



INFORME I

PROPUESTAS DE REFORMAS ELECTORALES

PLATAFORMA CIUDADANA ELECTORAL



AGOSTO 2019

El documento contiene un primer bloque de reformas electorales que buscan incidir en la transparencia, organización y eficiencia de las elecciones de 2021, así como en una mayor y más informada participación de los votantes. Este esfuerzo inicial será complementado por otras modificaciones, también relevantes, que se presentarán en los próximos meses.



Plataforma
Ciudadana
Electoral

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
LOS ELEMENTOS PARA UN DEBATE SERIO DE REFORMA ELECTORAL	3
LAS PRIMERAS PROPUESTAS DE REFORMA	4
PROPUESTAS DE REFORMAS ELECTORALES	5
ESCRUTINIO EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS	5
<i>PROBLEMÁTICA</i>	5
<i>MARCO LEGAL</i>	5
<i>PROPUESTA DE REFORMA</i>	6
PRESUPUESTO DE LAS ELECCIONES Y PARA FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS	7
<i>PROBLEMÁTICA</i>	7
<i>MARCO LEGAL</i>	8
<i>PROPUESTAS</i>	8
CONTROL DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO	10
<i>PROBLEMÁTICA</i>	10
<i>MARCO LEGAL</i>	10
<i>PROPUESTA</i>	11
INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES TEMPORALES Y CAPACITACIÓN DE SUS MIEMBROS	14
<i>PROBLEMÁTICA</i>	14
<i>MARCO LEGAL</i>	14
<i>PROPUESTA</i>	15
OBSERVACIÓN ELECTORAL	16
<i>PROBLEMÁTICA</i>	16
<i>MARCO LEGAL</i>	17
<i>PROPUESTA</i>	18
FÓRMULA ELECTORAL (ADJUDICACIÓN DE ESCAÑOS PARA CANDIDATOS NO PARTIDARIOS)	19
<i>PROBLEMÁTICA</i>	19
<i>MARCO LEGAL</i>	19
<i>PROPUESTA</i>	20
EXPRESIÓN DEL VOTO Y PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN: PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PRIVADOS DE LIBERTAD SIN SENTENCIA	21
<i>PROBLEMÁTICA VOTO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</i>	21
<i>MARCO LEGAL VOTO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</i>	21
<i>PROPUESTAS VOTO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</i>	22
<i>PROBLEMÁTICA VOTO DE PRIVADOS DE LIBERTAD SIN SENTENCIA</i>	22
<i>MARCO LEGAL VOTO DE PRIVADAS DE LIBERTAD</i>	23
<i>PROPUESTA VOTO DE PRIVADOS DE LIBERTAD</i>	23

INTRODUCCIÓN

El presente es el primero de varios aportes de la Plataforma Ciudadana Electoral que busca contribuir con la discusión de una reforma electoral integral, a partir de los problemas suscitados en las elecciones de 2015 y 2018 y de los cambios motivados por las resoluciones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que han establecido mandatos de regulación sobre el derecho de acceso a la información y principios de transparencia, el voto cruzado, la democracia interna y la integración no partidaria de los Organismos Electorales Temporales.

Un factor para tener en cuenta es el del tiempo, ya que por su complejidad y por las dificultades de su implementación, los cambios a la normativa electoral deben de ser realizados con suficiente anticipación a las elecciones de 2021, que son las más inmediatas en el calendario electoral salvadoreño.

Este documento no pretende ser "la solución" a los problemas de la reforma electoral salvadoreña, sino un aporte al debate en la búsqueda de respuestas al escenario planteado por las resoluciones de la Sala de lo Constitucional y como solución a diversas circunstancias que se presentaron en los comicios legislativos de 2015 y 2018. La intención es que los cambios contribuyan al fortalecimiento de la democracia, a la transparencia y democracia interna de los partidos políticos y al respeto de los derechos políticos de los ciudadanos.

LOS ELEMENTOS PARA UN DEBATE SERIO DE REFORMA ELECTORAL

La Plataforma considera oportuno retomar, previamente a la presentación de los planteamientos contenidos en este documento, los requisitos que, según el tratadista alemán, Dieter Nohlen, experto en sistemas electorales comparados, deben ilustrar todo debate de reforma.

En resumen, el autor señala que un debate serio –políticamente viable sobre reformas electorales– debería cumplir las siguientes condiciones:

- (i) un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente;
- (ii) la determinación con exactitud de los objetivos de la reforma;
- (iii) la elección – en un nivel técnico – de algunos de los tantos mecanismos que se tienen a disposición para alterar un sistema electoral y modificar sus efectos políticos; y
- (iv) el análisis de las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión para así determinar sus probables consecuencias políticas.¹

A los anteriores requisitos debe agregárseles los criterios que el autor establece para una correcta evaluación de los efectos que se espera de todo sistema electoral cuando se reforma alguno de sus elementos:

- (i) representación,
- (ii) concentración o efectividad,
- (iii) participación,
- (iv) simplicidad o transparencia, y
- (v) legitimidad.

El requisito que Nohlen más destaca para el debate de una reforma es el de la incidencia de las condiciones sociopolíticas del sistema en cuestión. Dicho de otra manera, es necesario tomar en cuenta el contexto

¹ Nohlen, D. (2008), "Sistemas electorales en su contexto", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

para determinar si los cambios en el sistema electoral resolverán los presuntos problemas políticos identificados. Entre otros aspectos es necesario investigar la distribución geográfica del electorado, el comportamiento electoral, la estructura del sistema de partidos, las estructuras políticas generales. No existe ningún sistema electoral ideal. Tanto los efectos como la deseabilidad de un sistema electoral dependen de distintos factores y variantes. El tiempo y el espacio son determinantes en la opción por un sistema electoral, de modo que no deben ser ignorados.²

LAS PRIMERAS PROPUESTAS DE REFORMA

Las reformas que se presentan en este documento responden al ciclo electoral y se postulan en un primer bloque por el tiempo en el que deben adoptarse, antes de las elecciones de 2021.

De acuerdo con la regulación vigente, la legislación electoral puede modificarse hasta un año antes de la celebración de los siguientes comicios. En tal sentido, con el propósito de otorgar a la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa el tiempo suficiente para la discusión de la propuesta, la Plataforma Ciudadana Electoral considera que esta primera entrega contribuirá a orientar el debate e ilustrará los cambios que persiguen fortalecer la transparencia, la organización y la eficiencia de las próximas elecciones, lo mismo que la alta e informada participación de los votantes.

Las propuestas de reforma contenidas en este documento, que tienen como base una sentencia de la Sala de lo Constitucional, van precedidas de un resumen de los parámetros que debieron tomarse en cuenta por parte del legislador para efectos de cumplimiento de la resolución judicial.

Con ese objetivo, se proponen reformas electorales en los siguientes ámbitos:

1. Escrutinio en las elecciones legislativas;
2. Presupuesto de las elecciones y para el fortalecimiento de los partidos;
3. Control del financiamiento político;
4. La integración de los Organismos Electorales Temporales y la capacitación de sus miembros;
5. La observación electoral;
6. Fórmula electoral (adjudicación de escaños para no partidarios);
7. Expresión del voto y procedimiento de votación: Personas con discapacidad y privados de libertad no condenados.

² *Ibid*

PROPUESTAS DE REFORMAS ELECTORALES

ESCRUTINIO EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS

Problemática

Durante los últimos procesos electorales ha sido evidente la necesidad de modernizar los métodos para realizar el proceso de escrutinio, teniendo en cuenta la complejidad de las elecciones legislativas debido a la modalidad de voto por rostro y/o voto cruzado. Las elecciones 2018 demostraron que existe un alto grado de dificultad al momento de realizar el escrutinio, por lo que debe considerarse el uso de herramientas tecnológicas que faciliten el proceso y personal debidamente capacitado sobre la manera de realizar el escrutinio, de esta forma se reducirán los riesgos de cometer errores y los resultados serán obtenidos y compartidos eficientemente.

