

The image features a complex abstract design composed of various shades of blue and white. The background is a collage of overlapping squares and rectangles in different tones of blue, from light to dark. Large, white, stylized letters are scattered throughout the composition. A prominent feature is a large, white, cursive letter 'S' that curves across the lower right portion of the image. Other white shapes include a large 'R' and 'E' in the upper left, and various geometric forms like circles and lines. The overall aesthetic is modern and graphic.

**Derecho electoral
salvadoreño**

“Los organismos electorales”

Luis Mario Rodríguez R.*

En este capítulo se desarrolla como primer punto la evolución y definición de los organismos electorales. Luego se abordan extensamente las funciones administrativas y jurisdiccionales del TSE, el carácter de “supremo” que le atribuye la Constitución de la República, su integración y el mecanismo de elección de sus miembros. En tercer término se trata el tema de los Organismos Electorales Temporales (OET) como entes auxiliares y su contribución a la pureza del proceso electoral. Por último se describe el caso del organismo electoral costarricense, de tipo concentrado como el salvadoreño, en cuanto a sus facultades legislativas, el mecanismo establecido en la Constitución para su integración, el período para el que son nombrados sus miembros y la relevancia que otorgan a la profesionalización de funcionarios y empleados; y se enuncian algunas reformas que contribuirían a la autonomía, especialización y profesionalización del árbitro electoral en El Salvador.

1. Luis Mario Rodríguez R. es Doctor en Derecho con doble titulación por las Universidades Autónoma de Barcelona (UAB) y Dr. José Matías Delgado (El Salvador). Posee una Maestría en Ciencia Política de la Universidad Jesuita Centroamericana José Simeón Cañas. Es Máster en Derecho Empresarial por la Universidad Antonio de Nebrija, de Madrid, España. En 2015 concluyó la Maestría en Estudios Electorales de la Universidad de Valencia. Actual Director del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y Director General de la Escuela Centroamericana de Gobierno y Democracia (ECADE). Ha sido profesor invitado en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y es profesor de Ciencia Política en la Maestría de Administración Pública de la UCA donde también imparte el Seminario de América Latina en la Maestría de Ciencia Política. Es coordinador y coautor de la obra “Derecho electoral salvadoreño”, coautor del manual “Derecho Electoral Latinoamericano, Un enfoque comparativo” (2018) y del Diccionario Electoral del IIDH y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (2017), entre otros.

Evolución

La independencia, imparcialidad y especialización caracterizan a los organismos electorales en la mayoría de países latinoamericanos. Se trata de propiedades que debieron atribuírseles a aquellas instancias para garantizar elecciones libres, periódicas, transparentes y equitativas. Después de décadas de fraudes electorales, en las que los entes responsables de organizar las elecciones fueron manipulados por los Ejecutivos de turno, inició, junto a la ola democratizadora de los ochenta, un nuevo movimiento de reforma orientado a proteger la autonomía de esas instituciones y a evitar la manipulación de los resultados electorales.

Este impulso adoptó distintas formas según el contexto de cada uno de los sistemas. En algunos se optó por constitucionalizar a los organismos electorales, elevándolos al mismo nivel que el resto de poderes del Estado. En prácticamente la totalidad de los casos se modificaron tanto el proceso de elección como las instancias que intervienen en la designación de los integrantes de los árbitros electorales. El propósito era restituir la credibilidad a los organismos electorales, asegurar la legitimidad del proceso y recuperar la confianza de la ciudadanía en los resultados.

Definición

La definición de organismo electoral incluye las variaciones en su estructura y las atribuciones que le han sido encomendadas -que se acrecientan conforme los sistemas requieren de marcos regulatorios más amplios para cuidar la calidad de la democracia y de la representación política- según el modelo del que se trate.

