



Análisis político

Elección del próximo Tribunal Supremo Electoral: requisitos y retos futuros

El próximo 31 de julio finaliza el período del actual Tribunal Supremo Electoral (TSE) cuyo período abarcó el quinquenio 2009-2014. La elección del próximo TSE guarda una relevancia política especial por dos componentes a desarrollar en los siguientes apartados: los requisitos jurídicos de dicha elección luego de un fallo de la Sala de lo Constitucional que ordena la despartidización de la entidad de tal forma que se garantice una justicia electoral independiente, y los retos futuros que derivan de una agenda de reforma electoral que se encuentra en proceso y que exige de funcionarios eficaces. En ese orden de ideas, se estructura el siguiente análisis.

Requisitos para elegir a magistrados del TSE

En el artículo 208 de la Constitución se desarrolla la integración del TSE: está conformado por cinco miembros propietarios con sus respectivos suplentes, elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de cinco años, tres de los cuales provienen de ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que alcanzaron más

votos en la última elección presidencial y dos de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). La presidencia la ocupa el magistrado de la terna propuesta por el partido o coalición ganadora de la elección presidencial. Lo anterior se ilustra en el esquema 1.

De forma parcial, el TSE heredó la integración del antiguo Consejo Central de Elecciones (CCE) que según el texto inicial de la Constitución de 1983 se conformaba por tres magistrados provenientes de las ternas presentadas por los tres partidos o coaliciones con el mayor número de votos en la última elección presidencial. Sin embargo, a partir de las reformas constitucionales de 1991 en el marco de los Acuerdos de Paz, se añadieron dos magistrados “independientes” a propuesta de la CSJ de los cuales, de forma explícita, se prohíbe la “afiliación partidista” según el texto constitucional¹.

En ese sentido, los tres magistrados propuestos por los partidos o coaliciones fueron considerados como representantes de sus respectivos institutos políticos y por tanto las personas nombradas a dichos cargos eran

1. Constitución de la República de El Salvador, artículo 209.



Esquema 1. Integración del TSE



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 208 de la Constitución.

militantes y reconocidos dirigentes partidarios, como se muestra en el cuadro 1. De hecho, tanto en los debates de 1983 y de 1991 e incluso en los considerandos de la reforma constitucional citada se plantea el rol de representación partidaria².

Sin embargo, el pasado 13 de junio la Sala de lo Constitucional, en la sentencia 18-2014, determinó que la vinculación partidaria era incompatible con las magistraturas del TSE al abordar la legalidad en la elección del actual magistrado presidente y miembro de la Comisión Política del FMLN, Eugenio Chicas. En su fallo, si bien la Sala valoró la interpretación histórica que sostiene el argumento que tres de los cinco magistrados del TSE

son representantes partidarios, consideró finalmente que debía prevalecer la independencia judicial, como garantía fundamental de la administración de justicia –en este caso electoral.

Entre los argumentos de la Sala destaca la alusión al principio de “uniformidad jurisdiccional” establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que implica que *“tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional (como sucede respecto al TSE), tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana”*³, entre las que

2. Fusades (2013), “La legitimidad e integridad del proceso electoral salvadoreño”, Boletín N° 12, noviembre de 2013, pp. 4-7.

3. CIDH (2001), *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*, sentencia del 6 de febrero de 2001, párrafos 104 y 105.

Cuadro 1. Conformación del TSE entre 1994 y 2014

Período	Magistrados Propietarios	Partido(s) que propusieron su candidatura
1994-1999	Jorge Alberto Díaz (Pres.)	ARENA
	Félix Ulloa	MNR/CD/FMLN
	Mártir Arnoldo Marín	PDC
	Julio Francisco Flores	CSJ
	Roberto López	CSJ
1999-2004	José Sergio Mena (Pres.)	ARENA
	Julio César Hernández	FMLN
	Juan José Martel	CDU
	José Mario Bolaños	CSJ
	Pablo Antonio Cerna	CSJ
2004-2009	Walter René Araujo Morales (Pres.)	ARENA
	Eugenio Chicas Martínez	FMLN
	Julio Eduardo Moreno Niños	PCN
	Eduardo Antonio Urquilla	CSJ
	Mario Alberto Salamanca	CSJ
2009-2014	Eugenio Chicas Martínez (Pres.)	FMLN
	Walter René Araujo Morales	ARENA
	Gilberto Canjura Velásquez	FMLN*
	Eduardo Antonio Urquilla Bermúdez	CSJ
	Fernando Argüello Téllez	CSJ

* Si bien el magistrado Canjura ha negado su militancia en el FMLN, su nombre aparece en el padrón del partido de gobierno en 2004 según Redacción El Diario de Hoy (2014), "Magistrado del TSE aparece en padrón del partido FMLN", *El Diario de Hoy*, 14 de julio de 1988. Fuente: Fusades (2012), "Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral", septiembre de 2012, p. 11, con base en información de la página oficial del TSE y en notas periodísticas

se encuentra que toda persona tenga el derecho "a ser oída (...) por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial"⁴.

