



Posición institucional

¿Por qué necesitamos un fiscal electoral?

La Fiscalía General de la República (FGR) incluye la descripción de la figura del fiscal electoral dentro del documento “Descripción y Funciones de Unidades Organizativas”. Este texto administrativo establece que el fiscal electoral es el “encargado de llevar el control del proceso electoral e inscripción de partidos políticos, cumpliendo las convocatorias del organismo colegiado del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y con el proceso de escrutinio, brindando un informe final de las elecciones”. Dentro de las atribuciones de este funcionario destacan las de “velar por la legalidad de todos los procedimientos en materia electoral, mediante la correcta aplicación del Código Electoral y la Constitución de la República, con la finalidad de garantizar el proceso democrático” y “actuar de oficio ante una posible violación a la Ley Electoral o Constitución de la República, dentro de los derechos políticos ante la entidad correspondiente, con el objeto de llevar a una posible sanción”. El alcance de las funciones del fiscal electoral “se enmarca en dos vías: como receptor de anomalías del proceso electoral y como parte del procedimiento sancionador”¹.

Dentro de la regulación pertinente a la materia electoral únicamente el Código Electoral hace mención clara a la figura del fiscal electoral y delega todo lo relacionado a su nombramiento, funciones, duración del cargo y causas de

destitución a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República². Sin embargo, la citada normativa presenta vacíos en cuanto al desarrollo de dichos aspectos.

El Salvador carece de una normativa especial que regule los delitos electorales. El Código Penal establece el delito de fraude electoral sancionado con pena de prisión de cuatro a seis años³. Las circunstancias que comprende este tipo delictivo son las siguientes: 1) votar sin tener derecho, suplantar a otro elector o votar más de una vez en la misma elección; 2) dar dinero o especies para inducir el voto o para coartar la libertad de ejercerlo; 3) alterar el registro electoral; 4) sustraer o destruir material electoral; 5) destruir o sustituir las papeletas de votación; 6) destruir o sustraer las urnas de votación; 7) impedir la elaboración del registro electoral, el libre ejercicio del sufragio o el escrutinio de votos; 8) coaccionar la voluntad del elector o violar el secreto del voto; y 9) cambiar de domicilio y modificar el lugar de residencia para votar en una circunscripción distinta a la que legalmente le corresponde.

Desde 1995, año en el que se nombra el primer fiscal electoral, la actuación de esta unidad no ha tenido impacto alguno en la persecución de los delitos electorales. Los comicios, en la época de la posguerra, se han desarrollado

¹ FUSADES (2013), “El fiscal electoral en El Salvador”, Memorandum político, Departamento de Estudios Políticos, octubre de 2013.

² Artículo 278 del Código Electoral.

³ Artículo 295 del Código Penal.

en un ambiente sin vigilancia activa sobre el cometimiento de “acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible, así como la equidad en la contienda”⁴. La FGR, por diferentes circunstancias, que van desde la falta de presupuesto hasta las múltiples atribuciones para atender el tema de la inseguridad y el combate a la corrupción y al crimen organizado, no ha podido aplicar la ley.

Debe señalarse, no obstante, que la cantidad de fiscales electorales designados el día de las votaciones para ejercer la labor de vigilancia y la fiscalización del proceso electoral ha evolucionado. En las elecciones presidenciales de 2009, fueron 517 los fiscales destacados en comparación a los 1,800 para los comicios de 2014. Un crecimiento similar se observa en las elecciones legislativas y municipales de 2012 con 500 fiscales en relación a 1,977 para el proceso de 2015. El cuadro 1 describe las cifras relacionadas con la labor de la fiscalía electoral.

El despliegue de fiscales presentó una mejora sustancial en las elecciones presidenciales de 2014 y en las elecciones legislativas y municipales de 2015. Lo anterior sin establecer causalidad entre la ampliación de la cobertura y la calidad de la misma. En 2014, con el voto residencial en todo el territorio nacional, la FGR logró destacar al menos un fiscal en cada centro de votación. La desconcentración de urnas fue acompañada de la presencia de la Fiscalía con lo que se redujo, positivamente, el alcance de cada representante. En promedio en los comicios de 2014 y 2015 cada fiscal electoral tuvo a su cargo 5 Juntas Receptoras de Votos (JRV) y 2,600 electores.

Lo contrario sucedió en 2009, cuando el voto residencial únicamente cubría 23 municipios, es decir que se tenía en promedio un fiscal por centro de votación, este debía tener la capacidad de cubrir aproximadamente 20 JRV y 8,175 electores, una cantidad bastante grande para ejercer un monitoreo efectivo.