Marco Legal

Para este tema son cinco los párrafos que contienen los parámetros de referencia y, de su lectura es posible obtener igual número de situaciones o aspectos concretos para tener en cuenta para respetar el alcance de los efectos del proceso de inconstitucionalidad 48-2014 que instauró el conocido como “voto cruzado”. Tales párrafos se presentan a continuación³:

- a) En la lista abierta, el elector puede escoger candidatos de diferentes partidos políticos y determinar el orden de preferencia entre ellos. Es decir, el elector configura su propia lista, pudiendo apartarse por completo de las propuestas de los partidos políticos.
- b) La plena capacidad de opción comprende: primero, la facultad para elegir a cualquiera de los candidatos a diputados de la totalidad que aparezca en la papeleta de votación, limitado únicamente por el número de diputados que el Código Electoral asigna a la respectiva circunscripción departamental; y, segundo: la inexistencia de prohibiciones que impidan al ciudadano optar por cualquiera de los candidatos a diputados de la totalidad que aparezca en la papeleta de votación.
- c) La plena capacidad de opción al emitir un voto válido ejercido con libertad, permite al elector: (i) votar por la bandera del partido o coalición de su preferencia, lo cual se traduce en una aceptación de la totalidad de los candidatos propuestos por dicho partido o coalición; (ii) votar por la bandera de un partido o coalición de su preferencia, al mismo tiempo por uno o varios candidatos de la misma planilla o lista por la que se ha votado, lo que implica que se está privilegiando a los candidatos marcados por el elector, y no a todos los candidatos contenidos en la planilla o lista; (iii) votar por uno o varios candidatos de un solo partido político o coalición; (iv) votar por uno o varios candidatos no partidarios; (v) votar por candidatos de distintos partidos políticos o coaliciones; y (vi) votar por candidatos partidarios y no partidarios.
- d) El carácter libre del voto ha sido delimitado en esta decisión e implica que el elector posee plena capacidad de opción en el momento de emitir su voto. Esto significa que es titular de una facultad irrestricta que le permite elegir a cualquiera de los candidatos a diputados que aparezcan en la papeleta de votación, y que no deben existir prohibiciones que impidan al ciudadano votar por candidatos de distintos partidos políticos, distintos candidatos no partidarios o candidatos de partidos políticos y, al mismo tiempo, candidatos no partidarios, a fin de expresar plenamente su voluntad ciudadana.

³ FUSADES (2015), “Reformas al Código Electoral y a la Ley de Partidos Políticos en materia de voto cruzado, regulación del financiamiento político, democracia interna e integración de los Organismos Electorales Temporales”, Serie de Investigación, Departamento de Estudios Políticos. Junio de 2016.

- e) La Asamblea Legislativa oportunamente deberá actualizar el contenido normativo del carácter libre del voto desarrollado en esta sentencia, y los efectos que ello producirá en la asignación de escaños, garantizando el sistema de representación proporcional.

Propuesta de Reforma

Uso de tecnología

Ante la obligación de utilizar el mecanismo de voto cruzado, surge la consideración sobre el uso de la tecnología para el procesamiento de las papeletas de votación al momento del escrutinio preliminar voto por voto, pues la experiencia de 2015 y, con menor intensidad, la de 2018, demostraron que existe un alto riesgo de complicaciones si no se cuenta con personal debidamente capacitado y con todas las condiciones idóneas de trabajo. Por eso, las personas que se desempeñen como miembros de las Juntas Receptoras de Votos deben estar dotadas de insumos tecnológicos que, con todas las garantías posibles, faciliten su trabajo.

De esta manera, debe establecerse un marco normativo que permita al TSE adoptar las medidas necesarias que garanticen un conteo y procesamiento rápido, eficaz y seguro de los votos en las Juntas Receptoras. Estas medidas, obviamente tienen un contenido tecnológico, pues por las condiciones en las que se realiza los eventos electorales -entre ellas las largas jornadas a que se somete a ese personal- el procesamiento exclusivamente humano es insuficiente y resulta en una actividad sobre-demandante para los miembros de esos Órganos Electorales Temporales.

La propuesta sobre este tema no busca regular un procedimiento o un tipo de tecnología específicos, pero sí dejar claro que el TSE deberá adoptar tecnología que permita un procesamiento rápido, eficaz, seguro y transparente de los votos.

Por su lado, la reforma de la Asamblea Legislativa dejó una leve noción sobre la incorporación de la tecnología, sin embargo, esta se aplicaría únicamente al escrutinio definitivo (Art. 200) y no en las JRV, por lo que esta parte de la propuesta se mantiene igual a pesar de los cambios hechos por el legislador, ya que es en las JRV que se presenta el verdadero problema al momento de levantar las actas de cierre y escrutinio. Si en ese punto del proceso electoral no se incorpora tecnología, prácticamente se estaría repitiendo el mismo escenario de 2015 y 2018.

El empleo de tecnología para el conteo de los votos, el llenado de actas, el procesamiento y la transmisión de resultados electorales preliminares y definitivos, no debe sujetarse a condiciones ni a recortes de presupuesto. De no contar con un servicio adecuado, prestado por una empresa de amplia y reconocida trayectoria y experiencia, que debe identificarse a través de un proceso de licitación pública, para el cumplimiento de las atribuciones señaladas, nuevamente podrían enfrentarse errores e inconsistencias en las actas y por tanto serias dudas sobre quiénes son los funcionarios que en realidad surgieron de las urnas. Debe cambiarse el uso de tecnología de forma voluntaria a obligatoria.

Ante la evolución del sistema electoral salvadoreño, principalmente en los comicios legislativos, las aplicaciones tecnológicas se vuelven indispensables. Su práctica evitará el retraso en la divulgación de los resultados electorales preliminares la misma noche de los comicios, como efectivamente ocurrió en 2015, generando ansiedad y especulaciones innecesarias entre los candidatos y los mismos ciudadanos. También impedirá que los miembros de JRV trabajen de forma continua por más de 24 horas, situación

que se sumó a las causas que provocaron los errores en el proceso electoral de 2015 a los que ya se hizo referencia.⁴

La tecnología también resultaría útil para el escrutinio definitivo, aunque el factor más importante a considerar en este tema es el de las reglas que deben de regir ese acto tan fundamental del proceso electoral, ya que actualmente son muy pocas disposiciones las que lo desarrollan, prestándose las condiciones para la comisión de irregularidades, especialmente de parte de los mismos representantes de los partidos políticos.

Por ello, es necesario contratar empresas que brinden herramientas tecnológicas confiables, con sólido prestigio y experiencia en la materia, así mismo, se debe contar con herramientas que otorguen facilidades para la lectura de boletas de votación, escáner adecuados y adaptados a las necesidades, instrumentos como perforadoras, entre otros, todo lo anterior con el fin de apoyar el trabajo electoral.

Apertura de urna y expresión del voto

El escrutinio definitivo debe brindar las más grandes garantías de seguridad y transparencia a la ciudadanía, a los candidatos y a los partidos políticos. Especialmente debe garantizar que se respete la voluntad de los votantes expresadas en las urnas y evitar "repartos" de votos o preferencias u otro tipo de actividades constitutivas de fraude.

En este sentido es necesario reformar la legislación para incorporar aspectos como el de la apertura de urnas cuando se presentan inconsistencias en las actas. En 2015 la Sala de lo Constitucional ordenó el recuento de los votos en la circunscripción electoral de San Salvador precisamente por este motivo. Como resultado de esa acción se encontraron aproximadamente veinte mil votos que no habían sido registrados. Lo mismo sucedió en 2018, aunque en una proporción menor, con el agravante que, al no haberse legislado esta causal en el Código Electoral, el TSE actuó discrecionalmente, decidiendo en base a las respectivas sentencias de la Sala de lo Constitucional aplicadas en los comicios de 2015, con relación al recuento de votos en determinadas circunscripciones

Por otra parte, es necesario revisar la forma de expresión del voto, es decir, el signo con el que se expresa la voluntad del votante en la papeleta, elemento que en los diversos procesos electorales genera conflicto, especialmente entre los integrantes de las Juntas Receptoras de Votos, situación que se debe a los diversos criterios que eventualmente se adoptan para tener como válido o no un voto, así como a las variadas formas en que los ciudadanos deciden expresar su voluntad, recurriendo a símbolos como cruces, líneas, puntos, círculos, etc.