El modelo latinoamericano, al que se circunscribe el salvadoreño, se distingue por confiar las acciones involucradas en materia electoral a organismos autónomos, permanentes y especializados (Jaramillo, 2007). Estas entidades reciben en América Latina diversas denominaciones, siendo la más frecuente la de "tribunal", aunque es amplio el uso de "consejo" y, más disperso, el de "corte", "instituto", "jurado", "junta" o "cámara" (Pérez Duarte y Thompson, 2017). Por otra parte, el modelo latinoamericano puede encargar a una sola institución el grueso o la totalidad de las funciones que se consideran electorales o puede distribuirlas entre dos o más organismos. Se denomina "concentrados" a los primeros y "desconcentrados" a los segundos. El argumento a favor de la concentración mira más bien a la experiencia histórica que a otra cosa: se dice que siendo los organismos electorales especializados, adjudicarles todas o la gran mayoría de las funciones en juego garantiza la congruencia entre ellos. Los argumentos en pro de la desconcentración descansan sobre todo en la necesidad de asegurar control sobre las decisiones que una "primera instancia" administrativa toma y evitar lo que sus defensores consideran una "inadecuada" acumulación de poder, que se deriva de la alta concentración de funciones (Pérez Duharte y Thompson, 2017).

La consideración de “máxima autoridad electoral” le confiere al TSE atribuciones administrativas y jurisdiccionales. Estas últimas, sin embargo, tienen una limitación: la violación de los derechos consagrados en la Constitución (art. 208 Cn). En este sentido, el organismo electoral es el responsable de organizar las elecciones y de resolver las controversias que puedan surgir en el marco del proceso electoral, excepto aquellas que contravengan la Ley Fundamental para lo cual se habilita la interposición de los respectivos recursos.

Atribuciones administrativas

El TSE es el encargado de la organización y logística electoral. Con esa finalidad, la legislación electoral establece el mecanismo de toma de decisiones, ya sea de índole administrativo o jurisdiccional. Toda resolución o acuerdo del organismo electoral debe ser adoptado por mayoría de sus magistrados. Para la adopción de ciertas resoluciones, la legislación electoral establece mayorías especiales según los temas a tratar.

El TSE está en la obligación de convocar, organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales (presidenciales, legislativos, municipales y de Parlamento Centroamericano). También debe practicar los escrutinios preliminar y definitivo, otorgar las credenciales de los funcionarios electos, impartir las instrucciones para el normal funcionamiento de todos los organismos electorales, llevar el registro electoral debidamente actualizado y el registro de partidos políticos inscritos, coaliciones, candidatos para presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales, incluyendo a los candidatos no partidarios en las elecciones legislativas; y preparar los presupuestos de gastos para los años ordinarios, preelectorales y electorales; (art. 63, literales b, c, d, f, g, h e i CE y art. 2 de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas No Partidarias en las Elecciones Legislativas).

Otra de las facultades administrativas del TSE tiene que ver con la contratación y administración de su personal. El Salvador carece de un servicio profesional de carácter permanente en materia electoral. Al colegiado le corresponde, por mayoría calificada de los magistrados que lo integran, nombrar en forma “equilibrada” a los funcionarios y al personal, lo mismo que decidir su traslado, remoción y sanciones en caso de faltas administrativas (art. 64, literales a.iii y a.xiii CE). El TSE carece de un régimen particular de empleo público, ajeno a los vaivenes de la política, que favorezca la estabilidad en el empleo, el resguardo de la experiencia y la especialización funcional. Garantizar la estabilidad de los funcionarios electorales es prioritario. Donde no se protege la carrera electoral, la institucionalidad sufre por la pérdida de experiencia, la escasa profesionalización y el mayor margen para presiones políticas (Picado León, 2006 y 2018; Barrientos del Monte, 2010).