Asimismo, en otros cuerpos normativos del ordenamiento jurídico salvadoreño se reconoce la independencia como garantía del debido proceso; tal es el caso de la

Constitución de la República (artículo 172, inciso tercero), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.1), la jurisprudencia constitucional (sentencias de inconstitucionalidad 46-2003 del 19 de abril de 2005, 19-2012 del 5 de junio de 2012 y 77-2013, del 14 de octubre de 2013), el Código de Ética Judicial (artículo 7) y la Ley de la Carrera Judicial en cuanto a la incompatibilidad entre el ejercicio de la carrera judicial y la participación política partidaria (artículo 26).

4. Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8. 1.; Constitución de la República de El Salvador, inciso tercero del artículo 172; y Sala de lo Constitucional (2005), sentencia 46-2003.



Por su parte, el magistrado Chicas defendió su elección al señalar, entre otros argumentos, que la intención del constituyente fue la de permitir miembros de partidos políticos en el TSE. Al respecto, cabe aclarar que ambas interpretaciones son viables; en embargo, en respeto al Estado constitucional y democrático de derecho, la Asamblea Legislativa debe acatar el fallo descrito

y cumplir con los requisitos que conlleva no solo el nombramiento de personas que impartirán justicia, sino la elección de funcionarios de segundo grado. En cuanto a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado diversos criterios a cumplir, los cuales se explican en el cuadro 2.

Cuadro 2.

Criterios que deberá cumplir la elección de los integrantes del próximo TSE

Requisito	Explicación
Legitimidad democrática	Se refiere a la legitimidad de origen; es decir, que la elección se realice por representantes electos en comicios libres y periódicos y que la renovación de dichos representantes se sincronice con la elección de segundo grado, como se observa de forma más clara en la elección de magistrados a la CSJ al ocurrir cada tres años.
Mandato de interés público	Los funcionarios de segundo grado también son delegados del pueblo y además de estar sujetos a las competencias que les otorga la Constitución y las leyes, adquieren un compromiso de no actuar en nombre de grupos de poder o sectores determinados, sino de todos los miembros de la sociedad y por ende deben tomar en cuenta la voluntad de sus representados con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular.
Despartidización	Es necesario que las instituciones públicas encargadas del ejercicio del poder político se encuentren despartidizadas, es decir, que no exista un vínculo, formal o material, que genera una dependencia del candidato o funcionario hacia un partido político. Si bien los partidos ocupan una posición instrumental muy importante en la representación política, el funcionario público, profesional y responsable (penal, administrativa y patrimonialmente) se debe al servicio del interés general por el cual se crea la institución que representa y no a un partido político determinado. Por ello es imperativo, como mínimo, que no haya afiliación partidaria, además de prohibirse cualquier desvinculación aparente que configuren fraudes a la Constitución.
Meritocracia	La profesionalidad y la honradez de los funcionarios y empleados públicos son garantías de una mayor calidad de los servicios públicos. Por ello, debe considerarse la cualificación personal para el desempeño de las responsabilidades que acarrea cada cargo público mediante parámetros de probidad y competencia.
Procedimiento idóneo	Los mismos principios que rigen la producción de legislación deben estar presentes en procedimiento legislativo para la elección de funcionarios, tales como democracia, pluralismo, participación, publicidad y transparencia. Estos principios operan en dos vías; por un lado, desde la Asamblea Legislativa a los ciudadanos a través de un marco libre de información en la publicidad de agendas, debates, votaciones y demás decisiones legislativas; y por otro lado, desde los ciudadanos hacia el Órgano Legislativo con la concurrencia de individuos o grupos ciudadanos en las comisiones respectivas para exponer necesidades o proponer medidas específicas. La publicidad es el medio para que el debate legislativo adquiera una proyección social, elemento fundamental de la democracia representativa.
Documentación y motivación	Es obligatorio que se justifique por qué se estima que una persona reúne los requisitos esenciales para ejercer un cargo público y qué sustenta tal conclusión, de forma que el Órgano Legislativo evidencie que la elección no ha obedecido a criterios de conveniencia política o al simple reparto de cuotas partidarias.