De esta forma y teniendo en cuenta que por la complejidad del sistema de voto cruzado la tecnología debe ser un elemento que acompañe los futuros procesos electorales, es necesario dejar bases suficientes para que el TSE defina el mecanismo final de expresión del voto conforme a los procesos técnicos adoptados, pues no resulta idóneo dejar una regulación tan abierta que se preste a interpretaciones arbitrarias, es necesario crear un instructivo de expresión del voto.

PRESUPUESTO DE LAS ELECCIONES Y PARA FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Problemática

¿Por qué es importante que el Estado salvadoreño destine recursos para la administración de elecciones y para el financiamiento de las campañas electorales? La respuesta, dentro de un contexto económico

⁴ FUSADES (2018), "Elecciones 2018. Estado de situación", Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2018.

difícil y acompañado de la impopularidad de la que gozan los partidos políticos, podría resultar complicada. Casos de transparencia en el proceso de contratación y uso de mecanismos. En la medida que se retrasa la asignación de presupuesto se dificulta el proceso de contratación.

El politólogo peruano Fernando Tuesta Soldevilla afirma que “no hay democracia sin elecciones”⁵ ya que éstas constituyen “el mecanismo de alumbramiento y sostenimiento del sistema democrático”⁶. Es a través de elecciones libres, transparentes, periódicas y competitivas que los ciudadanos deciden la forma en la que se distribuirá el poder político. Este acto, sin duda, es el origen de la organización de la vida en sociedad, por tanto, no debería ser objeto de reparos para determinar un gasto que garantice un proceso legal y legítimo. Sin esa inversión, es imposible la elección de funcionarios públicos, la posibilidad de alternancia en el poder y la continuidad del sistema democrático.

Un análisis de la evolución presupuestaria de las elecciones conlleva algo más que el estudio de los datos numéricos. La sobrevivencia del sistema democrático no solo requiere una inversión acorde a sus responsabilidades, también debe acompañarse de una evaluación integral del sistema de financiamiento público de la actividad política.

Las discrepancias entre los presupuestos aprobados han sido el producto de las reducciones discrecionales de parte del Ministerio de Hacienda (MH). En los últimos tres eventos electorales el ramo de hacienda ha efectuado recortes en las asignaciones presupuestarias. En 2015, la solicitud de la autoridad electoral fue por \$36 millones⁷, sin embargo, el MH envió a la Asamblea Legislativa para su aprobación un presupuesto de \$25.6 millones⁸; en 2014 el TSE había requerido un total de \$54.9 millones y al final se aprobó un monto de \$40 millones⁹; y, en 2012 la demanda era de \$27.8 millones y se asignaron \$26.8 millones¹⁰.

Marco Legal

El Código Electoral (CE), reconoce la facultad del TSE en la elaboración del presupuesto ordinario y extraordinario (artículos 42, 63 literal “h” y 274), y señala que el MH debe incluirlo en el proyecto de presupuesto general del Estado que presenta para su aprobación a la Asamblea Legislativa. Con relación a los presupuestos extraordinarios se establece que el MH, sin modificaciones, hará los trámites pertinentes para la aprobación de este instrumento en el Órgano Legislativo.

A continuación, se plantean algunos temas que deben ser discutidos a la luz de la mejora de la institucionalidad democrática.

Propuestas

Posibilidad del financiamiento público para actividades ordinarias y electorales de los partidos políticos

El artículo 210 de la Constitución de la República señala que: “El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes encaminado a promover su

⁵ Tuesta, F. (2004), “La democracia tiene un costo: hacer elecciones”, versión revisada de la ponencia presentada ante la X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, Protocolo de Quito (Lima, 29 y 30 de enero de 2003).

⁶ *Ibid.*

⁷ Redacción El Diario de Hoy (2014), “TSE pide a Hacienda \$36 millones para elecciones 2015”, El Diario de Hoy, 11 de abril de 2014.

⁸ Melara, G. (2014), “TSE ya tiene presupuesto para elecciones 2015”, La Prensa Gráfica, 18 de septiembre de 2014.

⁹ Memoria especial elecciones 2014 elaborada por el TSE y Magaña, Y. (2013), “Entrampado plan para las elecciones 2014”, Diario El Mundo, 15 de junio de 2013.

¹⁰ Plan General de Elecciones 2012 y Memoria especial elecciones 2012 elaborada por el TSE.

libertad e independencia”. El apoyo consiste en un aporte monetario por cada uno de los votos ganados en la elección anterior. No obstante, los partidos no se limitan a operar únicamente en períodos electorales, en tiempos ordinarios éstos deberían concentrarse en actividades orientadas a su institucionalización tales como: la organización interna, la formación de liderazgos, la educación ciudadana, la promoción de la participación de la mujer y jóvenes, entre otros. Estas acciones requieren un financiamiento permanente que permita la modernización de los partidos políticos, como instrumentos para el ejercicio de la representación. La renovación de los cuadros partidarios depende de una oferta novedosa que pueda ser elegida por una demanda de votantes críticos e informados.

Es importante modificar la Ley de Partidos Políticos para que un porcentaje de la deuda política sea utilizada para actividades relacionadas al fortalecimiento institucional durante el periodo ordinario y a su vez parte del financiamiento sea destinado a procesos de campaña; esta propuesta está relacionada con el Artículo 210 de la Constitución de la República donde, como se dijo, se establece que el Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia.

Correspondencia entre los recursos y las tareas de la autoridad electoral

La consolidación de la democracia exige un estudio integral de las reformas políticas que aún están pendientes. Para que la implementación de estas impacte de forma positiva debe contarse con los recursos necesarios los cuales deben ser entregados oportunamente. La aprobación del presupuesto ordinario de la autoridad y el extraordinario cuando corresponde celebrar elecciones también influye de manera directa en la aplicación de los nuevos instrumentos. El retraso en la entrega de recursos es igual de perjudicial que la inexistencia de estos, pues lo primero deriva en la utilización de instrumentos de contratación poco transparentes por la premura del tiempo y pone en riesgo la calidad de la democracia.

Por ello, es importante hacer cumplir el Art. 274 del Código Electoral, en el que se establece que *“El Tribunal Supremo Electoral, elaborará anualmente su presupuesto de gastos, incluidos los relacionados con los eventos electorales, en consulta con el Ministerio de Hacienda, el cual deberá incluirlo en el proyecto de presupuesto general del Estado que presenta para su aprobación a la Asamblea Legislativa. En el caso de gastos especiales que requieran de presupuestos extraordinarios, éstos se elaborarán por El Tribunal y los hará del conocimiento del Ministerio de Hacienda quien, sin modificaciones, hará los trámites pertinentes para su aprobación por la Asamblea Legislativa. En la ejecución del presupuesto serán aplicables la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.”*

La relación entre inversión de recursos, elecciones con integridad¹¹ y democracia de calidad

Existe una secuencia lógica entre una mayor inversión de recursos, la celebración de elecciones libres y competitivas y la consolidación de la institucionalidad democrática. No obstante, debe cuidarse que los incrementos en el presupuesto sean correspondientes al nivel de responsabilidad y que su ejecución sea totalmente transparente. La democracia efectivamente tiene un costo, pero eso no debería ser pretexto para abrir la puerta a la corrupción.

¹¹ Para más información ver FUSADES (2013), “La legitimidad e integridad del proceso electoral salvadoreño”, Departamento de Estudios Políticos, Boletín No.12, noviembre de 2013.

CONTROL DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Problemática

No existe duda que el dinero que reciben los partidos políticos es un factor que incide en la calidad del sistema democrático representativo y, por tanto, debe estar sujeto a controles rigurosos. Un sistema de financiamiento de la política no regulado, sin controles y transparencia, produce efectos nocivos para la democracia, pues implica un riesgo de pérdida de independencia de las instituciones estatales, de los funcionarios electos y de los partidos políticos, debido a la cooptación de la que son sujetos por los intereses de los financistas. Ese escenario acrecienta la posibilidad de que dinero ilícito financie campañas electorales, lo que deriva en actos de corrupción.