Los datos muestran, que a pesar de la mejora en cuanto al número de fiscales que vigilan las votaciones, es necesario

Cuadro 1
Datos sobre el proceso de vigilancia Electoral

Elección	Tipo	Fiscales	Centros de votación	Electores*	JRV
2009	Presidencial	517	461	4,226,479	9,543
2012	Legislativa	500	1,148	4,564,969	10,708
2014	Presidencial	1,800	1,593	4,955,107	10,446
2015	Legislativa	1,977	1,595	4,911,672	10,621

* El número de electores incluye los residentes en el exterior para las elecciones presidenciales y los excluye en las elecciones legislativas debido a la posibilidad de ejercer el sufragio de acuerdo a la normativa electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del TSE; OEA (2009), “Misión de Observación Electoral de El Salvador”, Segundo Informe Verbal Elecciones Presidenciales, 15 de marzo de 2009; García, G. (2012) y “Elecciones, a hacer cumplir las reglas”, Contrapunto, 9 de marzo de 2012.

⁴ Fernández, F.; Ojesto, F. y Nieto, S. (2017), “Delitos Electorales”, en Diccionario Electoral de IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México, 2017

darle la importancia debida al acompañamiento de la FGR. Como representante de los intereses de la sociedad y del Estado su presencia no solo legitima el proceso y sus resultados, sino también asegura que todo se desarrolló bajo el debido cumplimiento de las normas, en una elección justa y legal.

Para 2018 el Fiscal General realizó un primer acercamiento con los magistrados del TSE. La cantidad de centros de votación anunciada por el árbitro electoral es de 1,595 por tanto la FGR debería gestionar al menos una cantidad igual de fiscales electorales para el próximo 4 de marzo. El titular de la FGR expresó lo siguiente: “Vamos a entrar a un tema de capacitación de nuestros fiscales para hacer una labor desde la Fiscalía enfocada a que el proceso electoral se lleve de la mejor manera, que se cumpla la legalidad y en nuestra competencia de perseguir cualquier delito que se pueda dar”⁵. La vigilancia y acción oportuna sobre el cometimiento de posibles delitos electorales contribuyen a la integridad de las elecciones.

Por otra parte es importante destacar que la persona que asuma el cargo de fiscal electoral no debe tener militancia partidaria y por el contrario su actuación tiene que caracterizarse por la independencia de criterio. La actual fiscal electoral ha militado en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) participando como candidata a alcaldesa por el municipio de San Rafael Obrajuelo departamento de La Paz, en las elecciones de 2012⁶; esta situación ha sido altamente cuestionada. La relación de la fiscal con el partido político en el gobierno tampoco es la primera situación de ese tipo que se presenta. De los cinco fiscales electorales que han sido nombrados, los últimos cuatro “presentan algún grado de vinculación con estructuras, dirigencias o administraciones de los partidos

políticos mayoritarios”⁷. El nexo entre el encargado de perseguir los delitos electorales y determinado instituto político pone en duda la objetividad al momento de ejercer sus funciones. La ausencia de un fiscal electoral independiente abre espacios para el cometimiento de irregularidades en el ejercicio del cargo que afectan de manera negativa el proceso electoral.

Al observar la región, destaca el caso mexicano con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), institución adscrita a la Procuraduría General de la República de ese país y “encargada de procurar justicia en materia penal electoral, investigando y persiguiendo el delito electoral”⁸. Esta institución, homóloga de la FGR en El Salvador, está integrada por 76 agentes del Ministerio Público que trabajan de forma permanente y con un presupuesto asignado para ejecutar sus labores. Además cuentan con una “Ley General en Materia de Delitos Electorales” que incluye las conductas tipificadas como delitos⁹. Es notorio que la institución mexicana tiene una estructura normativa y administrativa más desarrollada que la salvadoreña, aspecto que contribuye a garantizar la libertad del ejercicio del sufragio, el respeto a la voluntad soberana y la certeza de los resultados.

El papel del fiscal electoral es clave para generar confianza y legitimar la distribución de cargos públicos. La FGR debe acompañar de forma activa y comprometida el proceso electoral. Su responsabilidad no puede limitarse a la obtención de copias de actas. La investigación y persecución de los delitos electorales es una deuda pendiente que debe ser saldada. Para ello debe contar con los suficientes recursos humanos y financieros que le permitan desarrollar de manera efectiva su labor.

⁵ TSE (2017), “Organismo Colegiado del TSE se reúne con Fiscal General de la República”, Noticias, 20 de julio de 2017.

⁶ TSE (2012) “Detalle de inscripción de candidatos municipales por departamento y municipio”, 2012.

⁷ Óp. Cit. FUSADES (2013), “El fiscal electoral en El Salvador”.

⁸ Sitio web de la FEPADE, acceso el 7 de noviembre de 2017 <http://www.fepade.gob.mx/preguntas.html>

⁹ Ibíd.