Fuente: Elaboración propia con base en Sala de lo Constitucional (2014), sentencia 18-2014 del 13 de junio de 2014.

Retos del próximo TSE

Bajo el marco constitucional actual, el próximo TSE será integrado por cinco años entre 2014 y 2019. En este período y en consideración a los avances que muy probablemente se presenten en la agenda de reforma política, se enuncian varios de los retos que deberán enfrentarse en el corto y mediano plazo y que demandan la elección de personas idóneas en el TSE.

Procesos electorales

El 1 de marzo de 2015 se realizarán elecciones legislativas y municipales en todo el país. De dicho proceso electoral se derivan tres retos puntuales: la integración multipartidaria de los concejos municipales, la elección de diputados al Parlamento Centroamericano (Parlacen) en listas cerradas y desbloqueadas y la implementación de la Ley de Partidos Políticos (LPP).

- **Concejos plurales.** Los concejos multipartidarios, mejor conocidos como concejos plurales, será la nueva integración de los gobiernos municipales a partir de 2015 si se mantiene la legislación actual. Si bien las papeletas permanecerán igual que en comicios anteriores –únicamente con las banderas de cada partido o coalición contendiente– el conteo requerirá de un procedimiento más complejo, ya que se calcularán cocientes y residuos para asignar concejales tanto al partido o coalición gobernante como a la formación política de oposición en el municipio respectivo. Tal dinámica complejizará la tarea tanto

de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) como de los encargados de la transmisión y el procesamiento de los datos.

- **Elección de diputados al Parlacen.** Las próximas elecciones legislativas y municipales tendrán, por primera vez, tres papeletas que el elector deberá depositar. Además de las papeletas para diputados a la Asamblea Legislativa y para concejos municipales, se añadirá una tercera papeleta para elegir a los diputados al Parlacen en un sistema de lista cerrada y desbloqueada, similar a la empleada en las elecciones de marzo de 2012 para la elección de los legisladores nacionales; es decir, el elector podrá marcar hasta 20 rostros dentro de un mismo partido o una candidatura no partidaria.
- **Implementación de la Ley de Partidos Políticos.** En marzo de 2013 entró en vigencia la Ley de Partidos Políticos, que coloca al TSE como el ente aplicador de dicha normativa. El reglamento de la ley fue aprobado por el organismo colegiado en abril pasado. Lo anterior implica una labor exhaustiva de la autoridad electoral en la fiscalización del financiamiento político (los partidos políticos están obligados desde septiembre de 2014 a readecuar sus estatutos e institucionalidad partidaria de acuerdo a los deberes que establece la ley), en la vigilancia del acceso correcto a los medios de comunicación públicos, en las cuotas de género establecidas para las elecciones legislativas y municipales, y en materia de sanciones, entre otras.



Finalmente, a la lista de procesos electorales que deberá administrar la autoridad electoral se suman las elecciones legislativas y municipales de 2018 y los comicios presidenciales de 2019. De hecho, a diferencia de otros quinquenios, el actual contiene tres años electorales que significan una fuerte carga de trabajo para la entidad que debe administrar las elecciones y brindar justicia electoral.

Posible separación de funciones del TSE

Actualmente, la autoridad electoral concentra la función de organizar las elecciones y al mismo tiempo la de brindar justicia en materia electoral. Dado el procedimiento particular con el que se nombran magistrados al TSE, en su mayoría de ternas propuestas por los partidos políticos, y la carga que implica esta dualidad de responsabilidades, la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales ha estado en la agenda de la reforma política desde la década de los noventa.

Incluso, en los debates de la Asamblea Constituyente de 1983, el extinto partido Acción Democrática (AD) planteó que si bien la representación partidaria en la autoridad electoral tenía una “razón de ser”, tal configuración implicaba “algunos inconvenientes” al considerar que el entonces CCE se trataba de “un tribunal que tiene que venir a juzgar sobre la actuación, no de personas naturales, sino de la actuación de los partidos políticos contendientes”⁵. En ese sentido, el entonces diputado constituyente Nelson Segovia expresó que “la representación de los partidos políticos es una garantía para el proceso electoral, pero tan garantía puede ser la representación

de los partidos políticos como la representación de personas que no sean miembros o representantes de partidos políticos”⁶.