Ante esa realidad, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el control son medios que pueden prevenir esos efectos nocivos, dado que permiten establecer las relaciones existentes entre el dinero y la política, y, por ende, se pueden perfilar los tipos de intereses que pueden defender los partidos y funcionarios. Adicionalmente, la transparencia financiera en los partidos políticos es una medida para la prevención y el combate de la corrupción¹².

Marco Legal

En este tema se ubicó un total de siete párrafos que contienen los parámetros de referencia. Ahora bien, de su lectura es posible obtener trece situaciones o aspectos concretos para tener en cuenta para respetar el alcance de los efectos del proceso de inconstitucionalidad 43-2013, los cuáles son¹³:

- La exigencia de presentar rendiciones de cuentas a un determinado organismo y a la población.
- La forma y contenido de las rendiciones de cuentas, para permitir el análisis y comparación de la información.
- Crear mecanismos adecuados de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas, pues no es suficiente con que estos datos se registren ni que la institución controladora acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes.
- Garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna.
- Crear instrumentos de auditoría, de tal manera que se garantice la veracidad de la información reportada por los partidos.

Un adecuado sistema de control interno requiere la fijación de una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y corrección en el manejo de fondos, así como la correcta contabilización de esos movimientos y la organización de un sistema confiable de soporte de información que respalde cada movimiento. El sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría. Los partidos deben organizar sus sistemas contables y de información, de manera tal que tanto la autoridad pública, como la ciudadanía, puedan acceder a la información pública.

- a) El control debe ser tanto en su funcionamiento ordinario como en lo relativo a campañas electorales.

¹² Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia de Acción Ciudadana (2017), *Sistema de Financiamiento de la Política en El Salvador 2017*, El Salvador, pág. 7.

¹³ Op. Cit. FUSADES (2015).

- b) Los partidos han de contar con registros de los aportes privados, que contengan, al menos, la identidad de los "aportantes" y los montos aportados, así como el registro de gastos ordinarios y de campaña.
- c) Brindar a los ciudadanos, previa solicitud, información detallada sobre los aportes de fondos públicos a cada partido y el uso que se hace de dichos fondos.
- d) El acceso a la información partidaria requiere como condición necesaria la existencia de una institución contralora que garantice su protección eficaz. Esta debe poder acceder a los datos, verificar su legalidad y aplicar las sanciones correspondientes. De igual forma debe garantizar la llegada de la información a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna. En definitiva, se requiere de una entidad que audite la información de los partidos políticos, y que determine la veracidad de los registros que estos posean.
- e) La Asamblea Legislativa debe regular: (i) el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad.
- f) Las estructuras organizativas de los institutos políticos, que incluya una instancia cuya función contralora garantice la rendición de cuentas; y,

La garantía de los ciudadanos de acceso a la información de interés público en poder de los partidos.

Los parámetros señalados han venido cumpliéndose en base a reformas aisladas que no permiten un control más eficaz del financiamiento político. Debe entenderse que esta regulación busca, principalmente, evitar la financiación de campañas con dinero proveniente del narcotráfico, de fuentes ilícitas y de la corrupción. Casos como el guatemalteco reflejan claramente la necesidad de una legislación más estricta que cuide y promueva la transparencia de los fondos que reciben las organizaciones partidarias. Con el propósito de completar las modificaciones que permitan una fiscalización más severa del origen de los fondos y una actitud más responsable de los partidos para cumplir con la normativa.

Propuesta

Caso del financiamiento de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular

Uno de los parámetros concretos, establecidos en la parte resolutive de la sentencia 43-2013, consiste en que la Asamblea Legislativa debe de regular el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad. A pesar de que el legislador ha tenido avances importantes en la regulación al financiamiento de los partidos políticos, en cuanto a los candidatos partidarios no se observa ningún tipo de regla. Cabe advertir que actualmente los sujetos de control solo son los partidos políticos, pese a que los candidatos reciben financiamiento¹⁴. Vale recordar que para las candidaturas no partidarias sí se han establecido algunos controles en las "Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas". Sin embargo, son mecanismos adecuados para esa figura y que no necesariamente pueden funcionar con los candidatos partidarios.

Por ello, es necesario establecer parámetros legales que permitan controlar ese ámbito de la política, especialmente para prevenir el uso de fondos con origen ilícito, de actividades como el crimen organizado, narcotráfico y lavado de dinero. Asimismo, este tipo de controles ayudarían a fortalecer la transparencia de los procesos electorales, ya que, de no cubrirse esta área, los partidos políticos podrían canalizar sus recursos a través de sus candidatos para evadir los propios controles al financiamiento. Y, desde otra

¹⁴ Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia de Acción Ciudadana (2017), *Sistema de Financiamiento de la Política en El Salvador 2017*, El Salvador, pág. 50.

perspectiva, se permitiría que la ciudadanía identifique influencias indebidas o conflictos de interés entre ciertos "patrocinadores" y los políticos.

En esa línea, es de hacer notar que esta regulación no es necesaria únicamente para los candidatos, sino también para los precandidatos, pues los problemas ya señalados también podrían presentarse en las elecciones internas y primarias de los partidos. Al momento de establecer esos mecanismos de control debe tenerse en cuenta que la gran cantidad de candidaturas podría dificultar la labor del Tribunal Supremo Electoral si se le encomienda un control muy exhaustivo de cada participante por esa razón, en cuanto a las precandidaturas la vigilancia podría conferirse a los mismos partidos.

Ya que la finalidad de esta regulación es transparentar ante la ciudadanía el origen y destino de los fondos del financiamiento, la publicidad de la información resultaría -aunque no la única- en una manera de fiscalizar esta actividad, permitiendo que sea el mismo cuerpo electoral y la membresía de los partidos políticos quienes escruten los datos proporcionados por precandidatos y candidatos. El uso de medios electrónicos facilitaría esta acción con un bajo costo económico para la administración electoral, los partidos, candidatos y la ciudadanía. Debe reformarse la Ley de Partidos para establecer la obligación de rendición de cuentas para candidatos y precandidatos para cargos dentro de partidos políticos y de elección popular. Esto significaría que las personas antes mencionadas, serían sujetas de auditoría por el TSE. Del mismo modo, se debe considerar la penalización de financiamiento ilícito, es decir, involucrar al ámbito penal y no solo electoral ante el financiamiento ilícito.

Establecimiento de controles más exhaustivos y de una unidad especializada de control del financiamiento político en el TSE

El financiamiento ilícito de las campañas electorales es parte de la génesis de la corrupción a muy alto nivel. Puede generar compromisos financieros significativos que el nuevo partido de gobierno tratará de cumplir mediante concesiones para sus benefactores privados que no sólo son indebidas, sino que también pueden "secuestrar" la agenda estratégica para el desarrollo de la nación. Es por consiguiente imperativo regular y fiscalizar la financiación de los partidos políticos en los procesos electorales.¹⁵

Verificando el ejercicio de control sobre el financiamiento de la política en el país, se advierte que las capacidades de fiscalización del TSE y CCR son extremadamente limitadas, casi nulas. Es pertinente señalar que la autoridad electoral no tiene un departamento, unidad o dependencia especializada que se encargue de fiscalizar a los partidos políticos¹⁶

Lo anterior es problemático, pese a que como resultado del acceso a la información y de la aplicación de algunas reglas de integridad se puede reducir la impunidad en el ámbito del uso ilegal de recursos en las campañas. Vale mencionar que con el propósito de prevenir el uso ilegal del dinero en la política en algunos sistemas se promueven prácticas de integridad similares a las que deben asumir los funcionarios públicos. Las declaraciones patrimoniales de los candidatos a cargo de elección popular y su obligación de mostrar el origen del dinero que reciben a título individual, fuera del que los donantes entregan a los partidos; la manifestación de los conflictos de interés que podrían tener si son electos para el cargo por el que se postulan; la incompatibilidad de ciertas candidaturas, principalmente cuando se trata de empresarios que incursionan en política y que gozan de concesiones otorgadas por el Estado; y un mayor control del "ventajismo oficial" para evitar el uso de recursos públicos principalmente por quienes ostentan candidaturas del partido de gobierno, son algunas de las medidas que podrían disuadir el

¹⁵ Clancy, S., Martínez, O. y Ketelhohn, N. (2019), "Corrupción en América Latina y sus soluciones potenciales", INCAE Business School, 2019.

