1,905.083	221.4165
Escaños obtenidos	<b>2</b>	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

La reforma al artículo 13 del Código Electoral redujo la cantidad de diputaciones de la Asamblea Legislativa (escaño) a nivel nacional; asimismo, en virtud de dicha reforma, se establecieron circunscripciones electorales que tendrán tan solo 2 escaños. Como resultado de tal cambio se introdujo una distorsión al Sistema Electoral que viola el carácter igualitario del voto, porque los votos de todos los ciudadanos y las ciudadanas de la República de El Salvador no van a tener el mismo valor, ya que al realizarse el proceso de asignación de escaños la cantidad de votos obtenidos se favorecerá de forma desproporcionada al único partido mayoritario, a costa de la población que votó por los demás partidos, quedando así un sector importante de la población sin representación política en el Legislativo. Es decir que, las minorías no se verán representadas porque la cantidad de votos requerida para acceder a un escaño se ve drásticamente modificada, volviendo nugatorio el derecho al sufragio de las minorías.

En la circunscripción más grande el resultado se verá influenciado, aún más, ya que los votos emitidos en el exterior simplemente se agregarán a la circunscripción electoral del departamento de San Salvador, en la práctica esto significa que se aumentará el promedio más bajo para acceder a un escaño, lo que se traduce en que será necesario un mayor número de votos incluso hasta para acceder al último escaño.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Al reducir los escaños a 16 automáticamente aumenta la cantidad de votos para alcanzar una diputación, si se mantiene la misma votación que en 2021 la totalidad de votos en el departamento de San Salvador fue de 737,220.994, por lo que se necesitan cerca de 46,076 votos para alcanzar un escaño, dicha cantidad se verá distorsionada aún más con el voto en el exterior.

El artículo 2 del decreto legislativo número 755 contraviene el artículo 78 de la Constitución, específicamente el carácter igualitario del voto, porque el Legislativo creó reglas de asignación de escaños que dejan a un importante sector de la población sin posibilidad de tener representación legislativa (Cfr. apartado 3.1.a).

El artículo 78 de la Constitución ya ha sido interpretado por la Sala de lo Constitucional en diversos precedentes; por ejemplo, en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 6-2000 (de 17-V-2002) la Sala se pronunció en los siguientes términos:

“la finalidad básica de la representación proporcional es que exista el mayor grado de correspondencia posible entre la cantidad de votos y los escaños obtenidos por los diversos partidos políticos; es decir, que los partidos estén representados en la Asamblea Legislativa en la proporción más aproximada posible al número de votos obtenidos en la elección.

El fundamento de tal exigencia deriva, en primer lugar, de lo prescrito en el art. 78 Cn., en el sentido que el voto debe ser *igualitario*: cada voto debe tener el mismo peso en la configuración del Legislativo; y, en principio, no debe haber votos de ciudadanos que no tengan un impacto en la representación popular en dicho órgano.”<sup>20</sup>

Precisamente esta exigencia constitucional es la que se ha visto incumplida; ya que, de mantenerse la reforma, habrá una cantidad importante de votos de ciudadanos y ciudadanas que no tendrán un impacto en la representación popular del Órgano Legislativo. Tal como lo hemos explicado mediante un ejemplo (Cfr. apartado 3.1.a de la presente demanda) en los municipios que solo tendrán 2 escaños podría llegar a darse la situación extrema de que el 48% de la población quede sin ninguna posibilidad de ejercer influencia en la conformación del Legislativo y al mismo tiempo el 51% del electorado elegirá al 100% de los escaños.

Esta relación existente entre la magnitud de las circunscripciones y el carácter igualitario del voto ha sido explicitada también en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 28-2002 (del 8-IV-2002):

“En ese sentido, es indudable que *existe una conexión entre el número de escaños a asignar y la igualdad del voto. Así, la distribución del tamaño de las circunscripciones puede afectar positiva o negativamente el sufragio igualitario.*”<sup>21</sup>

En el caso particular la reducción de los escaños afecta de forma negativa al carácter igualitario del voto -art. 78 Cn.- pues se vuelve nugatorio el sufragio al no asegurarse la eficacia de todos los votos emitidos, ya que una cantidad importante de votos no podrán ejercer ninguna influencia en la configuración del Órgano Legislativo; y también afecta el principio de representación proporcional al haberse disminuido la magnitud de cada circunscripción, en algunos casos en su máxima expresión (dos escaños únicamente). En

---

<sup>20</sup> En el mismo sentido se expresó en la sentencia de inconstitucionalidad de 8-IV-2003, Inc. 28-2002.