Posteriormente, en la sesión del 29 de mayo de 1991 en la que se acordó la reforma constitucional que sustituía el nombre de CCE por TSE y que además añadía dos magistrados propuestos por la CSJ, el entonces diputado del Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), Guillermo Guevara Lacayo, señaló la necesidad de separar las funciones administrativas y jurisdiccionales de la autoridad electoral. Al respecto, el exdiputado expresó lo siguiente: “Creo que a través de de la reforma constitucional en estos momentos, no se está mejorando de verdad el Consejo Central de Elecciones, sino que simple y sencillamente, se está cambiando de Consejo Central de Elecciones a Tribunal Supremo Electoral; y que si hasta este momento ha habido un organismo administrativo con funciones jurisdiccionales, ahora nada más se le está dando vuelta a la tortilla (sic) y se está haciendo un organismo jurisdiccional con funciones administrativas; y que para que estas reformas realmente lleguen al fondo del problema electoral, en la ley secundaria se hace necesario, definitivamente, el separar las funciones jurisdiccionales y las funciones administrativas. Y si queremos un Tribunal Supremo Electoral, debe el Tribunal Supremo Electoral dedicarse a las cuestiones jurisdiccionales, dedicarse a las cuestiones legales y que debe de haber un organismo o una dependencia nombrada por ese Tribunal Supremo Electoral que se encargue de las cuestiones administrativas, de la mecánica, de la logística, de la forma como se desarrollan las elecciones. Porque ahora tenemos un organismo administrativo que está eventualmente preocupado por las

5. Unidad de Archivo Legislativo de la Asamblea Legislativa (1983), “Versiones Taquigráficas de Contienen Discusión y Aprobación del Proyecto de la Constitución de la República de 1983”, noviembre de 1983, pp. 26-27.

6. *Ibíd.*, p. 28.

cuestiones legales, sin criterio verdaderamente técnico, resuelve sobre cuestiones jurisdiccional (sic). Y ahora vamos a tener un híbrido en la cual nada más se van a incorporar dos abogados que definitivamente no deben ni pueden estar preocupados de qué color van a ser las bolsas donde se van a recoger los votos, no pueden estar preocupado (sic) de qué ordenanzas se van a nombrar en una dependencia, no pueden estar preocupados de dónde van a ser los sitios de votación, sino que debe (sic) dedicarse a las cuestiones jurisdiccionales. Si no, muy poco estaremos haciendo con este cambio del Consejo Central de Elecciones”⁷.

En los últimos años, los partidos políticos se han comprometido a separar las funciones de la autoridad electoral en distintas ocasiones, en particular en las elecciones presidenciales de 1994 en la coyuntura de la segunda vuelta presidencial y en los programas de gobierno presentados por los partidos mayoritarios ante los comicios presidenciales de 2009⁸. El hecho de que la justicia electoral se encuentre a cargo de reconocidos dirigentes partidarios ha impedido una correcta aplicación de la ley electoral en diversas ocasiones⁹.

Sin embargo, pese a la insistencia del magistrado presidente del TSE sobre la necesidad de la reforma¹⁰ así como de la última misión de observación electoral de la Organización de Estados Americanos sobre la despartidización de la

justicia electoral¹¹, hasta la fecha no existen anteproyectos por parte de los partidos políticos. De hecho, ha sido la sociedad civil la que ha elaborado propuestas concretas sobre el tema, a través del Movimiento Independiente pro-Reforma Electoral (Mire) posterior a las elecciones del año 2000¹² y de Aliados por la Democracia en 2012¹³. No obstante, luego del fallo de la Sala de lo Constitucional que excluye a la representación partidaria del TSE, los partidos políticos probablemente buscarán un consenso para reformar y mantener su presencia al frente de la organización de los comicios electorales.

Dado que es deseable que las entidades que se encargarían de cada función cuenten con la autonomía suficiente ante otros órganos de Estado y que su elección tenga parámetros claros y estables, se vuelve necesario que la separación de funciones se realice a partir de una reforma constitucional.

Política comparada: funciones y procedimientos de elección de las autoridades electorales

Otra interrogante tiene que ver con las funciones y procedimientos de elección a establecer; para lo cual, la revisión de la legislación comparada y las prácticas de otros países son insumos importantes¹⁴. Por esta razón, para realizar una valoración más detallada, una vez conocida la situación en El Salvador, es importante tomar en cuenta casos de política comparada al analizar el tema de la separación de funciones de la autoridad electoral. En

7. Unidad de Archivo Legislativo de la Asamblea Legislativa (1991), “Versión taquigráfica de la sesión plenaria celebrada el día 19 de abril de 1991”, pp. 10-11.
 8. Fusades (2010), “Oportunidad de reforma política”, Boletín N° 1, septiembre y octubre de 2010, pp. 10-11.
 9. Algunos casos han sido desarrollado en los siguientes documentos: Fusades (2012), “Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral”, septiembre de 2012; Fusades (2014), “El uso indebido de los recursos del Estado en época electoral”, enero de 2014; y Fusades (2011), “La importancia de una justicia electoral despartidizada: el caso PCN y PDC”, septiembre de 2011.
 10. Fusades (2012), “Perspectiva de la autoridad electoral sobre la reforma política en El Salvador”, Memorandum N° 17, diciembre de 2012, pp. 6-7.

