



Modificación a la cantidad de diputados y diputadas por circunscripción en El Salvador y la fórmula a utilizar para su elección

El día 06 de junio de 2023, el Presidente de la República mediante el Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial, Juan Carlos Bidegain, presentó un proyecto de reforma a los artículos 10, 13 y 217 del Código Electoral, los cuales regulan las circunscripciones territoriales electorales, la cantidad de diputados por circunscripción y la fórmula a utilizar para su elección. Luego de ello, mediante el uso de la dispensa de trámite, en la misma sesión plenaria en la que fueron presentadas se aprobaron las mencionadas reformas, mediante el Decreto Legislativo 755, del 07 de junio de 2023. Este decreto fue publicado en el Diario Oficial número 104, tomo 439, del miércoles 07 de junio de 2023.

Esta reforma al Código Electoral ha sido el primer cambio de gran impacto a las reglas electorales desde la aprobación del Decreto Legislativo 686, del 15 de marzo de 2023, mediante el cual se reformó el artículo 291-A del Código Electoral, el cual contenía la prohibición de modificación de la regulación electoral a un año de los comicios; con la derogación de dicho artículo se abrió la puerta a la posibilidad de modificar las reglas referentes a la organización de los procesos electorales, sin importar qué tan cercano se encuentre el día en que se lleve a cabo las elecciones de las y los funcionarios de elección popular¹. El considerando III de las reformas al Código Electoral (decreto 755) expresa la conciencia existente sobre la importante modificación al sistema electoral que se realiza mediante el mismo, considerándolos "cambios indispensables para reivindicar la constitucionalidad del sistema electoral".

En el presente boletín se realizará un análisis sobre la reforma a la cantidad de diputados/as por circunscripción y la fórmula a utilizar para su elección que se implementará para las elecciones que se llevarán a cabo el día 04 de febrero de 2024, tal y como lo establece el artículo 4 de la reforma aprobada.

I. Justificación de la reforma al Código Electoral

La reforma realizada al Código Electoral, mediante el Decreto Legislativo 755, contiene una amplia justificación desarrollada en diecisiete considerandos. Algunas de las razones para la reforma a la Ley, expresadas por los legisladores a través de los considerandos, se detallan a continuación:

- El clamor popular. En el considerando IV se señala que "el clamor popular, manifestado por diferentes medios y que ha sido escuchado por esta Asamblea Legislativa, ha conducido a la revisión del Código Electoral, revelando varias decisiones normativas incoherentes y contradictorias con los presupuestos constitucionales", siendo la más relevante para las y los legisladores "la regulación del número de diputados que conforma la Asamblea Legislativa, al basar la fórmula electoral en un sistema de cocientes y residuos, que es el método menos razonable para garantizar la igualdad del voto".
- Carencia de justificaciones técnicas sobre la cantidad de diputados/as. El considerando IX establece que el origen y estado actual del artículo 13 del Código Electoral "carece de justificaciones técnicas, y por tanto no goza de los presupuestos mínimos para considerarse constitucional, por lo cual a fin de

1. La reforma al artículo 291-A fue abordado en el Boletín # 9 del Consortio Académico para el Fortalecimiento del Estado de Derecho, titulado "Asamblea Legislativa permitirá cambio de reglas en el transcurso del proceso electoral 2024".

restablecer las garantías constitucionales, es menester reformar dicho artículo en el sentido de definir un número que responda a los parámetros correctos (...)"'. Así, señalan que el gasto estatal de mantener dicho esquema supera con creces los beneficios que el "arbitrario número significa".

- Antecedentes históricos. Los considerandos X y XI establecen que los 60 diputados propietarios establecidos por la Junta Revolucionaria de Gobierno de 1981, en la Ley Electoral Transitoria, son un número basado en elementos objetivos, tales como: el respeto a utilizar proporciones constantes de población en la asignación de diputados/as a las circunscripciones electorales; además, consideran que ese número es correspondiente con posibilitar el quantum necesario para las decisiones que requieren mayorías simples, calificadas o fragmentadas; finalmente, que representa una disminución de un porcentaje significativo del gasto legislativo directo representado en cada diputado/a, así como el costo que se incrementó con sus asesores e inclusive su personal administrativo e instalaciones.
- Vulneración al principio constitucional de igualdad del voto. El considerando XII establece que la fórmula electoral usada para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, denominada "cocientes y residuos" o "Fórmula Hare", amplía el rango de desigualdad en el electorado, puesto que su aplicación ha derivado en graves distorsiones entre el valor de un voto otorgado a un candidato que obtiene un curul por cociente electoral, que el valor de un voto otorgado a un candidato que gana por residuo. Señala que dicha fórmula es la menos óptima y razonable, mientras que existen otras como la "Fórmula D'Hondt", que asigna diputaciones con base en el número de votos efectivamente recibidos, que resulta un método más representativo. Además, en el considerando XIV manifiesta que el principio de igualdad ha sido sacrificado en favor de un principio de pluralidad tergiversado, ya que la incorporación de una fuerza política debe respetar las reglas cuantitativas mínimas.