¹⁶ Ídem, Centro de Monitoreo pág. 48.

cometimiento de actos de corrupción durante el evento electoral y evitar esas mismas prácticas cuando los elegidos ejerzan el poder¹⁷. (Ver caso de Sandra Salgado).

Por otra parte, es necesario que la autoridad electoral muestre total independencia de los partidos cuando deban investigarles y sancionar sus conductas indebidas en materia de transparencia, registros financieros y rendición de cuentas. La autonomía de los órganos de control es clave para terminar con los comportamientos indebidos al interior de las fuerzas políticas. Lo anterior hace necesario el establecimiento en el TSE de una unidad de control y regulación del financiamiento político que cuente con el personal suficiente y especializado en el área contable y de auditoría para la realización del examen de la información que presentan los partidos políticos. Esta propuesta conlleva el refuerzo presupuestario para el árbitro electoral de tal forma que cuente con los recursos adecuados para la contratación del personal y la compra del equipo informático que le permita desarrollar las atribuciones en este ámbito.

En esa medida, debe reformarse el Código Electoral para crear un Departamento o Unidad de Fiscalización de Partidos Políticos que pueda verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, control financiero, acceso a la información y rendición de cuentas; esa unidad también debe estar facultada para recibir, requerir, verificar y auditar la información contable y financiera que los partidos políticos, los candidatos de partidos y no partidarios, pudiendo practicar auditorías, inspecciones, revisiones y cualquier otra diligencia necesaria para el cumplimiento de la ley, entre otros aspectos.

Límites y sanciones

La intensidad de las sanciones se vuelve relevante en estos casos lo mismo que la persecución penal de aquellos a los que se compruebe delitos de corrupción como medios para financiar las campañas. Es necesario promover la integridad al interior de los partidos y fomentar prácticas que terminen con la impunidad en esta área.

Las sanciones establecidas en la legislación electoral no han sido suficientes para disuadir el incumplimiento de las regulaciones en materia de financiamiento político por parte de los partidos. Es más, la legislación salvadoreña solo contempla multas como sanción; no existen sanciones de tipo electorales que signifiquen consecuencias ulteriores por financiamiento irregular¹⁸. En tal sentido deben revisarse los regímenes sancionatorios en otros sistemas en los que las sanciones pecuniarias alcanzan elevados porcentajes que se restan del financiamiento público que generalmente reciben los partidos. El caso mexicano es ejemplificativo en este aspecto.

Por tanto, consideramos necesario reformar la Ley de Partidos Políticos para elevar la cuantía de las multas, y establecer sanciones electorales como suspensión de la deuda política, la imposibilidad de inscribir candidaturas, entre otras sanciones.

Por otro lado, debe abrirse el debate acerca de los límites que actualmente contiene la Ley de Partidos en cuanto a las cantidades de dinero que puede donar una persona natural o jurídica a una organización partidaria. La práctica sugiere que el fraccionamiento de ese financiamiento permite el incumplimiento de la normativa y con ello se burla la restricción establecida por el legislador para que una sola persona esté imposibilitada a donar cantidades importantes de dinero a los candidatos y partidos políticos. Junto con ello, la ley no establece un límite a las aportaciones en un año electoral, ya que solo se refiere a

¹⁷ Rodríguez, L.M. (2019), "Política y corrupción en América Latina: las lecciones para el triángulo norte en Centroamérica" en Salvador Romero Ballivián y Julieta Castellanos (directores). *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata, 2019, p. 165 - 201.*

¹⁸ Ídem Centro de Monitoreo, pág. 51.

periodos ordinarios y preelectorales¹⁹. Podría revisarse la Ley de partidos Políticos para reducir los actuales límites de aportaciones de particulares a los partidos, y regular el límite en año electoral.

INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES TEMPORALES Y CAPACITACIÓN DE SUS MIEMBROS

Problemática

La integración de las JRV con ciudadanos sin vínculos partidarios, por segunda ocasión, representó un desafío para el TSE, tanto en el reclutamiento, como en la capacitación y la integración de mesas. Los plazos establecidos en la ley a los partidos políticos para presentar sus propuestas de miembros de JRV y el subsiguiente proceso de depuración son reducidos y limitan los tiempos de capacitación efectivos. La corta duración de ese período también dificulta el contacto y administración de los ciudadanos por parte del TSE. El sorteo señalado en el Código Electoral para completar las listas de los partidos debería llevarse de forma paralela para contar con un banco de suplentes capacitados, que efectivamente, puedan ser considerados para conformar las JRV.

En la última elección presidencial se reportaron algunos casos de ciudadanos que resultaron electos en el sorteo y que habiendo completado la capacitación y, por tanto, estando certificados, no pudieron integrar las mesas. En próximas elecciones debe considerarse si los llamados a integrar las mesas serán los que resulten del sorteo o los que voluntariamente se inscribieron para realizar esta función, conocidos como elegibles. Continuar avanzando gradualmente hacia la ciudadanización de las JRV es fundamental. La capacitación de los miembros de las JRV fue clave para homologar conceptos, funciones e información y así asegurar que la actuación de los integrantes de las mesas se rigiera por lo que manda la ley y no por un interés particular de promover la victoria de un candidato específico. Cumplir con los tiempos y las dos capacitaciones requeridas para todos los miembros de mesa sigue siendo un desafío.

Marco Legal

Para este tema son siete los párrafos que contienen los parámetros de referencia y, de su lectura es posible obtener igual número de situaciones o aspectos concretos a considerar para respetar el alcance de los efectos del proceso de inconstitucionalidad 139-2013. Tales párrafos se presentan a continuación²⁰:

- a) La primera etapa, la institucionalización de un marco normativo que desarrolle los mecanismos y procesos de selección de quienes aspiran a desempeñarse como miembros de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos; en el que se fije los requisitos, incompatibilidades, inhabilidades, para el acceso, permanencia y relevo en el cargo temporal. De esta manera, se garantiza la independencia del Organismo Electoral Temporal y el íntegro cumplimiento de las obligaciones propias de tales cargos.
- b) La segunda, la profesionalización de los Órganos Electorales por medio de una previa, constante y suficiente capacitación de sus miembros, y de la colaboración interinstitucional de las diferentes instituciones del Estado; es aquí en donde cobra mayor importancia el papel del Tribunal Supremo Electoral como máxima autoridad en dicha materia – art. 208 Cn.–, dado que, en la actualidad, la eficacia, transparencia y legalidad del proceso electoral depende de que dicho ente constitucional adopte e implemente las medidas, decisiones y acciones que conlleven a tales fines.

¹⁹ *Ídem Centro de Monitoreo, pág. 53*

²⁰ *Op. Cit. FUSADES (2015).*

- c) Dadas las características de los Organismos Electorales y su incidencia en los asuntos principales y accesorios de carácter operativo y competencial en el proceso de elección, la Asamblea Legislativa debe adoptar las medidas legislativas que permitan asegurar a todos los contendientes en el proceso electoral, en condiciones de igualdad y de transparencia, la participación en la conformación subjetiva de los mismos, ya que es fundamental que su composición no dependa de intereses partidarios.
- d) La inconstitucionalidad antes declarada sobre los arts. 91 inc. 1º, 95 inc. 1º y 99 inc. 1º CE, abarca específicamente el texto relativo a "... [e]l quinto o quinta será elegido o elegida por sorteo de entre el resto de los partidos o coaliciones que, habiendo participado en esa misma elección, hayan obtenido representación legislativa...". En el caso, del art 13 DPCNPEL, la inconstitucionalidad implica la expulsión del ordenamiento jurídico de todo el inciso 2º.
- e) El Órgano Legislativo deberá emitir, con suficiente anticipación al próximo proceso electoral, la normativa que posibilite que partidos políticos contendientes –independientemente que tengan o no representación legislativa– y los candidatos no partidarios puedan proponer ciudadanos para ser el quinto miembro a las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos.
- f) Asimismo, conforme al Considerando IV 3, el Órgano Legislativo deberá adecuar la legislación electoral para garantizar la adopción e implementación del proceso de ciudadanía de los Organismos Electorales Temporales, según se ha explicitado en la presente sentencia, atendiendo el límite constitucional fijado respecto a los ciudadanos propuestos por los partidos políticos contendientes y los candidatos no partidarios, como miembros de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos; y establecer además, las normas jurídicas que permitan la institucionalización y profesionalización de los Organismos Electorales Temporales.
- g) Los referidos entes electorales estarán conformados por cinco miembros; cuatro de ellos serán propuestos por aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección del mismo tipo en que hayan participado, no debiendo tener vinculación político – partidaria; y en el caso del quinto miembro, la Asamblea Legislativa – conforme al efecto anterior–, deberá adecuar la legislación electoral a fin de que todos los partidos políticos contendientes (a excepción de los que ya designaron) y los candidatos no partidarios, puedan proponer a los ciudadanos para el respectivo sorteo; siendo aplicable en este caso, la limitación constitucional antes descrita.