11. Rivera, E. (2014), “OEA llama a despartidizar funciones judiciales en TSE”, *El Mundo*, 18 de julio de 2014.
 12. Mire (s.f.), “Propuestas de reformas institucionales y al Código Electoral”.
 13. Aliados por la Democracia (2012), “Compromiso con la Democracia”.
 14. Ferreira, D. (2012), Boletín de Estudios Políticos No. 10 “Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias”, agosto de 2012.



América Latina, existen países que desarrollan sus funciones jurisdiccionales de manera exclusiva o en su caso dependen del Órgano Judicial. Por ejemplo, en Argentina, México, Brasil y Paraguay, los órganos electorales son parte del Órgano Judicial¹⁵.

En el caso de Argentina, la Justicia Nacional Electoral, está constituida por 24 juzgados federales de primera instancia y un Tribunal de Apelaciones, la Cámara Nacional Electoral -máxima autoridad en la materia. La Justicia Nacional Electoral ejerce cuatro funciones: i) **jurisdiccionales** (aplicación de la ley de partidos políticos, código electoral); ii) **de control** (ejerce control y fiscaliza el financiamiento de los partidos políticos); iii) **de administración electoral** (formar y corregir los padrones definitivos, atender los reclamos de los ciudadanos y partidos); y iv) **registral** (tiene a su cargo ocho registros: el nacional de electores, afiliados a los partidos, residentes del exterior, faltas electorales, entre otros)¹⁶. La realización de las elecciones, en cambio, está a cargo de la Dirección Nacional Electoral.

En Paraguay, la Justicia Electoral, forma parte del Órgano Judicial y es la responsable de las funciones jurisdiccionales, siendo su máxima instancia el Tribunal Superior de Justicia Electoral, organismo encargado de todo el proceso de elecciones¹⁷. Por el contrario, Brasil concentra ambas funciones en la Justicia Electoral, máxima autoridad en la materia y parte del Órgano Judicial.

Resulta oportuno señalar el caso mexicano, pues al igual que los tres ejemplos anteriores, encomienda su función administrativa a un ente independiente y ciudadanizado, el Instituto Nacional Electoral (INE); mientras que la función de impartición de justicia electoral está a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE). El valor agregado de este caso en especial, es la inclusión de los ciudadanos en la autoridad administrativa, avance que ha generado consecuencias positivas y que conviene discutir en una eventual reforma a los organismos electorales salvadoreños (Juntas Electorales Departamentales y Municipales, Juntas Receptoras de Votos y TSE).

La ciudadanización del INE, antes Instituto Federal Electoral (IFE), se deriva de diversos esfuerzos en los años noventa. En un principio, el Consejo General, órgano superior de dirección, era conformado por personas nombradas desde la presidencia o desde los partidos políticos. En 1994, se incluyeron al Consejo, ciudadanos nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, sin ser propuestos por la presidencia y a su vez, los representantes partidarios perdieron su derecho al voto. En 1996, se consolida la ciudadanización del Instituto al excluir del Consejo al representante del Órgano Ejecutivo y al sustraer su derecho al voto a los representantes del Órgano Legislativo. Los únicos consejeros que mantuvieron ese privilegio, y con razonables argumentos, fueron los miembros no partidistas.

En materia jurisdiccional, el TRIFE, máxima autoridad en materia de administración de justicia electoral, ejerce sus funciones a través de la Sala Superior y cinco Salas

15. Zovatto, D. (2008), "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina".

16. Página oficial del Órgano Judicial de Argentina: www.pjn.gov.ar

17. Página oficial de la Justicia Electoral de Paraguay: <http://www.tsje.gov.py>

Regionales, conformadas por Magistrados elegidos por el Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el caso de los siete Magistrados de la Sala Superior, los aspirantes a dicho cargo, deben satisfacer al menos, los requisitos establecidos por la ley para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 99, IX)¹⁸. Las Salas Regionales son órganos permanentes desde 2007 y tienen competencia para conocer las impugnaciones relacionadas con su circunscripción. Cada Sala está integrada por tres Magistrados, quienes deben cumplir al menos los requisitos legales para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito (Art. 99, IX)¹⁹.