El tipo de modelo adoptado en El Salvador no representa impedimento alguno para la profesionalización de la función electoral. Sin embargo, tanto las funciones jurisdiccionales como las administrativas del TSE, mantienen un régimen en el que prevalece la confianza política en los funcionarios que dirigen las distintas unidades sobre lo cual se trata en el presente capítulo al desarrollar la integración del TSE. El organismo electoral no cuenta con una regulación propia en la materia y, por el contrario, se rige por la normativa aplicable a las entidades públicas comprendidas en la Ley del Servicio Civil, la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos No Comprendidos en la Carrera Administrativa y el Código de Trabajo, según el caso.

Por otro lado, resulta cada vez más frecuente que los órganos electorales se encarguen de desarrollar acciones orientadas a expandir y fortalecer la educación cívica de la ciudadanía en general. En las últimas décadas los gobiernos, en líneas generales, han visto mermadas sus capacidades institucionales para hacer frente a los reclamos y necesidades de los distintos sectores de la población (Thompson, 2012). Entre las funciones del TSE se encuentra la de colaborar con otras instituciones del Estado y privadas, en la tarea de elevar el nivel de educación cívica electoral y democrática en el país, principalmente en los centros de educación pública y privada de todos los niveles (art. 83 literal d CE). Además, tiene la obligación de presentar al Órgano Ejecutivo un programa de estudio que fomente el conocimiento de la legislación electoral vigente y la educación para la democracia.

Uno de los aspectos operativos de mayor relevancia en el marco de las atribuciones administrativas del organismo electoral es el de su independencia presupuestaria. Al TSE le corresponde una asignación presupuestaria anual que costee las necesidades determinadas por el propio Tribunal, tanto para su presupuesto ordinario como los extraordinarios, que deberán cubrirse para años preelectorales y electorales (art. 42 CE). La estrechez de algunos de los plazos con los que el TSE debe ejecutar ciertas actividades y la aprobación tardía del presupuesto reduce la capacidad del organismo electoral de incidir en determinados segmentos de la población para incentivarlos a ejercer el sufragio.

El organismo electoral debe administrar el proceso de constitución, verificación de requisitos de inscripción, registro y cancelación de los partidos políticos. También fiscaliza las obligaciones de esas organizaciones políticas en materia de transparencia y rendición de cuentas lo mismo que los asuntos relacionados con su democracia interna, tipifica las infracciones cometidas por aquellas y establece las sanciones de acuerdo a la normativa correspondiente (art. 63 literal p. CE). La unidad de fiscalización del financiamiento político del TSE no cuenta con los recursos humanos y financieros que posibiliten el adecuado ejercicio de sus atribuciones en esta materia. La ausencia de un mecanismo adecuado de auditoría y el endeble sistema sancionatorio establecido en el CE, mantienen un espacio de impunidad electoral en un ámbito esencial para la equidad de los comicios.

Atribuciones jurisdiccionales

El modelo concentrado que caracteriza a la autoridad electoral salvadoreña le concede facultades jurisdiccionales en materia electoral. Se trata de un organismo electoral administrativo con atribuciones jurisdiccionales. Bajo esa premisa, el legislador estableció como atribuciones del organismo electoral, por acuerdo de mayoría calificada de sus miembros, las de conocer y resolver de toda clase de acción, excepción, petición, recursos e incidentes que pueden interponerse conforme el CE; conocer y resolver los recursos interpuestos contra resoluciones de las Juntas Electorales Departamentales; y conocer y resolver de las peticiones de nulidad de elecciones y de las peticiones de nulidad de escrutinios definitivos (art. 64, literales a.v, a.xi y a.xii CE).

La posibilidad de recurrir las resoluciones que dicta el TSE en clara violación a la Constitución instala el debate sobre el carácter de “supremo” que la Constitución atribuye al organismo electoral. Para calificar como supremo al TSE las decisiones que adopta en el campo en el que está especializado no deberían ser recurribles ante otra instancia o procedimiento.