Propuesta

Es necesario impulsar, elección tras elección, y fuera del período de las campañas, un programa de educación cívica que sensibilice a los ciudadanos para que comprendan la importancia de integrar las JRV y los distintos canales a los que pueden acudir los votantes para ser voluntarios. En esta materia también es relevante que la capacitación de los ciudadanos para conocer las funciones en este tipo de organismos sea permanente de tal forma que, llegada la etapa previa a las elecciones, se cuente con suficientes personas capaces de ejercer las funciones de las JRV, principalmente las vinculadas al escrutinio. El perfil de los miembros de JRV debe ser adecuado para las funciones que desempeñará: ser mayor de 18 años, salvadoreño, saber leer y escribir correctamente, tener el DUI vigente y con residencia del municipio donde, No tener afiliación partidaria, recibir las capacitaciones presenciales y virtuales programadas por el TSE e impartida por la Dirección de Capacitación y Educación Cívica, para obtener la acreditación

correspondiente. El plazo para capacitar a miembros de las JRV debe ser un año previo al proceso electoral que se celebrará.

Debe continuar perfeccionándose la ciudadanización de las Juntas Receptoras de Votos. La figura del ciudadano “sorteado” debe considerarse en igualdad de condiciones que los propuestos por partido. La participación ciudadana es clave para construir una cultura democrática y de involucramiento en las distintas instancias. Debe discutirse un posible mecanismo alternativo para escoger a todos los integrantes de las JRV a través de un sorteo entre los electores que conforman cada mesa o evaluarse la posibilidad de integrar las mesas con estudiantes universitarios.

El Tribunal deberá revisar a detalle el proceso de notificación, contacto y capacitación de los miembros de las JRV. El manejo de una gran cantidad de personas requiere una planificación adecuada para que todos los involucrados entiendan su rol y cumplan, en tiempo, los requisitos para ejercerlo debidamente. Asimismo, debe contarse con una plataforma tecnológica para el seguimiento y control en la integración de JRV que permita identificar correctamente la procedencia del ciudadano y mantener contacto con los potenciales miembros de mesa. Lo anterior mejoraría la efectividad del TSE en el cumplimiento del proceso de impartir las jornadas de capacitación. La apuesta es que Juntas Receptoras de Votos estén formadas por ciudadanos que no pertenezcan a partidos políticos.

OBSERVACIÓN ELECTORAL

Problemática

La observación electoral es una práctica que ha venido perfeccionándose en las últimas décadas. Su trabajo ya no se limita a verificar el cumplimiento de meros formalismos el día de la elección. Ahora las misiones se instalan con anticipación vigilando aspectos como las “campañas adelantadas”, el uso y la aplicación de la tecnología que se empleará para el conteo de votos, el procesamiento y la transmisión de resultados electorales, y la supervisión del financiamiento que invierten los partidos en medios de comunicación. Con posterioridad revisa la efectividad de la justicia electoral.

Las misiones realizan un sondeo con diferentes actores. Exploran la percepción de la sociedad civil respecto del desempeño de la autoridad electoral, examinan los controles que esta última utilizará para evitar que los competidores tomen ventajas prohibidas por la ley y comprueban las estrategias de seguridad allá donde la violencia todavía es un factor que incide en la celebración de las elecciones.

Las misiones internacionales de observación no pueden intervenir en la organización de las elecciones. Tampoco les es permitido pronunciarse en favor de ningún instituto político y les está vedado opinar sobre las acciones del árbitro electoral. Sin embargo, su presencia obliga a las instituciones a cumplir con los requisitos mínimos de toda elección. Las autoridades y los partidos saben que les vigilan y que, una vez concluida la votación, las misiones procederán a publicar su informe preliminar.

La voz de los que componen a las representaciones extranjeras, generalmente integradas por expertos, por expresidentes y por observadores con amplia trayectoria dada su participación en decenas de elecciones en diferentes países, es imprescindible porque puede pronunciarse sobre la legitimidad del proceso o la falta de esta y, por tanto, avalar o, en su caso, reprobado la manera en la que se desarrolló el ciclo electoral antes, durante y después de los comicios.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE) son las dos entidades oficiales que mayor experiencia presentan en la materia. Además del informe que entregan inmediatamente

después de concluido la elección, en los meses siguientes, las delegaciones preparan un documento mucho más completo y riguroso que contiene una amplia descripción del proceso, recomendaciones y llamados de atención. Este ejercicio alimenta la agenda de quienes, desde las organizaciones ciudadanas, procuran mejorar los procesos electorales. También contribuye a que los partidos políticos y la entidad que administra las elecciones tomen nota y traten de implementar los cambios sugeridos para los siguientes comicios.

En sistemas como el salvadoreño, en los que se permite “cruzar el voto” y donde la tecnología electoral es indispensable para el cómputo tanto de los diputados que obtienen los partidos como de las preferencias de cada candidato para finalmente asignar los escaños, la observación electoral ha debido especializarse. En estos casos las misiones incluyen expertos informáticos que comprueben la fiabilidad de los equipos que se utilizarán. La desconfianza en este tipo de mecanismos, principalmente por parte de los partidos, exige el máximo cuidado para evitar especulaciones de fraude.

El trabajo de estos grupos es esencial en contextos donde la inseguridad puede influir en los resultados de la elección. En ámbitos donde peligra la integridad física de los observadores y de los mismos electores, las misiones están obligadas a garantizar la protección de sus miembros y además deben constatar que las autoridades locales están comprometidos a facilitar el ejercicio del sufragio a los ciudadanos.

Marco Legal

Pese a ser un proceso tan preponderante para garantizar la legitimidad y transparencia de los procesos electorales, las misiones de observación electoral no están regulados en el Código Electoral. En su defecto, esta labor está regulada en el Reglamento General para la Observación Electoral, lo que ofrece poca garantía jurídica al proceso debido a que puede ser fácilmente modificado. En este Reglamento se define a las observaciones electorales de la siguiente forma:

Artículo 2.- Se entenderá por observación electoral, la actividad desarrollada de manera planificada y organizada por personas jurídicas, muy especialmente instituciones vinculadas al quehacer electoral, al ámbito académico o de educación ciudadana, nacionales o extranjeras; que con el propósito educativo de retroalimentar y mejorar la calidad técnica de las elecciones, de manera imparcial, profesional e independiente, examinan y recopilan información sobre la pureza, integridad y transparencia de las mismas.”

Sin embargo, sí existen marcos normativos internacionales que pueden tomarse como referencia para la observación electoral si se comprende que la misma es una extensión de los derechos políticos inherentes a la persona. Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 23 que: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Elaborando en lo anterior, se retoma lo que establece la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones: “Las elecciones democráticas auténticas, como los otros derechos humanos, y más generalmente la democracia, no pueden realizarse sin la protección que brinda el imperio de la ley. Esos preceptos están reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales, así como en los documentos de numerosas organizaciones intergubernamentales. Por consiguiente, el logro de elecciones democráticas auténticas ha pasado a ser

un tema de incumbencia de las organizaciones internacionales, así como es de incumbencia de las instituciones nacionales, los contendientes políticos, los ciudadanos y sus organizaciones cívicas.” Por tanto, se puede llegar a la conclusión que la observación del proceso electoral forma parte de los derechos fundamentales y, por lo tanto, están amparados según los instrumentos de derechos humanos.