Si bien México se percibe como un modelo ideal, al incorporar las mejores prácticas en El Salvador, el principal reto será que cualquier propuesta aprobada en el marco de la administración electoral –no la impartición de justicia electoral- otorgue en una primera etapa, un rol importante a los partidos políticos –principalmente por la desconfianza interpartidaria existente²⁰. A pesar que el Código Electoral le otorga al TSE autonomía jurisdiccional y administrativa e independencia de cualquier organismo del Estado, hasta el momento estas atribuciones no se han cumplido en la práctica y los criterios partidistas parecen prevalecer en las decisiones de la autoridad electoral salvadoreña.

Por otro parte, existe un grupo de países latinoamericanos que también cuentan con funciones administrativas y jurisdiccionales separadas, pero donde el órgano

especializado en justicia electoral actúa de manera exclusiva e independiente de los poderes del Estado. En esta categoría se ubica a Chile, Perú y Ecuador.

Chile cuenta con dos organismos electorales: el Servicio Electoral, órgano superior de la administración electoral; y el Tribunal Calificador, máximo órgano electoral con carácter jurisdiccional y encargado de validar todo el proceso que se desarrolla en las elecciones²¹.

En Perú y de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), es la encargada de las funciones de administración electoral; y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) es responsable de la impartición de justicia electoral²².

En este esfuerzo de separar las funciones en el caso peruano, al JNE se le han atribuido funciones administrativas adicionales que le corresponderían exclusivamente al ONPE, situación que para algunos sacrifica la autonomía del Jurado Nacional, pues ha intervenido en actos sobre los que posiblemente deba pronunciarse luego, limitando su objetividad y actuando como juez y parte en materia electoral²³. A su vez, la separación de funciones ha conllevado a cierto grado de descoordinación y enfrentamiento entre la ONPE y el JNE²⁴.

18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 09-08-2012.

19. *Ibíd.*

20. FUNDAUNGO, FLACSO y FUNDE (2009), "Memoria del Foro Nacional sobre las Reformas Electorales", ponencia de Claudia Umaña, exdirectora del Departamento de Estudios Legales de FUSADES, noviembre de 2009.

21. Página oficial del Servicio Electoral y del Tribunal Calificador de Chile: <http://www.tribunalcalificador.cl/>

22. Op. Cit., Zovatto, D. (2008) "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina".

23. Tuesta, F. (2009), "Un debate pendiente: el diseño garantista de los organismos electorales" en "La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario", coords. Núñez, J. y Sánchez, H., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.147-148

24. Consultas realizadas por investigador del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES a representantes de la autoridad electoral y/o especialistas en el tema, XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia: "Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales", diciembre de 2011.



Una última categoría la constituyen aquellos países donde las funciones administrativas y jurisdiccionales recaen en un mismo organismo electoral. En esta clasificación se cuenta con diez países en la región, incluyendo a toda Centro América.

En algunos países, como Costa Rica, el sistema de dualidad de funciones en un mismo órgano ha funcionado y así lo confirma Héctor Fernández Masis, Director del Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense, al comentar que en su país el tribunal electoral se encuentra en los primeros lugares de confianza por parte de la ciudadanía y asegura que la necesidad de separar las funciones del organismo electoral depende de la idiosincrasia de cada país²⁵.

A su vez, representantes de la autoridad electoral panameña aseguran que el sistema de funciones en un mismo organismo también ha funcionado²⁶. Sin embargo, Fernando Tuesta, politólogo peruano, argumenta que concentrar ambos tipos de control en un solo organismo “vulnera los derechos de los ciudadanos al violar el principio de separación de funciones, que es la base y sustento del Estado de derecho”²⁷, lo que puede derivar en concentración del poder y en la consiguiente falta de imparcialidad.

En el cuadro 3 se presentan los 18 países latinoamericanos clasificados de acuerdo a la separación o centralización de

funciones administrativas y jurisdiccionales de los órganos electorales. De acuerdo con los casos estudiados, ocho países sí han separado sus tipos de control –administrativo y jurisdiccional– y en diez países la autoridad electoral asignada es la encargada de desempeñar ambas funciones. De estos diez países, cabe destacar el hecho que únicamente El Salvador y Colombia configuran la elección de los magistrados bajo el control de los partidos.