Esta característica más bien aplica en los organismos altamente concentrados como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. También se presenta en las resoluciones emitidas por la instancia jurisdiccional en los sistemas desconcentrados, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Es precisamente el control de constitucionalidad la raíz de algunos roces entre el Poder Judicial y el organismo electoral (Pérez Duharte y Thompson, 2017). En el capítulo sobre justicia electoral, el autor presenta diferentes resoluciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo y de la Sala de lo Constitucional (SCN), ambas de la Corte Suprema de Justicia, que abren el debate sobre la supremacía del TSE. Particularmente debe tenerse en cuenta el precedente de la SCN (Inconstitucionalidad 163-2013, 2014) que concedió la posibilidad de recurrir a la justicia constitucional sin antes agotar los mecanismos de impugnación en materia electoral.

Que las decisiones del TSE que violenten la Constitución puedan recurrirse ante otras instancias judiciales no elimina la potestad otorgada por el CE, precisamente por su carácter de máxima autoridad en materia electoral, de ser el responsable de calificar la validez de la elección. Al organismo electoral salvadoreño le corresponde, por acuerdo de mayoría calificada de sus miembros, declarar firmes los resultados del escrutinio definitivo de las elecciones presidenciales, de diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y Concejos Municipales (art. 64, literal a.vi CE).

Integración y mecanismo de elección de la autoridad electoral

El TSE está integrado por cinco magistrados propietarios e igual número de suplentes. Tres de los magistrados son nombrados por mayoría simple de los diputados (43 votos), según el artículo 123 Cn, y provienen de ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que alcanzaron más votos en la última elección presidencial. Los dos restantes los elige la Asamblea Legislativa con el voto favorable de por lo menos dos tercios de los diputados electos, es decir, mayoría calificada (56 votos), de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia (art. 208 Cn). A los magistrados con origen en las ternas de la Corte Suprema de Justicia se les exigen los mismos requisitos que deben cumplir los magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia (art. 177 Cn). La legislación electoral también detalla el listado de personas y funcionarios que están impedidos para ser magistrados del TSE (Artículos 17 y 45 CE) lo mismo que las causales para la exoneración del cargo.

Con el propósito de motivar la elección de funcionarios de segundo grado, la SCN ha previsto que la Asamblea Legislativa debe, por una parte, documentar la no afiliación partidaria de los magistrados propuestos por la CSJ – y desde 2014 también la de los magistrados que provienen de los partidos políticos- y por la otra, documentar y justificar la “honradez y competencia notorias”. Este último requisito no puede reducirse a la descripción del proceso de selección. Tratándose de un modelo concentrado en el que los magistrados del TSE ejercen funciones jurisdiccionales, la independencia e imparcialidad se vuelven indispensables para que la impartición de la justicia electoral se realice con absoluta fidelidad al mandato constitucional y a la ley. En ese sentido no basta que los órganos jurisdiccionales gocen de autonomía orgánica y funcional; complementariamente, se requiere también que los juzgadores electorales actúen con absoluta independencia, imparcialidad y profesionalismo, sin reconocer subordinación a interés o voluntad diversos a los que la propia ley expresa (Orozco Henríquez, 2019).

Los integrantes del TSE son electos por la Asamblea Legislativa para un período de cinco años y pueden ser reelectos (art. 208 Cn). En la mayoría de países el período de ejercicio de los cargos de miembros de los organismos electorales es más largo que los ciclos de elecciones presidenciales y legislativas. Es posible encontrar mayores niveles de independencia en circunstancias en las que el número de años de nombramiento de los miembros de autoridades electorales sean mayores que el de quienes les nombran, si esta función recae en el parlamento (Picado León, 2018). En El Salvador, el período coincide con el ciclo presidencial (art. 154 Cn). En cuanto a la reelección de los miembros, la tendencia predominante en la región es que aquella se permita para garantizar la profesionalización de los organismos electorales y aprovechar la experiencia acumulada (Picado León, 2018). El problema puede presentarse cuando, en casos como el salvadoreño, la renovación de los miembros sea total y no se permita la designación escalonada. Este último modelo aseguraría la permanencia de por lo menos uno o dos de los miembros lo cual permite la conservación de la memoria institucional del organismo.