<sup>21</sup> En el mismo sentido se expresó la Sala de lo Constitucional en la Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 9-2006, de 25-XI-2008.

párrafos subsiguientes detallamos el conflicto inter normativo existente entre el objeto de control y el principio de representación proporcional.

Si en el pasado se introdujeron distorsiones al carácter igualitario del voto por existir una circunscripción nacional y catorce departamentales, ahora se han creado circunscripciones con tan solo dos escaños por departamento, magnitud que en la práctica se presta al favorecimiento del partido mayoritario que en efecto podría obtener el 100% de los escaños en dichos departamentos, con tan solo el 51% del apoyo<sup>22</sup>, en 11 de 14 departamentos.

En el ejemplo que hemos brindado, al tomar como referencia los resultados de la última elección legislativa y utilizar las reglas que fueron introducidas con la reforma al código electoral, el partido Nuevas Ideas obtendría la totalidad (100%) de los escaños en once departamentos: Usulután (5 escaños), Sonsonate (5 escaños), La Unión (2 escaños), La Paz (3 escaños), Chalatenango (2 escaños), Cuscatlán (2 escaños), Ahuachapán (3 escaños), Morazán (2 escaños), San Vicente (2 escaños), Cabañas (2 escaños).

De mantenerse esta reforma y la reducción de las diputaciones a nivel nacional, se estaría convalidando una distorsión del Sistema Electoral, que por su misma naturaleza afecta de forma negativa al carácter igualitario del voto, pues un sector importante del electorado no tendría ninguna posibilidad de ejercer influencia en la integración subjetiva del Legislativo y su voto por lo tanto no se vería representado, así el porcentaje de voto ineficaz podría llegar al 48% en 5 circunscripciones.

#### **4.2. *Violación al principio de representación proporcional***

El artículo 2 del decreto legislativo número 755, por virtud del cual se reformó al artículo 13 del código electoral, contraviene los artículos 79, incisos 1° y 2°, de la Constitución.

El artículo 79 inciso 1° ha sido transgredido porque la modificación de la *magnitud* de las circunscripciones (esto es el número de escaños a nivel nacional y por departamentos) no responde a la distribución poblacional en el territorio nacional, la cual “habrá de determinarse por los medios objetivos idóneos, como un censo de población o cualquier otro método confiable”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. apartado 3.1. a) de la presente demanda, donde exponemos el caso del departamento de Morazán.

<sup>23</sup> “El inc. 1° del art. 79 Cn. deja libertad al legislador para la *determinación territorial* de las circunscripciones electorales; puede, por tanto, adoptar el diseño que mejor la parezca responde a la realidad social y política vigente. Por ello, es constitucionalmente legítima la decisión del legislador -plasmada en el art. 13 inc. 2° CE- de seguir la división administrativa en departamentos para tal propósito. Pero respecto de la *magnitud* de las circunscripciones electorales, sí existe un constreñimiento constitucional: en efecto, al decir que “[l]a base del sistema electoral es la población” (art. 79 inc. 1° *in fine* Cn.), impone al legislador que la determinación del número de representantes a elegir en cada circunscripción se fundamente en la población.

Concretamente, la magnitud de los distritos deberá responder, en todo momento, a la distribución poblacional en el territorio nacional, la cual habrá de determinarse por los medios objetivos idóneos, como un censo de población o cualquier otro método confiable. Pero el legislador -como ya se ha dicho- al regular

Por otra parte, el artículo 79 inciso 2° se transgrede porque el legislador inobservó la exigencia constitucional de que el sistema electoral se fundamente en el principio de la representación proporcional, al reducir en un 28.57% la cantidad total de escaños se ha distorsionado el sistema electoral a tal grado que el partido mayoritario puede convertirse en un partido hegemónico en la mayoría de circunscripciones electorales (en 11 departamentos); formalmente el Sistema Electoral sigue siendo proporcional, pero en la práctica se estaría creando un Sistema Electoral no competitivo.