El politólogo alemán, Dieter Nohlen, afirma que “la razón sana para entregar las funciones diferentes a dos órganos, se apoya en el principio de la división de poderes, la función ejecutiva independiente y autónoma de la jurisdiccional”²⁸. Lo anterior es reafirmado por Tuesta al asegurar que “precisamente sobre la base de este principio del derecho, los organismos que imparten justicia deben dedicarse únicamente a dicha función a fin de garantizar su imparcialidad, más aun cuando precisamente quien imparte justicia debe ser el encargado de revisar jurisdiccionalmente la actuación de quienes cumplen las funciones administrativas. No se puede ser juez y parte de un proceso”²⁹.

Este mecanismo de renovación propicia el control sobre la autoridad encargada de los comicios y genera una doble garantía electoral para los partidos políticos y para la ciudadanía, ya que no toda la responsabilidad recae solamente sobre un organismo.

En cuanto a política comparada se refiere, existen modelos donde se ha prescindido de la participación de

25. FLACSO, Funde, Universidad Tecnológica, UCA y FUNDAUNGO (2011), “Costa Rica: Regulación jurídica sobre los partidos políticos y las campañas electorales”, conferencia realizada el 15 de noviembre de 2011.

26. Consultas realizadas Departamento de Estudios Políticos de FUSADES a representantes de la autoridad electoral y especialistas en el tema, XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia: “Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales”, diciembre de 2011.

27. Op. Cit., Tuesta, F. (2009), p.152.

28. Nohlen, Dieter, “Los organismos electorales y la reforma constitucional”, *El Comercio*, 21 de mayo de 2003 en Tuesta, F. (2009), p. 145.

29. Op. Cit., Tuesta, F. (2009), p.145.

Cuadro 3. Concentración o separación de funciones de la autoridad electoral en la región

País	Funciones separadas	Funciones en un mismo organismo electoral
Argentina*	x	
Paraguay*	x	
México*	x	
Perú	x	
Chile	x	
Ecuador	x	
República Dominicana**	x	
Venezuela	x	
Brasil*		x
Colombia		x
Bolivia		x
Costa Rica		x
El Salvador		x
Guatemala		x
Honduras		x
Nicaragua		x
Panamá		x
Uruguay		x

*Pertenece al Órgano Judicial

**La Junta Central Electoral está conformada por dos Cámaras, una Administrativa y otra Contenciosa Electoral.

Fuente: Fusades (2012), "Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral", septiembre de 2012, p. 24, con base en Zovatto, D. (2008) "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina", Portal de Jurisprudencia Electoral Americana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y páginas oficiales de las autoridades electorales de cada país.

representantes partidarios, como el caso mexicano, en el que los integrantes del INE que tienen voto en el Consejo General, son miembros no partidistas. Un tratamiento similar se presenta en Perú respecto al JNE, entidad encargada de la función jurisdiccional. La Constitución peruana prohíbe que el Pleno del JNE sea integrado por "ciudadanos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en las

organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro anteriores a su postulación" (artículo 180).

Otro ejemplo es Chile, donde a los magistrados que integran las autoridades electorales les está restringido pertenecer o haber pertenecido a organizaciones políticas o haber sido funcionarios o candidatos a cargos públicos



previos a su elección. Los miembros de los Tribunales Electorales de Costa Rica y Panamá deben reunir los mismos requisitos exigidos a los magistrados que integran la Corte Suprema y están sujetos a las mismas responsabilidades. En el caso específico de Panamá, los miembros no pueden tener afiliación partidaria y son nombrados por diez años, con posibilidad de reelección, condición que les brinda estabilidad y cierto grado de independencia³⁰.

Como se observa en el cuadro 4, la tendencia en América Latina ha sido legislar a favor de una composición no partidista de los órganos electorales. En la región, solo Colombia y El Salvador continúan conformando sus autoridades con base en criterios partidarios. El Salvador debe transitar hacia una elección de magistrados que no se base mayoritariamente en ternas provenientes de partidos políticos, y se debata sobre la posibilidad de involucrar a los otros Órganos del Estado y a la sociedad civil. La integración o composición del organismo electoral debe evolucionar a un plano donde la participación ciudadana sea fundamental y se asegure que todos aquellos miembros que no provengan de partidos políticos, estén libres de su influencia. De esta manera se cumple de mejor forma el principio de rendición de cuentas y se cuenta con órganos

electorales autónomos, eficientes e imparciales, que contribuyan a modernizar e institucionalizar a los partidos políticos y a garantizar el efectivo ejercicio de la democracia representativa³¹.

