
“Versión pública elaborada de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la LAIP: “En caso que el ente obligado deba publicar documentos que en su versión original contengan información reservada o confidencial, deberá preparar una versión que elimine los elementos clasificados con marca que impidan su lectura, haciendo constar en nota una razón que exprese la supresión efectuada”. Para el caso, algunos documentos emitidos por esta institución contienen datos personales relativos a números de Documento de Identidad, Número de Identificación Tributaria (NIT), firmas y otros datos que en aplicación del artículo 24 letra “a” de la LAIP es información que debe protegerse de difundirse pues pertenecen a su titular”.

GOBIERNO DE



EL SALVADOR

| |
|--|
| ASAMBLEA LEGISLATIVA Gerencia de Operaciones Legislativas Sección de Correspondencia Oficial |
| HORA: 14:01 |
| Recibido el: 18 FEB 2020 |

San Salvador, 18 de febrero de 2020.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 11 de los corrientes, la Presidencia de la República recibió de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo No. 564, aprobado el día seis del mismo mes y año, el cual contiene las “REFORMAS A LA LEY ESPECIAL PARA EL EJERCICIO DEL VOTO DESDE EL EXTERIOR EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES”, emitida por decreto legislativo No. 273, de fecha 24 de enero de 2013, publicado en el diario oficial No. 27, tomo 398 del día ocho de febrero del mismo año.

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137, inciso 1º, por el digno medio de Ustedes devuelvo VETADO POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD el Decreto Legislativo No. 564 a esa Honorable Asamblea Legislativa, en virtud de las razones siguientes:

I. CONSIDERACION PRELIMINAR.

Preliminarmente es necesario advertir que en el transcurso del presente veto, se hará referencia a la Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del día veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, identificado bajo la referencia 156-2012, la cual si bien es cierto no constituye parte formalmente de la norma constitucional, si constituye un parámetro objetivo de enjuiciamiento de la constitucionalidad del decreto sujeto a consideración; esto en virtud de lo establecido en los Art.174 inc. 1º, 183 y 235 de la Constitución de la República (en adelante Cn.), y Arts. 2 y 10 de la Ley de Procedimientos

Constitucionales; cuyo control *prima facie* se encuentra conferido al Presidente de la Republica en el proceso de formación de ley.

II. EL DECRETO LEGISLATIVO EN ANÁLISIS.

El Decreto Legislativo No. 564 pretende realizar de manera parcial reformas a la LEY ESPECIAL PARA EL EJERCICIO DEL VOTO DESDE EL EXTERIOR EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, reformas que lejos de garantizar el efectivo cumplimiento del ejercicio del derecho constitucional del sufragio activo y pasivo para los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior, resultan omisivas e insuficientes, conculcando de esta forma los derechos políticos de los salvadoreños de conformidad a lo que a continuación se expone.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS PREVIAS.

El art. 72 Cn., al regular el ejercicio de los derechos políticos de los Salvadoreños, reconoce el derecho al sufragio, tanto en sentido activo —ord.1º, elegir a los titulares del poder político— como en sentido pasivo —ord. 3º, optar a cargos públicos—, trasladando en el Art. 79 inc. 3º Cn., la regulación exhaustiva de este derecho político (forma, plazos, condiciones) al legislador; lo cual implica desde luego que tal regulación debe garantizar los mecanismos y procedimientos necesarios para el real y efectivo ejercicio del Derecho, de tal suerte que el no diseñarlo, o diseñar un procedimiento que no satisfaga de manera eficiente el ejercicio de dicho derecho, conduce a la afectación o limitación del mismo; lo cual conlleva a su vez la trasgresión del principio de soberanía popular, la democracia como forma de gobierno y la representación política.