En este orden de ideas, se vuelve nugatorio el derecho al sufragio de la población que vota por partidos minoritarios, ya que un sector importante de la sociedad no podrá tener representación política en el Órgano Legislativo debido a la modificación en la *magnitud* de las circunscripciones electorales.

Como efecto colateral, la modificación de la *magnitud* de las circunscripciones electorales favorece la aparición y consolidación de un partido hegemónico a nivel nacional, además se corre el riesgo de en las próximas elecciones se consolide un partido único oficial por predominio.

Al realizar un análisis comparativo a nivel nacional de los resultados obtenidos en años posteriores a los Acuerdos de Paz y en los que los partidos políticos mayoritarios del momento obtuvieron la más alta cantidad de escaños, se advierte cómo se distorsiona el Sistema Electoral legislativo con las reformas aprobadas, que vienen a modificar el número de representantes a elegir, la *magnitud* de las circunscripciones departamentales y la fórmula electoral (adoptando el método *D'Hondt*) en las elecciones legislativas.

## Cuadro 2

### Proporcionalidad en reparto de escaños con ambas fórmulas (Con datos de elección 2021)

Partidos	Votos obtenidos en 2021	Proporción de votos	Fórmula Hare (actual)		Diferencia	Fórmula D'Hondt (nueva)		Diferencia
			Escaños	Porcentaje de escaños		Escaños	Porcentaje de escaños	
N	1,739,153	64.23%	55	65.48%	+1.25	55	91.66%	+27.43%
ARENA	318,703	11.77%	14	16.66%	+4.89	3	5%	-6.77%
GANA	138,371	5.11%	6	7.14%	+2.03	0	0	-5.11%
FMLN	180,808	6.68%	4	4.76%	-1.92	1	1.6%	-5.08%
PCN	106,890	3.95%	2	2.38%	-1.57	0	0	-3.95%
NT	44,401	1.64%	1	1.19%	-0.45	0	0	-1.64%
PDC	44,379	1.64%	1	1.19%	-0.45	1	1,6%	-0.4%
VAMOS	26,492	0.98%	1	1.19%	+0.21	0	0	-0.98%
			<b>84</b>	<b>100%</b>		<b>60</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia, resultados de elecciones TSE (RL)

cualquier sector de la realidad -y el electoral no es la excepción- debe ponderar el principio respectivo con otras normas constitucionales” Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 9-2006.

### Cuadro 3

**Proporcionalidad en reparto de escaños con ambas fórmulas. Elección 1994, cuando Arena obtuvo 39 escaños**

Partidos	Votos obtenidos en 1994	Proporción de votos	Fórmula Hare		Diferencia	Fórmula D'Hondt		Diferencia
			Escaños	Porcentaje de escaños		Escaños	Porcentaje de escaños	
ARENA	605,775	45.03%	39	46.43%	+1.40%	33	55.00%	+9.97%
FMLN	287,811	21.39%	21	25.00%	+3.61%	11	18.33%	-3.06%
CD	59,843	4.45%	1	1.19%	-3.26%	1	1.67%	-2.78%
MNR	9,431	0.70%	0	0.00%	-0.70%	0	0.00%	-0.70%
MAC	12,109	0.90%	0	0.00%	-0.90%	1	1.67%	+0.77%
MU	33,510	2.49%	1	1.19%	-1.30%	0	0.00%	-2.49%
MSN	12,827	0.95%	0	0.00%	-0.95%	0	0.00%	-0.95%
PCN	83,520	6.21%	4	4.76%	-1.45%	0	0.00%	-6.21%
PDC	240,451	17.87%	18	21.43%	+3.55%	14	23.33%	+5.46%
	1,345,277	100.00%	84	100.00%		60	100.00%	

