



## Posición institucional

# El fiscal electoral: garante de la legalidad del proceso

En medio de una campaña electoral convulsionada, con acusaciones de supuestos fraudes electorales, violencia política, clientelismo político, uso ilegal de fondos públicos para la promoción de los candidatos del partido oficial, retención del anticipo de la deuda política por parte del Ministerio de Hacienda que corresponde recibir a los partidos previo al evento electoral, entre otros aspectos que convierten a esta elección en inequitativa, la función del fiscal electoral se vuelve indispensable, por un lado, para salvaguardar la legalidad y la transparencia del proceso y, por el otro, para intentar, a través del estricto cumplimiento de la Constitución y de la ley, de restablecer las condiciones de igualdad en la contienda electoral.

Hasta 2018, la figura del fiscal electoral, como dependencia de la Fiscalía General de la República (FGR), no contaba con un instrumento que consolidará las atribuciones que le confiere a este actor la Constitución, el Código Electoral y el resto de la normativa electoral. Con la publicación del “Manual de actuaciones del fiscal electoral y sus delegados”<sup>1</sup>, en adelante el manual, los fiscales, los partidos políticos, los candidatos y la población en general, podrán identificar con claridad las obligaciones jurídicas y administrativas en el ámbito electoral de la Fiscalía General de la República (ver cuadro 1).

Este texto administrativo establece que “la persona designada como fiscal electoral depende de la Fiscalía General de la República. Su actuación debe ser independiente, en estricta observancia de la Constitución,

los tratados internacionales y las leyes, de conformidad con lo establecido en el art. 13 de la LOFGR -Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República- y en el art. 256 CE -Código Electoral- el cual dispone que: sus actuaciones serán independientes de cualquier Órgano del Estado y supeditado únicamente a la Constitución de la República y al Código Electoral. No está subordinado a intereses particulares o presiones políticas, conforme al art. 218 de la Constitución de la República, respecto a los servidores públicos y a la jurisprudencia emanada de la Sala de lo Constitucional. Las funciones del fiscal electoral, su nombramiento y régimen disciplinario se rigen por las disposiciones contenidas en la LOFGR que le son aplicables.”

El manual reseña con exactitud las actuaciones del fiscal electoral en los procedimientos administrativos sancionatorios, en el proceso eleccionario, en el contexto de la ley de partidos políticos y de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales. Además, se refiere a los requisitos, selección y designación de los delegados, las atribuciones el día de las elecciones y en el escrutinio final, el procedimiento a seguir en avisos o denuncias, flagrancia e infracciones electorales e incorpora un título completo sobre los delitos electorales.

1. Fiscalía General de la República, 18 de octubre de 2018. Puede consultarse en: [Manual de Actuaciones del Fiscal Electoral y sus Delegados.indd \(fgr.gob.sv\)](#)



## Cuadro 1

### Funciones jurídicas y administrativas del fiscal electoral

Fiscal Electoral	
Funciones jurídicas	Funciones administrativas
Defender los intereses del Estado y la Sociedad en materia electoral.	Asistir a las convocatorias del TSE cuando sea procedente.
Verificar la legalidad de los procesos y actuaciones de organismos electorales, partidos políticos, candidatos y cualquier persona que incida en el ámbito electoral.	Elaborar el plan de trabajo de la participación de la FGR en los eventos electorales.
Recibir denuncias o avisos sobre el cometimiento de delitos o infracciones electorales.	Realizar las coordinaciones con los funcionarios y entes intervinientes en los procesos electorales cuando fuere necesario.
Practicar diligencias de investigación sobre infracciones cometidas en el ámbito electoral.	Coordinar con el TSE y la Escuela de Capacitación Fiscal las capacitaciones necesarias para los delegados del fiscal electoral.
Procederá de oficio o a petición de parte ante el TSE o registrador electoral en su caso, para la imposición de las sanciones administrativas determinadas en el Código Electoral y recurrir de las mismas, además de las infracciones determinadas en la Ley de Partidos Políticos y la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.	Gestionar ante el TSE la acreditación del personal que participará en el proceso de elecciones y escrutinio final.
Intervenir en audiencias de procedimientos administrativos sancionadores ante el TSE en defensa de la legalidad.	Todas aquellas que sean necesarias para desempeñar sus funciones.
Cuando de la infracción cometida procediere o diere lugar a responsabilidades de conformidad a otros cuerpos normativos, de oficio o a petición de parte, entablará las acciones legales pertinentes para su persecución y sanción.	
En caso que la información solicitada al TSE sea denegada, realizará las acciones correspondientes para su obtención.	
Velar por el cumplimiento de los plazos establecidos en las normas electorales.	
Dar seguimiento a las investigaciones de los delitos electorales.	
Verificará el procedimiento de inscripción de los candidatos no partidarios de conformidad con lo establecido en las disposiciones aplicables.	
Todas aquellas que sean necesarias para desempeñar su función en defensa de la legalidad de los procesos electorales.	