II. Los cambios aprobados al sistema electoral

1. Reducción al número de diputados/as por circunscripción electoral

El artículo 2 de la reforma aprobada modifica el artículo 13 del Código Electoral. El cambio más trascendental es la reducción de diputados/as de la Asamblea Legislativa de 84 a 60. Se modifica el número mínimo de diputados/as, pasando de 3 a 2 diputados/as por circunscripción territorial. Se mantiene la regla sobre las circunscripciones electorales, es decir, "habrá tantas circunscripciones electorales como departamentos, en que se divide el territorio de la República para la administración política".

El texto del artículo reformado establece que, con base al último Censo Nacional de Población, las circunscripciones electorales departamentales quedarán conformadas de la siguiente manera:

- a. San Salvador, 16 diputados/as
- b. Santa Ana, 5 diputados/as
- c. San Miguel, 5 diputados/as
- d. La Libertad, 7 diputados/as
- e. Sonsonate, 5 diputados/as
- f. Usulután, 4 diputados/as
- g. Ahuachapán, 3 diputados/as
- h. La Paz, 3 diputados/as
- i. La Unión, 2 diputados/as
- j. Cuscatlán, 2 diputados/as
- k. Chalatenango, 2 diputados/as
- l. Morazán, 2 diputados/as
- m. San Vicente, 2 diputados/as
- n. Cabañas, 2 diputados/as

Cabe señalar que el último Censo Nacional de Población fue el "VI Censo de Población y V de Vivienda, llevado a cabo en el país del 12 al 27 de mayo del 2007, con el cual se determinó que en el país hay 5,744,113

habitantes². El artículo 12 letra "a" de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico establece que el censo de población, edificios y vivienda se realizará cada diez años, por lo que existe un desfase de 16 años.

A continuación, se presenta un comparativo relativo a la cantidad de diputados/as por circunscripción antes y después de la reforma al artículo 13 del Código Electoral:

Tabla 1. Cantidad de diputados/as por circunscripción antes y después de la reforma al artículo 13 del Código Electoral

Circunscripción	Anterior artículo 13 del Código Electoral	Nuevo artículo 13 del Código Electoral	Variación
San Salvador	24 diputaciones	16 diputaciones	-8 diputaciones
Santa Ana	7 diputaciones	5 diputaciones	-2 diputaciones
San Miguel	6 diputaciones	5 diputaciones	-1 diputación
La Libertad	10 diputaciones	7 diputaciones	-3 diputaciones
Sonsonate	6 diputaciones	5 diputaciones	-1 diputación
Usulután	5 diputaciones	4 diputaciones	-1 diputación
Ahuachapán	4 diputaciones	3 diputaciones	-1 diputación
La Paz	4 diputaciones	3 diputaciones	-1 diputación
La Unión	3 diputaciones	2 diputaciones	-1 diputación
Cuscatlán	3 diputaciones	2 diputaciones	-1 diputación
Chalatenango	3 diputaciones	2 diputaciones	-1 diputación
Morazán	3 diputaciones	2 diputaciones	-1 diputación
San Vicente	3 diputaciones	2 diputaciones	-1 diputación
Cabañas	3 diputaciones	2 diputaciones	-1 diputación
Total	84 diputaciones	60 diputaciones	-24 diputaciones

Fuente: Elaboración propia, con base en decreto legislativo 755 del año 2023.

Con base en el anterior comparativo, en todas las circunscripciones se reduce al menos una diputación, siendo los departamentos con mayor reducción de diputaciones: San Salvador (-8 diputaciones), La Libertad (-3 diputaciones) y Santa Ana (-2 diputaciones).

2. Cambio de método de asignación de escaños

El artículo 2 de la reforma aprobada, establece una modificación sustancial al artículo 217 del Código Electoral; se trata de uno de los cambios más sustanciales realizados al sistema electoral de manera reciente, eliminando la Fórmula Hare (cocientes y residuos) para la asignación de escaños. En dicho artículo ahora se establece que para la elección de diputados/as a la que se refiere el artículo 13 del Código Electoral se utilizará el método denominado D'Hondt; bajo esta fórmula, los/as diputados/as por circunscripción se asignan con base en los cocientes parciales obtenidos por cada partido, hasta lograr el número de diputados/as a elegir en la circunscripción electoral departamental.