Fuente: Elaboración propia, resultados elecciones TSE

### Cuadro 4

**Proporcionalidad en reparto de escaños con ambas fórmulas. Elección 2009 cuando el FMLN obtuvo 35 escaños**

Partidos	Votos	Proporción de votos	Fórmula Hare		Diferencia	Fórmula D'Hondt		Diferencia
			Escaños	Porcentaje de escaños		Escaños	Porcentaje de escaños	
ARENA	783230	39.20%	32	38.10%	-1.11%	29	48.33%	9.13%
CD	61022	3.05%	1	1.19%	-1.86%	0	0.00%	-3.05%
FMLN	785072	39.29%	35	41.67%	2.37%	27	45.00%	5.71%
PCN	228196	11.42%	11	13.10%	1.67%	3	5.00%	-6.42%
PDC	138538	6.93%	5	5.95%	-0.98%	1	1.67%	-5.27%
PNL	1956	0.10%	0	0.00%	-0.10%	0	0.00%	-0.10%
		0.00%		0.00%	0.00%		0.00%	0.00%
		0.00%		0.00%	0.00%		0.00%	0.00%
		0.00%		0.00%	0.00%		0.00%	0.00%
	1,998,014	100.00%	84	100.00%		60	100.00%	

Fuente: Elaboración propia, resultados elecciones TSE

En estos resultados se refleja cómo el sistema disminuye notablemente su proporcionalidad, asignándole aún más escaños al partido que más obtuvo más curules y disminuyendo y desvalorizando maliciosamente el voto de otro sector de la población, ya que habría una sobrerrepresentación que favorecería al partido mayoritario en detrimento de las personas



que votaron por los demás partidos políticos, quienes no obtendrían representación en el Órgano Legislativo.

Las modificaciones introducidas generan disparidad en el sistema de representación proporcional, ya que al haber reducido los escaños en un 28.57% se reducen severamente no las posibilidades de que las minorías puedan acceder a representación legislativa, creándose un Sistema no competitivo.

Respecto de la categoría “Sistema no Competitivo” hacemos referencia a Giovanni Sartori, quien definió a dichos sistemas de la siguiente forma:

“Un sistema es no competitivo si, y sólo si, no permite elecciones disputadas. Claro que lo que importa es la norma real, no la legal. Cualesquiera que sean las normas legales, la competencia termina, y la no competencia comienza, cuando quiera que a los adversarios y los oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan”<sup>24</sup>

### ***4.3. Violación al principio de pluralismo político***

La reforma al código electoral se efectuó, según los considerandos del decreto legislativo número 755, con el objetivo de eliminar totalmente la existencia de los residuos electorales, pero no se valoró que la reforma introducirá distorsiones que afectarán tanto el carácter igualitario del voto, como el principio de pluralismo (estatuído en el inciso 2° del art. 85 Cn), ya que un importante sector de la población no tendrá acceso a representación política en el Legislativo.

Al reformar el Código Electoral se incumplió la obligación de respetar una sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional, específicamente en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 9-2006 ya se había analizado la fórmula *Hare*, en dicha sentencia la Sala expresó que el Sistema Electoral se ve condicionado por la población, la igualdad y además por el *principio de pluralismo*, asimismo la Sala concluyó que el Legislativo actuó “*a fin de optimizar el mandato del pluralismo, estableció que a cada circunscripción se le asignarían un mínimo de tres diputados, independientemente de su población*” pero “*no para que cada departamento tenga representación política, sino para que los partidos minoritarios tengan en general mayores posibilidades de ganar cargos electivos*”; concluyendo en dicho caso que el artículo 13 del código electoral “*logra un equilibrio entre el fin que persigue promover a los partidos minoritarios- y el sacrificio que comporta para el otro principio en juego -que a algunas circunscripciones se les asignen tres diputados independientemente de su población*”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos. 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2005. Página 264.

<sup>25</sup> [https://www.tse.gob.sv/laip\\_tse/documentos/Amparos/9-2006-lnc.pdf](https://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/Amparos/9-2006-lnc.pdf) “efectuó una ponderación entre el principio de la población como base del sistema electoral -art. 79 inc. 1° in fine Cn.- y el de pluralismo -art. 85

Esto significa que ya existía un precedente constitucional sobre el Sistema Electoral, específicamente sobre la fórmula *Hare*, pero dicho precedente fue inobservado por la Asamblea Legislativa, por razones de conveniencia política.