Así, la efectividad en la regulación de la forma, tiempo y condiciones del ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo, implica, de conformidad al Art.3 inc. 1º. Cn., que desde el Órgano Legislativo se apruebe la Legislación que contenga la regulación necesaria que coloque en situación de igualdad jurídica o paridad a los compatriotas residentes en el extranjero, frente a los que residen en el territorio de El Salvador, que les posibilite y garantice el efectivo ejercicio del derecho al sufragio –en ambas dimensiones- excluyendo discriminaciones injustificadas, basadas en residir dentro o fuera del territorio de la República, ya que la residencia en el exterior, no constituye una limitación constitucional para el ejercicio de dicho derecho, sino una situación meramente accidental que no puede tener efectos restrictivos en la esfera jurídica de los compatriotas; a ese respecto la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia en la sentencia de inconstitucionalidad del 30-III-2011, Inc. 18-2008; ha sostenido que: *“... el legislador puede hacer diferenciaciones al configurar los derechos fundamentales, lo que no es por sí inconstitucional. La igualdad no prohíbe al legislador cualquier trato diferenciado, sino sólo el que resulte artificioso por no estar fundado en algún criterio objetivo suficiente y razonable, de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados. Para que la diferenciación sea legítima, es insuficiente con que lo sea el fin perseguido. Además, se requiere que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean proporcionadas. En realidad, hay que interpretar que cuando el actor impugna un trato diferenciado, lo que quiere decir es que el trato en cuestión carece de justificación constitucional. Y así habrá de entenderse en la presente sentencia...”* (el subrayado es propio).

De lo anterior también se desprende el principio de universalidad del voto, principio que es reconocido por la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia en los siguientes términos *“... el derecho al sufragio se reconoce a todos los miembros del cuerpo electoral, sin que pueda hacerse ninguna distinción por*

razón de raza, sexo, religión o cualquier otro motivo de diferenciación arbitraria. Son compatibles con el carácter universal del sufragio las regulaciones o restricciones a su ejercicio que atiendan a circunstancias objetivas, tales como: la inscripción en el registro electoral, la edad, la capacidad o el pleno goce de los derechos políticos..." sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009.

IV. DEL VETO

En ese orden de ideas tanto la LEY ESPECIAL PARA EL EJERCICIO DEL VOTO DESDE EL EXTERIOR EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES; así como la reforma presentada en esta oportunidad, sujeta al presente análisis, mediante la cual cambia su denominación a "LEY ESPECIAL PARA EL EJERCICIO DEL VOTO DESDE EL EXTERIOR" adolece de vicios de constitucionalidad que se señalan a continuación:

PRIMERO: Omite de su texto la regulación de las condiciones necesarias para el ejercicio del sufragio pasivo por parte de los Salvadoreños residentes fuera del territorio de la República, incumpliendo de esta forma la pre citada Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del día veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, identificado bajo la referencia 156-2012; que en lo pertinente establece "...*El efecto principal de esta Sentencia es que la Asamblea Legislativa deberá emitirla legislación electoral pertinente o adecuar la ya existente, a más tardar el 31 de julio de 2017, para regular los procedimientos y condiciones que sean necesarias para que los ciudadanos salvadoreños con residencia en el exterior, que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, puedan votar en elecciones legislativas y municipales —sufragio activo— y, además, para que puedan postularse a cargos públicos de elección popular en elecciones presidenciales, legislativas y municipales —sufragio pasivo—...*"(el subrayado es propio); VIOLENTANDO CON ELLO

LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS COMPATRIOTAS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, LESIONANDO EL PRINCIPIO DE IGUALDAD JURÍDICA E INCUMPLIENDO EL MANDATO DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL A ESE ÓRGANO LEGISLATIVO lo cual deriva en que el Decreto Legislativo aprobado; adolece de inconstitucionalidad por omisión, tal como lo establece la citada Sentencia de la Sala de lo Constitucional.

SEGUNDO: Si bien es cierto que en las reformas propuestas en el Decreto Legislativo 564, se hace un intento de regular el sufragio activo para Diputaciones a la Asamblea Legislativa, y para Concejos Municipales, con respecto de la primera elección, NO REGULAN la forma de establecer la circunscripción electoral departamental, para los compatriotas Salvadoreños, NACIDOS EN EL EXTRANJERO, ya que se limita a regular en el Art.13 de dicho decreto, mediante el cual se reforma el Art.16 de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales; específicamente en el Numero 2 de dicha redacción, lo siguiente: “... Para la elección de diputaciones a la Asamblea Legislativa: una papeleta idéntica a la utilizada en el territorio nacional, de la circunscripción correspondiente al lugar de nacimiento del ciudadano, de conformidad a su Documento Único de Identidad, que incluya la leyenda “Voto desde el Exterior”, debidamente numerada, así como firmada y sellada por la junta de receptora de votos correspondiente...”; lo anterior volvería nugatorio el derecho del ejercicio del sufragio, para los salvadoreños nacidos en el extranjero, pues la ausencia de regulación para su caso particular redundaría en la imposibilidad de contabilización de votos y asignación de escaños legislativos; de igual forma, para la segunda de las elecciones: en el Art.6 de dicho decreto, mediante el cual se reforma el Art.8 de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales; se establecen una serie de criterios para determinar el arraigo que deberán de demostrar los compatriotas residentes en el exterior a efecto de ejercer el sufragio activo para elecciones a Concejos Municipales, sin embargo tales criterios resultan excluyentes para los salvadoreños