Los organismos electorales temporales

Bajo la jerarquía de los organismos electorales superiores, se establecen otro tipo de organismos electorales supeditados a ellos, permanentes o temporales, centralizados o descentralizados (Picado León, 2017).

En todos los países existen organismos electorales de carácter temporal; en el caso salvadoreño asumen esta característica los denominados Organismos Electorales Temporales (OET): las Juntas Electorales Departamentales (JED), las Juntas Electorales Municipales (JEM), las Juntas Receptoras de Votos (JRV), la Junta Electoral de Voto desde el Exterior y las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior (las atribuciones de los dos últimos OET se desarrollan en el capítulo sobre Voto desde el Exterior). Se trata de instancias que se activan en el marco de los procesos electorales, cuya integración es responsabilidad del TSE, que vigilan el adecuado desarrollo del proceso electoral, ejercen atribuciones jurisdiccionales, procuran garantizar el orden que se requiere el día de la elección tanto en las cabeceras departamentales como en los municipios y la finalización de sus funciones depende de la decisión del TSE.

Los requisitos para integrar a los OET varían según se trate de las JED, las JEM o las JRV. En las dos primeras sus miembros deben tener 21 años mientras que en las JRV se exige la mayoría de edad (18 años). El nivel de estudios es otra variante según se trate de uno u otro OET: superior para las JED, educación media en las JEM y saber leer y escribir en el caso de las JRV. Llama la atención que la legislación exige “reconocida honradez” únicamente para los miembros de las JRV. En todos los casos deben ser salvadoreños y no tener ninguna de las inhabilidades de los artículos 74 y 75 Cn (arts. 92, 97 y 101 CE).

Los tres OET son integrados por personas que, no obstante ser propuestas por los partidos políticos, se prohíbe su afiliación partidaria (arts. 92, 97 y 101 CE). Esta limitación se estableció como consecuencia de un fallo de la SCN cuyo contenido se analiza en la sección de jurisprudencia aplicable en el presente capítulo. Responde a la independencia con la que se deben calificar los votos y resolver determinadas impugnaciones. Con anticipación a esa sentencia les correspondía a los partidos nombrar y capacitar directamente a los integrantes en todos los OET y no había restricción para que su militancia ejerciera como miembro de esas instancias. La sentencia de 22 de julio de 2015, dictada por la SCN en el proceso de inconstitucionalidad 139-2013 estableció “la profesionalización de los órganos electorales por medio de una previa, constante y suficiente capacitación de sus miembros”.

Política comparada

En Costa Rica, con el objetivo de profesionalizar la gestión electoral, los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones se encuentran sujetos a un régimen particular de empleo público, ajeno a los vaivenes de la política, lo que favorece la estabilidad del empleo, el resguardo de la experiencia y la especialización funcional. Todos los funcionarios electorales son nombrados por los magistrados del TSE y únicamente ellos pueden despedirlos. Aunque existe un Estatuto de Servicio Civil aplicable a los empleados del Poder Ejecutivo, las relaciones de empleo público del TSE se rigen de manera específica por su propia Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, la Ley de Salarios y Régimen de Méritos del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil y su Reglamento Autónomo de Servicios (Picado León, 2018).

En cuanto a la forma de integrar al organismo electoral, en Costa Rica, los magistrados son electos por el Poder Judicial, es decir por el conjunto de veintidós magistrados que integran a la Corte Suprema de Justicia. El nombramiento de magistrados del TSE requiere votación calificada de no menos dos tercios del total de miembros de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados del TSE son designados por períodos de seis años y son reelegibles. Un magistrado propietario y dos suplentes deben ser renovados cada dos años. De esa manera, siempre se evita someter al TSE a períodos críticos de renovación y se protege el acervo de experiencia (Picado León, 2018).