Al analizar cada una de las circunscripciones electorales se evidencia que las reformas beneficiarán al partido mayoritario, al grado de que se llegaría a desconocer el apoyo político que logren los demás partidos políticos. Como ejemplo exponemos, a continuación, cómo se habrían asignado los escaños utilizando el método *D'Hondt*, con los datos de la última elección legislativa en los departamentos en los que se redujeron a 2 los escaños.

Las reformas han introducido distorsiones al Sistema Electoral legislativo que vulneran el derecho al carácter igualitario del voto (art. 78 CN), el sistema de representación proporcional (art. 79 inciso 2° CN) y la obligación de tomar en cuenta la población (art. 79 inciso 1°, parte final CN).

### **III. Tanto en la Ley Especial para la Reestructuración Municipal como en la Reforma del Código Electoral se advierte:**

#### ***5. Falta de iniciativa de ley para modificar la integración subjetiva de las Municipalidades y del Legislativo***

En la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 6-2016/2-2016 (ya referida) se explicó que: “existe una zona de reserva de cada órgano que se traduce en un margen de competencia propias y exclusivas en relación con las cuales otro órgano no puede interferir (sentencia de 6-IX-2001, Inc. 27-99)”; dicho ámbito abarca el ejercicio de las competencias directamente estatuidas por Constitución como el establecimiento de las circunscripciones electorales, su *magnitud*, así como la fórmula electoral, pero el Legislativo no puede realizar intromisiones injustificadas en las competencias de otros, ya que: “existe una zona de reserva de cada órgano que se traduce en un margen de competencia propias y exclusivas en relación con las cuales otro órgano no puede interferir (sentencia de 6-IX-2001, Inc. 27-99)<sup>26</sup>”.

Esta reserva estatuida por Constitución también se manifiesta en el ámbito Municipal: “debe tenerse en cuenta que la finalidad del Constituyente es permitir el establecimiento de un

---

inc. 2° Cn.- Es así que el legislador, al emitir el art. 13 CE, se encontró con la dificultad de armonizar ambos principios, pues eventualmente son contradictorios. En efecto, si se sigue exclusivamente el criterio poblacional, a algunas circunscripciones les podrían corresponder uno o dos escaños o, en un caso extremo, ninguno, con lo cual se reducirían significativamente las posibilidades de los partidos minoritarios de acceder al poder. Por ello el legislador, a fin de optimizar el mandato del pluralismo, estableció que a cada circunscripción se le asignarían un mínimo de tres diputados, independientemente de su población. Pero no - se insiste- para que cada departamento tenga representación política, sino para que los partidos minoritarios tengan en general mayores posibilidades de ganar cargos electivos. Esta ponderación, a criterio de este Tribunal, es proporcionada, pues logra un equilibrio entre el fin que persigue promover a los partidos minoritarios- y el sacrificio que comporta para el otro principio en juego -que a algunas circunscripciones se les asignen tres diputados independientemente de su población-.”

<sup>26</sup> Citado por la Sala de lo Constitucional en la sentencia 6-2017/2-2016 (ya referida).

*régimen especial para el gobierno y administración del municipio adecuados a sus necesidades peculiares”<sup>27</sup>.*

La configuración de la iniciativa de ley, entendida como una zona de reserva de cada órgano: “proscribe la sumisión a cualquier género de instrucción o dependencia distinta al sistema de fuentes del Derecho positivo”, además de fortalecer el principio de división de poderes y fomentar que los distintos órganos constitucionales colaboren entre sí.

Tomando en cuenta que el legislador no puede desconocer la autonomía municipal, ni vaciarla de contenido, el Tribunal Supremo Electoral debe actuar para garantizar que se respeten los límites establecidos por Constitución, impidiendo que el Ejecutivo incurra en intromisiones inconstitucionales en detrimento de la Autonomía Municipal, con el objetivo de que el interés local no se vea afectado. Esta intromisión tampoco es admisible en contra del Legislativo, ni en contra del Judicial.