Prácticamente en toda Latinoamérica, es el Órgano Legislativo el facultado para elegir a los magistrados, pero en diferentes países se han fijado limitantes con el propósito de incentivar la interacción entre dos o los tres Poderes del Estado y en algunos casos, de la misma sociedad civil, para el nombramiento de los magistrados de las autoridades electorales. Por ejemplo, en Paraguay y Panamá, cada Órgano del Estado nombra a un magistrado; en Argentina, solamente el Ejecutivo se encarga de esta tarea. En Costa Rica, el Órgano Judicial es el encargado de su designación y en Brasil intervienen el Ejecutivo y el Judicial. En el caso de Perú, los miembros del Jurado Nacional de Elecciones son designados de la siguiente manera: el primero por la Corte Suprema, el segundo por la Junta de Fiscales Supremos, el tercero por el Colegio de Abogados y dos por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas y privadas, respectivamente.

30. Consultas realizadas a representantes de la autoridad electoral y/o especialistas en el tema, XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia: "Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales", diciembre de 2011.

31. FUSADES (2011), "Mecanismos para fortalecer la democracia representativa", Departamento de Estudios Políticos, Boletín de Estudios Políticos N°7, julio/agosto de 2011.

Cuadro 4. Entidades que eligen a las autoridades electorales en la región

País	Legislativo	Ejecutivo	Judicial	Sociedad civil	Partidos
Colombia	x				x
El Salvador	x		x		x
Argentina		Dirección Nacional Electoral	x		
		Justicia Electoral	x		
Ecuador		Consejo Nacional Electoral	x		x
		Tribunal Contencioso Electoral	x		x
Chile		Servicio Electoral	x		
		Tribunal Calificador		x	
México		INE	x		
		TRIFE	x	x	
Perú		JNE		x	
		ONPE		x	
Guatemala	x				
Honduras	x				
República Dominicana	x				
Uruguay	x				
Costa Rica			x		
Bolivia	x	x			
Brasil		x	x		
Venezuela	x			x	
Nicaragua	x	x		x	
Paraguay	x	x	x		
Panamá	x	x	x		

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto, D. (2008) "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina", Portal de Jurisprudencia Electoral Americana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y páginas oficiales de las autoridades electorales de cada país.

Fuente: Fusades (2012), "Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral", septiembre de 2012, p. 26, con base en Zovatto, D. (2008) "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina", Portal de Jurisprudencia Electoral Americana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y páginas oficiales de las autoridades electorales de cada país.



Consideraciones finales

El fallo de la Sala de lo Constitucional y la coyuntura política actual y la de los próximos años, determinan un grado de relevancia mayor en la elección del próximo TSE en comparación a nombramientos anteriores. Más allá del análisis de la sentencia constitucional o del disenso sobre el abordaje de la Sala, es indiscutible la necesidad de funcionarios de segundo grado idóneos e independientes de influencias partidarias, sobre todo tratándose de la función de administrar justicia electoral. Por lo tanto, los parámetros brindados por la jurisprudencia constitucional para este tipo de procesos –meritocracia, transparencia, pluralismo, publicidad, participación, motivación, etc. – deberían ser puntos no negociables entre las distintas fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, los nuevos instrumentos de democracia representativa insertados en el sistema político salvadoreño durante los últimos años, como el voto preferente –conocido como “voto por rostro”–, los concejos plurales o un marco jurídico que regule la actividad financiera de los partidos, son otros aspectos a considerar cuando se examine la cualificación profesional

y ética de los candidatos a presidir al árbitro electoral. Asimismo, una posible reforma constitucional dirigida a modernizar el sistema electoral salvadoreño también requiere de la participación de funcionarios competentes en la materia. Al respecto, cabe destacar que en 2010, tras la sentencia de la Sala de lo Constitucional que impulsó la agenda de la reforma política en el país –postergada por varias décadas– se señaló que más allá de reformas “formales” vinculadas a procedimientos de elección, como el voto por rostro o el voto residencial, existía la necesidad de reformas de “fondo” como la separación de funciones del TSE³².

En conclusión, la consolidación democrática de El Salvador pasa por un fortalecimiento en la confianza que la ciudadanía tenga respecto a los procesos electorales, y esto requiere de una autoridad con las características ya mencionadas. De hecho, la legitimidad del acceso al poder guarda una clara relación con dicha confianza. En ese sentido, tanto los requisitos a cumplir por sus integrantes como los desafíos a futuro, deben ser dos elementos fundamentales en la próxima integración del TSE.

32 Op. Cit. Fusades (2010).