De esta manera, se elimina la asignación de escaños con base en residuos, siendo uno de sus efectos que afectaría la representación de los partidos políticos pequeños que no logran cocientes electorales por cada circunscripción.

III. Consideraciones de la Sala de lo Constitucional sobre la fórmula de cocientes y residuos

Como se señaló anteriormente, uno de los cambios más importantes que se realiza al sistema electoral es la reforma al artículo 217 del Código Electoral, modificando el método que se utilizará para la asignación de escaños, pasando de la Fórmula Hare a la Fórmula D'Hondt. Relacionado a este tema, la Sala de lo Constitucional emitió la sentencia de inconstitucionalidad referencia 42-2005, del 7 de noviembre de 2011,

2. Información disponible en: <https://onec.bcr.gob.sv/poblacion-y-estadisticas-demograficas/#:~:text=El%20VI%20Censo%20de%20Poblaci%C3%B3n,Caracter%C3%ADsticas%20de%20la%20vivienda>

en la que se realizaron consideraciones importantes sobre el método de cocientes y residuos para la asignación de escaños (Fórmula Hare) y el principio de pluralismo.

En la mencionada sentencia, sobre los cocientes y residuos, la Sala de lo Constitucional señala que los residuos, dependiendo del tamaño de la circunscripción, "tiende a favorecer a las minorías con algún grado de representatividad también en atención a las debidas proporciones con sus votos obtenidos, lo cual refleja la visión del Constituyente".

En ese sentido, hace mención a lo establecido en el Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (documento fidedigno para la interpretación de la Constitución, conforme al artículo 268 de la Constitución), que establece: "Se eleva al rango constitucional el sistema de representación proporcional para las elecciones de Diputados. Consideró la Comisión que este sistema constituye una garantía de expresión del pluralismo político. Tiende, además, a evitar que pueda darse el caso de una Asamblea Legislativa con Diputados de un solo partido, como sucedería si se admitiera el sistema de mayoría por cada circunscripción electoral, en el cual el partido que gana el mayor número de votos obtiene todos los Diputados correspondientes a esa circunscripción. La representación proporcional es la defensa del derecho de la expresión de las minorías, esencial a todo el sistema democrático".

Sobre el principio de igualdad del voto y el principio de pluralismo político, la jurisprudencia constitucional ha establecido que "si el sistema electoral se agotara con la igualdad del voto, las minorías no tendrían cabida en la participación política, al no lograr siquiera adjudicarse un escaño por cociente. En ese sentido, la igualdad a la que se refiere el artículo 79 Cn., no exige una identidad aritmética rigurosa, pues si bien, se atribuye a cada persona un voto y la contabilización de éste no pesa más que otros votos, es imposible que el resultado electoral no refleje la diversidad misma de la contienda electoral".

La Sala de lo Constitucional agrega que, en los sistemas de elección proporcional, "la igualdad exige, no solo que cada elector tenga un voto, sino que debe proyectarse en la traducción de los votos para la obtención de los escaños parlamentarios en proporciones pluralistas". Así, la adjudicación de escaños utilizando el sistema de cocientes y residuos "pretende garantizar la participación de las minorías, sin que ello signifique la desigualdad en el valor de los votos; pues, la finalidad básica del sistema de representación proporcional es que exista el mayor grado de correspondencia posible entre la cantidad de votos y los escaños obtenidos por los diversos contendientes políticos".

IV. Reflexión final

La reforma al Código Electoral realizada mediante el Decreto Legislativo 755 fue aprobada con dispensa de trámite el mismo día en que fue presentada en la Asamblea Legislativa por el Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial. En los considerandos del decreto de reforma, sin mayor detalle, se establece que la cantidad actual de diputados (84) no tiene ninguna justificación; sin embargo, a pesar de manifestar que 60 diputados/as es una cantidad objetiva, tampoco se desarrollan los motivos de tal afirmación ni se presentan justificaciones técnicas sobre la misma.

Dado que no se dio a conocer el estudio técnico que fundamenta esta reforma, y por la importancia de la misma en materia de la reducción en la cantidad de diputados/as por circunscripción y la fórmula a utilizar para su elección, serán importantes para comprender el tema, los estudios que se puedan realizar a futuro sobre el posible impacto que esta reforma pudiera tener sobre la representación de la ciudadanía y el pluralismo político.