Además, las misiones de observación electoral internacional están reguladas explícitamente en la Carta Democrática Interamericana en el Artículo 24:

“Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral. Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada. Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.”

Propuesta

En los últimos dos comicios se constató una falta de respaldo por parte del TSE hacia algunos grupos de observadores electorales nacionales. Ciertas organizaciones no recibieron la acreditación necesaria para desarrollar esta función lo cual limitó la posibilidad de una más amplia cobertura de las misiones domésticas en el territorio nacional. La autoridad electoral debe ceñirse al principio de legalidad de tal forma que no opere la arbitrariedad de ninguno de los miembros *del colegiado en el sentido de rechazar a algunos colectivos que piden su autorización como observadores, no obstante cumplir con los requisitos de ley, únicamente por las diferencias que puedan existir acerca de la forma en la que se han organizado las elecciones.*

La posibilidad de participar como observadores electorales debe ser amplia y únicamente restringirse si no se cumplen con las formalidades que exige la legislación electoral o, después de una resolución motivada, explicar que se ha rebasado el número de observadores que logísticamente es adecuado acreditar para evitar la saturación de los centros de votación. Este último aspecto debe ser cuidadosamente analizado porque siempre harán falta observadores en algún lugar del país y no necesariamente la solución será la de rechazar a algunas misiones de observación nacional argumentando que los centros cuentan con suficientes observadores.

Los integrantes de las misiones de observación electoral, nacionales o internacionales, debidamente acreditados ante el TSE con base en el reglamento respectivo, podrán presenciar los actos de instalación y cierre de la votación, incluso el escrutinio y escrutinio final, e ingresar a una junta receptora de votos en cualquier momento que lo deseen, sin alterar el normal desarrollo de la votación. La autoridad pública deberá brindar la mayor colaboración posible. De igual forma tener los manuales a disposición y en tiempo de cómo opera el conteo y el sistema mismo. (Esta consideración se debe por la complejidad del conteo de votos en El Salvador). Por ello se debe incluir dentro del Código Electoral un apartado sobre las observaciones electorales nacionales e internacionales de manera que se le otorgue protección de ley a un proceso que es preponderante para garantizar la transparencia y legitimidad en procesos electorales.

FÓRMULA ELECTORAL (ADJUDICACIÓN DE ESCAÑOS PARA CANDIDATOS NO PARTIDARIOS)

Problemática

La jurisprudencia constitucional respalda la existencia de las candidaturas no partidarias. En principio, cualquier reforma que incumpla los parámetros establecidos en las respectivas sentencias sería declarada como contraria a la Constitución de la República. A petición de distintos demandantes, la Sala declaró inconstitucionales algunas de las “disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en elecciones legislativas”, por exigir un número de firmas desproporcionado para su inscripción y un plazo muy breve para conseguirlas. Asimismo, la Sala amparó a los demandantes que reclamaron al TSE por no aceptar que una misma persona apoye con su firma a diferentes no partidarios. Las resoluciones de la Sala contribuyeron a la elección del primer diputado no partidario en los comicios de 2018.

Asimismo, la forma de contar los votos a favor de este tipo de candidatos se encuentra avalada por un fallo de la Sala de lo Constitucional. Esta instancia, con la finalidad de preservar las condiciones de igualdad, ordenó agrupar en “planillas” a los no partidarios en cada una de las circunscripciones electorales de manera similar al mecanismo utilizado por los aspirantes a diputados de los partidos políticos. Ciertamente la decisión de la Sala puede llevarnos a situaciones en las que, dentro de una misma planilla, habría no partidarios “pro vida” y otros a favor del aborto, o unos de una ideología y el resto de otra totalmente contraria. Los votos de un elector contribuirían a que probablemente resulte electo un sujeto con valores diferentes al de aquel. Por esa razón la sentencia no fue respaldada por el presidente de la Sala. El titular de la Corte Suprema de Justicia razonó su voto señalando precisamente este riesgo.

Marco Legal

Los parámetros establecidos por la Sala de lo Constitucional para el establecimiento de las candidaturas no partidarias fueron los siguientes²¹:

- a) A diferencia del cargo de diputado, el constituyente contempló expresamente el requisito de afiliación partidaria para el cargo de presidente de la República, debido a que este ejerce “una alta representación popular” y por tanto tenía que “pertenecer a un partido político cuya ideología, finalidades y programas (Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución /IUCEPC) conociera el pueblo”. Esa preocupación explicaría la especificidad del art. 151 Cn. respecto a la previsión más general del art. 85 inc. 2º frase 1ª Cn.
- b) El art. 72 Ord. 3º Cn. dispone: “Los derechos políticos del ciudadano son: (...) optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinen esta Constitución y las leyes secundarias”. Esto implica que todo ciudadano siempre que cumpla con los requisitos que para tal efecto se hayan prescrito, se puede presentar a ocupar un cargo público, y presentarse como candidato conlleva el cumplimiento de otros requisitos que previamente se señalan ya sea por la Constitución o por las leyes. Aun cuando el art. 126 Cn. establezca ciertos requisitos, ello no obsta para que el legislador secundario regule otros, como le autoriza el art. 72 Ord, 3º Cn.
- c) De acuerdo con el art. 85, inc.2º frase 1ª Cn. “los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”. Esta norma, de acuerdo con la Sala, no tiene carácter absoluto, ya que admite excepciones en virtud del propio texto constitucional. Ese carácter relativo, además, permite darle recepción a otra excepción

²¹ FUSADES (2015), “De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño”, Departamento de Estudios Políticos, enero, 2015.

proveniente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, contenida en el art. 23.1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- d) Respecto a la frase 1ª del inc. 2º del art. 85 Cn., la IUCEPC estableció que los partidos políticos son la única expresión del pluralismo político representativo, de manera que no se permite que otra clase de instituciones con distintas finalidades, se arroguen la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental. La intención de la norma entonces es la de excluir a grupos, asociaciones, organizaciones o cualquier otro tipo de entidades colectivas que de hecho posean o se hayan constituido jurídicamente con una finalidad diferente a la de los partidos políticos – que es la de alcanzar el poder político, ejercerlo y desarrollar un programa político – sean utilizados como instrumentos para el ejercicio de la representación política. Sin embargo, la 1ª frase del inc. 2º del art. 85 Cn. de ninguna manera excluye que los ciudadanos como tales, ya sea individualmente (candidaturas independientes) o colectivamente (movimientos cívicos), puedan optar al cargo de diputado sin la mediación de los partidos políticos.
- e) El fundamento de esta apertura para las candidaturas no partidarias descansa en que el ciudadano y su participación en la vida pública constituyen la esencia de la democracia, por encima de los partidos políticos y de grupos con intereses particulares. Además, la Constitución asegura también la participación de los ciudadanos que no se sienten representados por los partidos políticos.
- f) Si se ha afirmado que el derecho a optar a cargos públicos de elección popular (art. 72 Ord. 3º Cn.), que se integra con la norma que prescribe la mediación de los partidos políticos (frase 1ª del inc. 2º del art. 85 Cn.), incluye el derecho de todo ciudadano a postularse, individualmente o asociado con otros, como candidato independiente, también en virtud de la recepción del art. 23.1.b de la Comisión Americana de Derechos Humanos en el Derecho interno salvadoreño, los miembros de grupos específicos de la sociedad, a quienes la propia exigencia de la mediación de los partidos políticos puede excluir de la participación política, tienen derecho a postularse como candidatos, conforme a la ley, sin la mediación de los partidos políticos.

Propuesta

Para cumplir el mandato de la Sala, se propone que los candidatos no partidarios, por acuerdo entre ellos en un determinado departamento, se unan, de manera voluntaria, en un mismo grupo (coalición) garantizando que el elector votará por individuos que persiguen ideales similares a los suyos.

