

## El fiscal electoral en El Salvador

Tras los Acuerdos de Paz de 1992 que dieron fin al conflicto armado en el país, se aprobó un Código Electoral (CE) que, entre sus considerandos, planteaba la necesidad de nuevas reglas que garantizaran la “pureza electoral”<sup>1</sup>. En tal sentido, se estableció la presencia del Ministerio Público y particularmente de la Fiscalía General de la República (FGR) a través de la figura del “fiscal electoral”.

Con el objetivo de ampliar el conocimiento sobre esta figura, a continuación se abordan tres elementos a considerar: su marco normativo, el grado de vinculación partidaria en el historial de fiscales electorales recientes y la regulación al respecto en otros países de la región. Finalmente, se desarrollan las conclusiones respectivas con el fin de fortalecer los alcances de este funcionario en los procesos electorales de El Salvador.

### Marco normativo

Dentro de la legislación, el CE es la única normativa que menciona al fiscal electoral. En su artículo 278, se establece que “habrá un fiscal electoral que dependerá de la Fiscalía General de la República, su nombramiento, funciones y causas de destitución serán establecidos por la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”<sup>2</sup>. Debe señalarse que dicha normativa no hace mención alguna del fiscal

electoral y en consecuencia no se regulan en esta ni su nombramiento, ni sus funciones, ni las causas de destitución. Por ahora, su regulación es exclusiva de la ley electoral, puntualmente del CE y del Reglamento para la Propaganda Electoral emitido por el Tribunal Supremo Electoral (TSE)<sup>3</sup>. De acuerdo a estas normativas, los alcances del fiscal electoral se enmarcan en dos vías: como receptor de anomalías del proceso electoral<sup>4</sup> y como parte del procedimiento sancionador<sup>5</sup>.

De acuerdo al documento “Descripción y Funciones de Unidades Organizativas de la FGR”, una de las principales funciones del fiscal electoral es la 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

3 Aprobado por el TSE el 19 de noviembre de 1996 y publicado en el Diario Oficial N° 212, Tomo 385, del 12 de noviembre de 2009.

4 Según el CE, las siguientes instancias deben comunicar cualquier anomalía al fiscal electoral: el Registro Electoral (Art. 89, literal “i”), la Junta de Vigilancia Electoral (Art. 135, literal “e”) y las Juntas Electorales Departamentales (JED), las Juntas Electorales Municipales (JEM) y las Juntas Receptoras de Votos (JRV) según los artículos 94, literal “i”, 98, literal “f” y 129. Asimismo, deben hacerlo la Policía Nacional Civil respecto a la comisión de delitos (Art. 252), las JEM o las JRV cuando se integre ilegalmente una JRV (Art. 191, inciso 3°) y el TSE cuando registre el cometimiento de infracciones por realizar actividades propias de los partidos políticos o por la participación de extranjeros (Art. 239 y 247).

5 De acuerdo al artículo 254 del Código Electoral, el procedimiento sancionador ante la infracción de la ley electoral puede iniciarse de oficio por el TSE o por la denuncia de los organismos electorales temporales, de un partido o coalición, de la Junta de Vigilancia Electoral y del fiscal electoral. Este último puede intervenir de oficio o a petición de parte respecto a la aplicación de multas o si algún hecho sancionado da lugar a algún otro tipo de responsabilidad debe iniciar las acciones pertinentes (Art. 256, CE). Finalmente, el fiscal electoral puede interponer los recursos que crea oportunos y debe comunicársele cuando alguna parte haya recurrido (Arts. 258, inciso 2° y 270, inciso 2°). El Reglamento para la Propaganda Electoral también habilita al fiscal electoral para iniciar denuncias, a oficio o a petición de parte, por las infracciones al mismo o al Código Electoral (Art. 26, inciso 3°).

1 Considerando II del CE, Decreto Legislativo N° 417 del 14 de diciembre de 1992 y publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo 318, el 25 de enero de 1993.

2 Art. 278 del CE, Decreto Legislativo N° 413 del 3 de julio de 2013 y publicado en el Diario Oficial N° 138, Tomo 400, el 26 de julio de 2013.

proceso democrático”<sup>6</sup>. En esa línea, le ley establece que “en ninguna circunstancia el fiscal electoral podrá inhibirse de actuar” conforme a lo regulado por el CE<sup>7</sup>.

### Vínculos partidarios de los fiscales electorales

De acuerdo a información brindada por la FGR, el primer fiscal electoral data de abril de 1995. Desde ese entonces, cinco personas han desempeñado tal cargo, como se muestra en el cuadro 1.