*Fuente: elaboración propia en base a FGR (2018): "Manual de actuaciones del fiscal electoral y sus delegados"; y disposiciones de la Constitución de la República, el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos y su Reglamento, y la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.*

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 años. 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<sup>2</sup>. 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 en un ambiente sin vigilancia activa sobre el cometimiento de

<sup>2</sup>. Art. 295 del Código Penal.

“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”<sup>3</sup>.

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 ejercido adecuadamente las funciones relacionadas con la temática electoral.

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 1800 para los comicios de 2014. Un crecimiento similar se observa en las elecciones legislativas y municipales de 2012 con 500 fiscales en relación a los 1977 delegados para el proceso de 2015. Los procesos del 2018 y 2019 contaron con similar número de fiscales electorales, 1800 y 1847, respectivamente; y para el 2021, el Fiscal General,

Raúl Melara, ha señalado que nombrará un aproximado de 1900 fiscales electorales. El cuadro 2 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<sup>4</sup>.

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

3. Fernández, F., Ojesto, F. y Nieto, S. (2017), “Delitos electorales”, en Diccionario Electoral de IDDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México, 2017.

4. FUSADES (2017), “¿Por qué necesitamos un fiscal electoral?”, Departamento de Estudios Políticos, Noviembre de 2017.

**Cuadro 2**  
**Fiscales electorales nombrados por la FGR entre 2009 y 2021**

Elección	Tipo	Fiscales	Centros de Votación	Electores	JRV
2009	Presidencial, legislativa y municipal	517	461	4,226,479	9,543
2012	Legislativa y municipal	500	1,148	4,564,969	10,708
2014	Presidencial	1,800	1,593	4,955,107	10,446
2015	Legislativa, municipal y del PARLACEN	1,977	1,595	4,911,672	10,621
2018	Legislativa y municipal	1,800	1,593	5,186,042	9,422
2019	Presidencial	1,847	1,595	5,262,463	9,558
2021	Legislativa y municipal	1,900	1,595	5,389,017	8,451

Fuente: Elaboración propia con base a información del TSE y FRG



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 desarrolle bajo el debido cumplimiento de las normas, en una elección justa y legal. Para 2021 la cantidad de centros de votación alcanzará los 1595, similar a las elecciones de 2019, por tanto, la FGR debería gestionar al menos una cantidad igual de fiscales electorales para las elecciones del próximo 28 de febrero. La vigilancia y acción oportuna sobre el cometimiento de posibles delitos electorales contribuyen a la integridad de las elecciones.

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, ahora Fiscalía General de la República, con autonomía técnica y de gestión; previene, investiga y persigue las conductas tipificadas como delitos electorales en el marco legal vigente. Busca garantizar la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su

competencia. Plantea legalidad en los procesos electorales en conjunto con Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)<sup>5</sup>. Esta institución, homóloga de la FGR en El Salvador, está integrada por una cantidad permanente de 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”<sup>6</sup> que incluye las conductas tipificadas como contrarias a la transparencia de las elecciones.

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. Sitio web de la FEPADE: [Fiscalía Electoral: Conócenos \(fepade.gob.mx\)](http://Fiscalía Electoral: Conócenos (fepade.gob.mx))

6. Puede consultarse en [Ley General en Materia de Delitos Electorales \(diputados.gob.mx\)](http://Ley General en Materia de Delitos Electorales (diputados.gob.mx))



**Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador**  
(503) 2248-5600 [www.fusades.org](http://www.fusades.org)