Por otra parte, es necesario cuidar la equidad entre los partidos políticos y los candidatos no partidarios, con el objetivo de evitar distorsiones, en el sentido de evitar que las planillas de los no partidarios sobrepasen el número de escaños que corresponden a la circunscripción electoral en la que compitan. Para ejemplificar, no es posible que, en la ciudad de San Salvador, un partido tenga la limitante de presentar 24 candidatos a diputados y en la planilla de los no partidarios se encuentran 30 o más aspirantes.

Se propone que la inscripción de coaliciones no partidarias pueda hacerse de dos formas distintas:

1. Entre candidaturas no partidarias individuales, una vez hayan obtenido la cantidad mínima necesaria de firmas para la inscripción de cada una. En este caso, sólo se deberá inscribir la coalición ante el TSE;
2. Mediante la inscripción directa de la coalición ante el TSE, en cuyo caso será la coalición en su conjunto quién deberá obtener el número mínimo necesario de firmas.

En lo relativo al conteo, deberá darse el mismo tratamiento a las planillas no partidarias que a las partidarias, para lo cual se contará la cantidad de votos de la planilla no partidaria a efecto de contabilizar

la cantidad de escaños obtenida, procediendo a asignar las curules en base a la cantidad de marcas de preferencia.

Por otra parte, para inscribirse como candidatos, las planillas de no partidarios deberán reunir una cantidad de firmas equivalente al 0.5 % del padrón electoral de la circunscripción en que pretendan competir y tener un grupo de apoyo de al menos 10 personas con su respectivo proyecto de presupuesto y plataforma electoral. La coalición deberá inscribirse ante el Tribunal Supremo Electoral presentando para ello su bandera, colores y demás elementos distintivos. No se deberá pedir ningún requisito adicional. De igual forma, debe habilitarse a los ciudadanos a apoyar la inscripción de más de una planilla de no partidarios.

EXPRESIÓN DEL VOTO Y PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN: PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PRIVADOS DE LIBERTAD SIN SENTENCIA

Problemática Voto de personas con discapacidad

En El Salvador, se ha avanzado notablemente en los siguientes aspectos: el acceso al voto a las personas con discapacidad física, la implementación del voto residencial, la adaptación de algunos centros de votación, las funciones que se asignan a miembros de JRV para la correcta atención a las personas con discapacidad, la inclusión del método braille para el ejercicio del sufragio, la capacitación que se brinda a miembros de Organismos Electorales Temporales, entre otros. Sin embargo, personas de movilidad disminuida no ejercen este derecho ya que no pueden llegar hasta los centros de votación o algunos de los mismos no prestan las condiciones para facilitar la movilidad de estos.

En cuanto a la participación política y en particular el derecho al sufragio pasivo de las personas con discapacidad es importante señalar que la mejora de la calidad de la democracia pasa por volverla más inclusiva, posibilitando reglas para el acceso al ejercicio de poder de este grupo poblacional.

Marco Legal Voto de personas con discapacidad

La Convención Internacional de Naciones Unidas Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 29 regula el derecho a la “Participación en la vida política y pública”, estableciendo que: “Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda; iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar”.

En las pasadas elecciones celebradas en España durante el presente año, dentro de las listas municipales presentadas por el Partido Podemos, se incluyeron a 3 personas con síndrome de Down y a todas las

personas con discapacidad intelectual se les permitió acudir a ejercer el sufragio. En México, en el Estado de Sinaloa, en las elecciones de 2018 se eligió al primer diputado con discapacidad física.

En El Salvador en 2009 se eligió al primer diputado de la Asamblea Legislativa con discapacidad física y en 2018 se eligió a la primera mujer diputada con la misma condición. Sin embargo, no existen reglas que generen la obligatoriedad a los partidos políticos para garantizar la participación de éstas en el acceso a cargos de ejercicio de poder, su participación depende de la voluntad y discrecionalidad de los partidos políticos.

Propuestas Voto de personas con discapacidad

Para la correcta inclusión de las personas con discapacidad para el ejercicio del sufragio pasivo y garantías de acceso a cargos de ejercicio de poder, es necesario realizar reformas en la ley de partidos políticos para establecer reglas que posibilite incluir a personas con discapacidad en las listas de candidatos de los partidos políticos tanto para cargos de dirección como para cargos de poder público.

Para fomentar la participación de las personas con discapacidad en el ejercicio del sufragio pasivo, se requiere realizar reformas al Código Electoral para regular lo siguiente:

a) Disponer en cada centro de votación de urnas especiales para votantes con discapacidad o personas adulto mayor, las cuales estén ubicadas a la entrada de estos o en el lugar más accesible, debiendo parte de la JRV correspondiente trasladar el material electoral con el debido resguardo, para el ejercicio del sufragio del elector.

b) Implementar el voto domiciliario para aquellas personas que tienen arriba del 70% de discapacidad física y por tanto se ven imposibilitados a salir de sus casas para ejercer su derecho al sufragio, debiendo establecer un mecanismo previo de inscripción y validación por parte de la autoridad electoral y considerando que este se realice mediante la modalidad de voto adelantado.

Problemática Voto de privados de libertad sin sentencia

La presunción de inocencia es un principio básico y una garantía constitucional para las personas a quienes se les impute el cometimiento de un delito, por lo que debe ser tratada como tal en todo momento (art. 12 de la Cn y art. 6 CPRn). Consecuentemente, las personas privadas de libertad o en detención provisional que no se ha probado su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, deberá seguir siendo tratada como inocente.

Los derechos de ciudadanía se suspenden por “auto de prisión formal” (art. 74 Cn No.1) y se pierden por ser “condenados por delitos” (art. 75 Cn No. 2). Es importante precisar que: “No existe una diferenciación en la Constitución entre la suspensión y pérdida de los derechos ciudadanos”, como tampoco se define en qué consiste el auto de prisión formal, por lo que se considera que se tomó del sentido usual del derecho procesal penal salvadoreño recogido en el Código procesal penal derogado que en su art. 374 lo definía como: “La resolución que dicta el juez después de que el jurado ha estimado culpable al procesado...”. En la actualidad el código procesal penal vigente no recoge la figura del auto de prisión formal, ya que la sustituyó por el Acta de Vista Pública o Acta de Audiencia (art. 401 CPRn).

Marco Legal Voto de privadas de libertad

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos ratificado por El Salvador en el año 1979, en su artículo 2, establece que: “Los Estados Parte se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren sujetos a la jurisdicción del territorio, los derechos comprendidos en el pacto, sin importar raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Esto implica que deberán abstenerse de violar o irrespetar estos derechos, pero también los obliga a adoptar medidas positivas para que los derechos sean efectivos.

Con base a lo anterior, las personas privadas de libertad sin condena gozan del principio de inocencia y por tanto de sus derechos ciudadanos, entre ellos el de ejercer el sufragio.

En la legislación comparada de América Latina encontramos que en Venezuela en 2015, 17 mil presos tenían la posibilidad de votar, pues el sistema electoral en este país les permite a los privados de libertad emitir el sufragio dentro de los centros penitenciarios; en Ecuador al menos 10,230 reos sin condena estaban habilitados para ejercer el sufragio en 2017 de estos 5,698 votaron; en las elecciones presidenciales de 2009 en Panamá se introdujo por primera vez el voto de las personas privadas de libertad; en Costa Rica se implementa desde 1998.

En febrero de 2018 la Dirección General de Centros Penales (DGCP) informó que el sistema penitenciario alberga a 12,468 reclusos con procesos penales que no han concluido, representando un 31% de la totalidad de la población reclusa sin condena.

En resumen, las personas privadas de libertad que aún no han sido declaradas culpables mediante una resolución judicial, siguen en el ejercicio de sus derechos ciudadanos; sin embargo, no existen procedimientos que garanticen y respeten el derecho a ejercer el sufragio.

Propuesta Voto de Privados de Libertad

Posibilitar el ejercicio del sufragio a las personas privadas de libertad sin condena mediante el mecanismo de voto adelantado iniciando con un proyecto piloto para las elecciones 2021 que permita brindar elementos para su viabilidad a escala nacional, habilitándolo a través de un decreto especial de carácter temporal. En caso de su viabilidad establecer la reglamentación para su implementación definitiva a partir de las elecciones 2024.