Dicho cuadro presenta hallazgos importantes. En primer lugar, es posible observar que no ha existido regularidad en la duración de los períodos de fiscal electoral, además de registrarse lapsos sin una persona desempeñado el cargo. En segundo lugar,

los últimos cuatro fiscales electorales presentan algún grado de vinculación con estructuras, dirigencias o administraciones de los partidos políticos mayoritarios.

Lo anterior ha dado lugar a acusaciones encontradas. En 2008, se acusó a la fiscal electoral de guardar vínculos con el partido ARENA por ser hermana del alcalde de Ahuachapán<sup>8</sup>. Tales acusaciones fueron acompañadas por el magistrado del TSE, Eugenio Chicas, del FMLN<sup>9</sup>. Sin embargo, al ser elegido el abogado Salomón Padilla como fiscal electoral en 2012 –quien ha militado en el FMLN y cuyo nombramiento como presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) fue declarado inconstitucional<sup>10</sup>– las dudas provinieron de ARENA<sup>11</sup>.

**Cuadro 1. Fiscales electorales (1995-2013)**

Período	Nombre	Vínculos partidarios	Relación
02/02/1993 – 31/03/1995	Sin registros	-	-
01/04/1995 – 31/03/2001	José Arturo Cruz Salgado	N/R	N/R
01/04/2001 – 31/05/2001	Sin registros	-	-
01/06/2001 – 31/08/2006	Juan Gilberto Cardona Jiménez	ARENA*	Asesor de Presidencia Cristiani
01/09/2006 – 16/01/2012	Elena Margarita Morán de Mejía	ARENA	Hermana de un alcalde del partido
17/01/2012 – 30/06/2012	José Salomón Padilla	FMLN	Militancia
01/07/2012 – 17/02/2013	Sin registros	-	-
18/02/2013 – a la fecha	Rosa Evelin Alvarado Osorio	FMLN	Candidata a alcalde en 2012

N/R: no hay registros.

\* No se registra vinculación alguna con el partido ARENA pero sí con la primera administración del partido mayoritario; particularmente como asesor jurídico de la Presidencia.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la FGR y TSE (s. f.), “Resumen profesional”, disponible al 3 de septiembre de 2013: <http://www.tse.gob.sv/index.php/organismo-colegiado/79-categorias-tse/magistrados/128>; Valencia, D. (2008), “Fiscal electoral es hermana de un dirigente de Arena”, *El Faro*, 15 de septiembre de 2008; Arauz, S. (2013), “Militancia de Salomón Padilla en el FMLN pone en riesgo su presidencia de Corte Suprema”, *El Faro*, 24 de julio de 2013; y FMLN (2011), “Consolidado de alcaldes aprobados por CP en reuniones de los días 25 de abril al 7 de octubre de 2011 por Departamento y Municipio”.

6 FGR (s. f.), “Descripciones y Funciones de Unidades Organizativas”, p. 25, disponible al 29 de agosto de 2013: <http://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/2012/pdf-organigrama/7-FISCAL-ELECTORAL.pdf>

7 Art. 256, inciso 3º del CE.

8 Valencia, D. (2008), “Fiscal electoral es hermana de un dirigente de Arena”, *El Faro*, 15 de septiembre de 2008

9 *Ibíd.*

10 Sala de lo Constitucional (2013), sentencias 77-2013 y 97-2013, 14 de octubre de 2013.

11 Magaña, Y. (2012), “ARENA confía en TSE y duda de Fiscal Electoral”, *Diario El Mundo*, 9 de marzo de 2012.

De igual manera, en el contexto de las elecciones presidenciales de 2014, ARENA ha expresado su desconfianza en el proceso electoral, entre otras razones, por la militancia de la actual fiscal electoral en el partido de gobierno<sup>12</sup>. Como se presenta en el cuadro anterior, la fiscal Alvarado fue candidata a acalde del municipio de San Rafael Obrajuelo, departamento de La Paz, por el partido FMLN en los comicios de marzo de 2012. Por su lado, el magistrado Eugenio Chicas reaccionó ante tal posición señalando los vínculos de la exfiscal Morán de Mejía con ARENA<sup>13</sup>.

### *Política comparada*

En la región se observan varias entidades anexas al Ministerio Público y especializadas en el campo electoral. En el caso de México, el análogo del fiscal electoral es una entidad focalizada en el área penal. En 1994 se insertó dentro de la Procuraduría General de la República una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), la cual tiene por misión “prevenir y perseguir los delitos electorales federales con eficacia y eficiencia para garantizar la libertad del sufragio, en beneficio de la sociedad”<sup>14</sup>.