En el caso particular fue el Órgano Ejecutivo quien presentó la pieza de correspondencia, dando iniciativa de ley a la ley especial para la reestructuración municipal, dicho decreto legislativo fue aprobado sin contar con iniciativa de ley de las 262 municipalidades y sin valorar los efectos que esta ley especial con las poblaciones afectadas con la supresión completa de 262 instituciones autónomas (municipalidades) y la consecuente centralización, en detrimento del interés local, incumpliendo la exigencia constitucional explicitada en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 35-2002 Ac.:

*“En cuanto a la configuración legislativa de la autonomía municipal, el principio de razonabilidad implica para el Órgano Legislativo considerar las razones objetivas que habiliten la afectación de competencias municipales, (...).*

*Esa injerencia únicamente se justifica, en términos constitucionales, si dicha materia es un asunto de interés nacional, en prevalencia frente al interés local. La prevalencia de un interés sobre el otro debe sustentarse en razones objetivas o cuando menos objetivables, que a su vez requieren la exposición de datos empíricos suficientes, según el caso, para superar la estructura argumentativa exigida por el expediente de la ponderación”*

De no cumplirse con esta exigencia:

*“la actuación legislativa que afecta las competencias municipales deviene en una trasgresión a la autonomía municipal, es decir, los motivos y razones que se alegan para justificar la disposición impugnada no son constitucionalmente legítimos, según las exigencias de los principios de subsidiariedad y razonabilidad y por tanto debe declararse la inconstitucionalidad alegada”<sup>28</sup>*

---

<sup>27</sup> Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 35-2002/38-2003/1-2004/4-2004, dictada a las catorce horas y veinticinco minutos del veintitrés de octubre de dos mil siete.

<sup>28</sup> Sentencia de inconstitucionalidad Ref. 35-2008/38-2003/1-2004/4-2004. *Ratio decidendi* aplicable al presente caso por haber resuelto un caso sustancialmente análogo al presente, *mutatis mutandis*.

#### IV. Conclusión

Las reformas expuestas son inconstitucionales y las instituciones de control, en este caso el Tribunal Supremo Electoral, como autoridad respetuosa de la institucionalidad y de las sentencias pronunciadas por la Sala de lo Constitucional, debe acatar lo expresado en la sentencia de inconstitucionalidad Ref. 64-2015/102-2015/103-2015<sup>29</sup>; declarando la inaplicabilidad de los decretos legislativos No. 755 y No. 762, que modificaron las circunscripciones electorales, así como las reglas que permiten convertir votos en escaños; estas reformas también adolecen de vicios de inconstitucionalidad en su forma y en su contenido, tal como se ha expuesto. Asimismo, la Sala de lo Constitucional, cuando conozca del proceso, ya sea a través de una eventual inaplicabilidad o de una demanda que cuestione la constitucionalidad de las reformas, así debería declararlas.

---

<sup>29</sup> “El ejercicio del control difuso (art. 185 Cn.) se establece por la positivación constitucional de los principios de independencia judicial y de supremacía constitucional (art. 172 y 246 Cn.), que exigen al órgano jurisdiccional la realización de un doble examen previo a la aplicación de cualquier norma o acto susceptible de ser aplicado, de modo que todos son jueces de la legalidad, convencionalidad y constitucionalidad. La máxima expresión del control de constitucionalidad difuso es la inaplicabilidad.

Al interpretar y aplicar la ley, **los jueces deben respetar el principio de la supremacía constitucional, haciendo valer la Ley Suprema a título de Derecho más fuerte, cuando resulte contradicha por la legislación secundaria.** (...) al poseer potestad jurisdiccional – Por lo cual sus decisiones producen efectos de cosa juzgada y no pueden ser revisadas por ninguna otra autoridad más que por esta sala, en los términos indicado en el art. 208 inc. 4° Cn.–, **el TSE está habilitado para ejercer el control difuso establecido en el art. 185 Cn.”**  
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2018/07/CDDD8.PDF>