nacidos en el territorio de la República que no cumplan con dichos criterios; lo cual no representa ninguna razón constitucionalmente válida para negarles su derecho al voto. En virtud de lo anterior ambas regulaciones, tanto del sufragio activo para Diputaciones a la Asamblea Legislativa como para Concejos Municipales CONSTITUYEN, UNA EXCLUSIÓN POR OMISIÓN DE DICHO SECTOR DE SALVADOREÑOS, LO CUAL IGUALMENTE HACE ADOLESCER DICHO DECRETO LEGISLATIVO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN DEBIDO A LA INADECUADA REGULACIÓN DEL SUFRAGIO ACTIVO, VULNERANDO EL DERECHO AL SUFRAGIO E IGUALDAD.

TERCERO: En dicho decreto se persiste en la regulación del voto postal como mecanismo para que los compatriotas residentes en el extranjero ejerzan su derecho al sufragio; cuando tal y como señala en la opinión brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a esta Presidencia: “... el sistema del voto postal es complejo y genera confusión en la población en el exterior (...) conforme a números proporcionados por el RNPN y el TSE , la cantidad de personas que tenían su DUI vigente con domicilio en el exterior eran de 330,766, se les solicitó un empadronamiento voluntario como lo sugiere el Art 6.- de la propuesta de reforma de Ley al Art. 8.- de la Ley del Voto en el Exterior y no un empadronamiento de forma permanente y público como lo es en el territorio nacional y que está normado en la Constitución. A raíz de lo anterior solo 10,337 personas llenaron el formulario exigido para empadronarse, de las cuales debido a las complicaciones que conlleva el voto postal, solo 6,113 personas lograron enviar su voto, y dentro de esas 2,140 fueron votos no contabilizados por errores; es pertinente que el legislador tenga en cuenta que de la manera que se está realizando este proceso en la actualidad, no se está dando cumplimiento a los Arts. 71.-, Art. 77.- Cn., ni a la simplificación de trámites que exige la Ley de Procedimientos Administrativos en el Art. 3. y Art. 4...”.

Sobre este particular, es necesario señalar que si bien es cierto como se dijo en líneas precedentes, el Art.79 inc.3º. Cn. establece como competencia del Legislador el establecimiento de forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo; tal regulación no puede ser arbitraria, sino que debe estar marcada por la plena eficacia del ejercicio del derecho (Sent. Inc. 29-V-2015, ref. 7 - 2006/27 - 2007/28 - 2007/29 – 2007); ya que dicho desarrollo legislativo no es más que el mecanismo para que los derechos constitucionales transiten desde el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales hasta su real eficacia jurídica en las relaciones humanas (Sentencia del 17-IX-1997, Amp. 14-C-93, Considerando IV.5); en ese sentido debe dicha regulación de estar marcada por el principio de eficacia normativa, es decir “...aquella posibilidad que la disposición cumpla con los objetivos previstos a su emisión, es decir implica su fuerza peculiar en tanto potencialidad normativa...” (Sent. Inc. 29-VIII-2006) ref. 58- 2005

De lo anteriormente expuesto se ha demostrado que tal procedimiento (voto postal), como se dijo anteriormente constituye un mecanismo engorroso e ineficiente para el ejercicio del derecho al sufragio; que conlleva a la afectación del mismo; no cumpliendo la regulación actual (retomada por el Decreto Legislativo sujeto a análisis), con el principio de eficacia normativa ni garantizando el efectivo ejercicio de los derechos de los compatriotas residentes en el extranjero. Esto último, de igual forma constituye un incumplimiento a la Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del día veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, identificado bajo la referencia 156-2012, pues tal como bien refiere la citada sentencia, la obligación del legislador es la de “...regular los procedimientos, requisitos y garantías necesarias para que los ciudadanos salvadoreños domiciliados fuera del territorio de la República... puedan votar en elecciones legislativas y municipales...”(el subrayado y negrillas son míos).

V. REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES:

Las anteriores circunstancias, por un lado la ausencia de regulación del sufragio pasivo, y por otro lado la regulación de un procedimiento engorroso e ineficiente, derivan en una inconstitucionalidad por omisión por parte de la Asamblea Legislativa, tal como reconoce la Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia, de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del día veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, identificado bajo la referencia 156-2012; en la cual no solamente mandata a dicho Órgano Legislativo a regular el sufragio activo para elecciones presidenciales, diputados al parlamento centroamericano, asamblea legislativa, y concejos municipales sino también el sufragio pasivo para tales eventos electorales, sobre lo que no se regula nada en lo absoluto; circunstancia que a más de 3 años de la emisión de dicha sentencia, puede derivar en responsabilidad a ese Órgano de Estado por un eventual delito de Desobediencia.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, con fecha 13 de enero del presente año, la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia, en la resolución de seguimiento a la sentencia 156-2012, solicitó nuevamente informe a ese Órgano Legislativo sobre el cumplimiento de la misma; resolución en la cual en su Número 2 establece “... *Reiterase a la Asamblea legislativa que de acuerdo a lo indicado en la sentencia de este proceso y en el Artículo 291-A del Código Electoral, el plazo del que dispone para emitir la legislación pertinente o llevar a cabo las reformas correspondientes para posibilitar a los ciudadanos salvadoreños en el exterior el ejercicio del sufragio activo y pasivo en el evento electoral de 2021 vence el día 28 de febrero de 2020...*” (El subrayado es mío). Lo anterior es congruente con lo mandatado en la sentencia del mes de diciembre de 2016, que establecía que: “... *Dicho mandato podrá cumplirse de forma*

progresiva, según lo disponga la Ley. Deberá asegurarse el ejercicio del derecho al sufragio e implementarse en tiempo y territorios en el exterior, de acuerdo a las capacidades organizativas y financieras de las Instituciones implicadas en los procesos electorales, para lo cual la Asamblea Legislativa deberá emitir la normativa correspondiente en el plazo antes determinado. Si por cualquier motivo justificado no fuese posible implementar el voto en el exterior en las elecciones previstas para el año 2018, éste deberá ser garantizado a más tardar para las elecciones a realizarse en el año 2021...” (El subrayado es propio); POR LO QUE PUEDE CONCLUIRSE QUE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD ESTABLECIDO POR LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA HONORABLE CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, NO ES APLICABLE MÁS ALLÁ DEL EVENTO ELECTORAL DE 2021, FECHA EN LA CUAL DEBERÁ ESTAR TOTAL Y ABSOLUTAMENTE CUMPLIDA DICHA SENTENCIA.

Finalmente, me permito advertir que la regulación plasmada en las reformas contenidas en el Decreto Legislativo sujeto a análisis plantea una falta de uniformidad para determinar circunscripciones electorales para las elecciones a diputados a la Asamblea Legislativa (lugar de nacimiento del elector), con respecto al criterio regulado para el caso de Concejos Municipales (criterios establecidos en el Art.6 de dicho decreto), sin que exista una razón lógica y jurídica para dar un tratamiento diferente a ambas, por lo que se sugiere dotar de uniformidad y coherencia al documento en dicho sentido.

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución de la República me concede, VETANDO el Decreto Legislativo No. 564, por las razones de inconstitucionalidad ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito; por lo que me permito devolverles el cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la

misma Constitución confiere al Presidente de la República frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de vetar los Decretos Legislativos.

DIOS UNIÓN LIBERTAD

-----Firma ilegible-----
Pronunciado por Nayib Armando Bukele Ortez,
Presidente de la República

SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONORABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA,
PALACIO LEGISLATIVO,
E.S.D.O.