De forma más amplia, en Colombia, la Procuraduría General de la Nación conoce de los procesos disciplinarios contra la autoridad electoral –el Consejo Nacional Electoral–, interviene en los

procesos judiciales de índole electoral que son del conocimiento del Consejo de Estado y monitorean los procesos electorales de forma permanente<sup>15</sup>. En el caso argentino, el Ministerio Público Fiscal ejerce las funciones de una “Fiscalía Nacional Electoral” –título que sus mismos informes oficiales destacan<sup>16</sup>– y tiene competencias de fiscalización no solo en lo que a la legislación penal refiere, sino a las actividades internas de los partidos políticos regladas por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos<sup>17</sup>. La experiencia comparada muestra entonces a instituciones análogas al fiscal electoral salvadoreño con estructuras normativas y administrativas más desarrolladas y facultades probablemente más amplias.

### *Conclusiones*

La confianza en el proceso electoral es un elemento clave en la legitimación del acceso al poder político. Si bien el Código Electoral de los noventa mostró avances en este sentido al establecer un funcionario del Ministerio Público que trabajara por la legalidad de los procesos electorales, a 20 años de su introducción es necesario fortalecer tal institución.

Lo anterior ha sido planteado tanto por la actual autoridad electoral, particularmente por el magistrado presidente Eugenio Chicas, como por sectores de la sociedad civil. En el caso del magistrado Chicas, el funcionario destaca la necesidad de institucionalizar la actuación del

12 ARENA (2013), Campo pagado publicado en medios escritos el 23 de septiembre de 2013.

13 Redacción Contrapunto (2013), “Militante de ARENA y fue Fiscal Electoral”, Diario Digital ContraPunto, 24 de septiembre de 2013.

14 Fepade (s. f.), “Misión, visión y política de calidad”, disponible al 29 de agosto de 2013: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Electorales/FEPADE/que%20es%20la%20fepade/mision%20vision%20politica%20de%20calidad.asp>

15 Arts. 7 y 30 del Decreto de Ley 262 de febrero de 2000; y Procuraduría General de la Nación (2011), “Instructivo para el Diligenciamiento de Formatos Proceso Electoral”, p. 1.

16 Ministerio Público Fiscal (2013), “Informe Anual 2012”, pp. 529-531.

17 Ley 23.298 del 30 de septiembre de 1985.



# Memorándum político

DEP

Departamento de Estudios Políticos <

NÚMERO 23 • OCTUBRE 2013

fiscal dentro en los procesos de justicia electoral<sup>18</sup>. Respecto a la sociedad civil, la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) propone que se inserte en la Ley Orgánica del Ministerio Público –refiriéndose a la Ley Orgánica de la FGR– la figura del fiscal electoral como unidad especializada de la FGR y se precise los requisitos para ejercer el cargo, su funciones, la duración del período, las causales de destitución y su estructura administrativa básica<sup>19</sup>.

18 Fusades (2012), "Perspectiva de la autoridad electoral sobre la reforma política en El Salvador", Memorándum político N° 17, Departamento de Estudios Políticos, diciembre de 2012, p. 7.

19 ISD (s. f.), "Sistematización de propuestas para la reforma política y electoral en El Salvador", p. 22.

Como se ha subrayado anteriormente, la aprobación del nuevo Código Electoral en julio de 2013 dejó de lado varios temas pendientes de la agenda de reforma integral, siendo el fiscal electoral uno de estos temas<sup>20</sup>. Por tanto, en una segunda revisión de la legislación electoral debe introducirse al debate la figura del fiscal electoral con miras a fortalecer sus alcances para garantizar un proceso electoral justo y apegado a la legalidad.

20 Fusades (2013), "Nuevo Código Electoral: una oportunidad fallida de modernizar el sistema electoral salvadoreño", Memorándum político N° 22, Departamento de Estudios Políticos, p. 2.



Fundación Salvadoreña  
para el Desarrollo  
Económico y Social

## Departamento de Estudios Políticos

**Coordinador de Comisión**  
Carlos Quintanilla Schmidt

**Asesor:**  
Salvador Samayoa

**Personal de apoyo:**  
Sara Morales

**Miembros de la Comisión**  
Francisco de Sola  
Claudia Umaña Araujo  
Patricia de Parras  
Juan Valiente  
Juan Daniel Alemán  
Elena de Alfaro  
Francisco Escobar Thompson  
Roberto Llach  
Gerardo Steiner  
Marcos Llach  
José Ángel Quirós

**Director:**  
Luis Mario Rodríguez R.

**Investigadores:**  
Sofía Flores Cristales  
Guillermo Miranda Cuestas  
Luisa Solano

**Correo electrónico:**  
dep@fusades.org

[www.fusades.org](http://www.fusades.org)

Edificio FUSADES

Bulevar y Urbanización Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, Centro América; Apartado Postal 01-278  
Tel.: (503) 2248-5640 • Correo electrónico: dep@fusades.org