Finalmente, en Costa Rica, para mantener el carácter técnico del organismo electoral y la necesaria equidad en la aplicación del régimen electoral, el diseño institucional le otorga facultades tales como la interpretación auténtica de la materia electoral, la obligatoriedad de consultarle en trámites de reforma electoral y la asesoría en dichos trámites.

Oportunidades de reforma

Las reformas del TSE deben orientarse a profundizar su autonomía y especialización y a implementar la profesionalización de sus funcionarios y empleados.

Respecto de las dos primeras características, es necesario revisar el mecanismo de elección con la finalidad de garantizar la completa despartidización del organismo y su especialización en el ámbito de la justicia electoral, ya sea que mantenga atribuciones concentradas o se adopte el modelo desconcentrado, como en el caso mexicano. La independencia de los miembros del TSE no eliminaría la facultad de vigilancia que deben tener los partidos políticos sobre el funcionamiento del organismo y en todo el proceso electoral.

En relación a la profesionalización del organismo electoral, es una tarea urgente, sin importar que mantenga atribuciones administrativas y jurisdiccionales o que estas últimas pasen a un organismo distinto. Un régimen laboral que garantice la estabilidad de sus funcionarios y empleados contribuiría a que la función electoral, atribuida al organismo electoral, se realice bajo los principios de neutralidad política, competencia técnica y mérito individual de los funcionarios.

Por otro lado, se debe abrir el debate sobre la posibilidad de otorgar al TSE iniciativa de ley en los asuntos con carácter específicamente electoral. Esta facultad, junto a la autonomía y especialización de sus miembros, contribuiría a una revisión permanente de la legislación electoral, con criterio estrictamente técnico, después de cada evento electoral, con la finalidad de mantener la pureza del proceso y de garantizar los derechos políticos y electorales a los ciudadanos.

Bibliografía

Barrientos del Monte, F. (2010), "Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina", Revista Derecho Electoral (10), 1-35, recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/10/barrientos_monte.pdf

Constitución de la República

Código Electoral

Disposiciones para la Postulación de Candidaturas No Partidarias en las Elecciones Legislativas

Jaramillo, J. (1998), "Los órganos electorales supremos", en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: IIDH/ Universidad de Heidelberg/ TEPJF/IFE/FCE, 205 -249.

Ley de Partidos Políticos

Orozco Henríquez, J. (2019), "El contencioso electoral/la calificación electoral", en Nohlen, Valdés y Zovatto (2019), "Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo", 1ª ed., México: FCE, UNAM, IJ, INE, IDEA Internacional.

Pérez Duharte, J.A. y Thompsom, J. (2017), "Organismos Electorales, en, Diccionario Electoral, 3ª. ed., Vol. 2, San José: IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México.

Picado León, H. (2018), "Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso", San José. Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones, Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2018, p. 90.

El derecho electoral, aunque no en forma institucionalizada, comienza a fijar raíces dentro de las ciencias jurídicas en El Salvador. Se trata de una rama autónoma del derecho, con sus propias fuentes y con el desarrollo cada vez más claro de su especialización. La legislación electoral, la jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral y la de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, su abordaje en algunas universidades del país aunque no todavía como asignatura obligatoria dentro del pensum de la carrera de Derecho, las investigaciones y el seguimiento de diversos centros de pensamiento sobre la reforma electoral, las etapas que conforman el ciclo electoral y las acciones para garantizar la integridad electoral, lo posicionan como un área de estudio del derecho en continua evolución. La obra: “Derecho electoral salvadoreño” se decanta por el concepto amplio del derecho electoral pues abarca el tratamiento y la descripción de “aquellos aspectos organizativos y administrativos indispensables para que unas elecciones con sufragio universal sean realmente democráticas, es decir, libres y honestas”.