



Boletín de Estudios Políticos

Boletín No. 9 Ene/Feb 2012

Departamento de Estudios Políticos

Versión Electrónica ISSN 2219-2530

Aspectos políticos de la modernización del Tribunal Supremo Electoral

Una reforma fundamental en la Constitución de la República producto de los Acuerdos de Paz, fue la designación del TSE como la más alta autoridad en materia electoral, concediéndole a los partidos políticos el derecho de vigilar la elaboración, la organización, la publicación y la actualización del Registro Electoral y permitiéndoles ejercer vigilancia sobre todo el proceso electoral.

La firma de los Acuerdos de Paz en 1992, ratificó el compromiso asumido en abril de 1991 en los Acuerdos de México, donde se pactó, entre otros temas, reformar el sistema electoral y crear un Tribunal Supremo Electoral (TSE) en sustitución del Consejo Central de Elecciones (CCE)¹, organismo electoral superior que no gozaba de independencia ni credibilidad. Su falta de independencia era manifiestamente reconocida por quienes negociaron los acuerdos. Salvador Samayoa para el caso, afirma que “el organismo electoral había sido sistemáticamente empleado por los partidos de gobierno para

asegurar su continuidad en el poder al margen de la voluntad popular”².

Una reforma fundamental en la Constitución de la República producto de los acuerdos, fue la designación del TSE como la más alta autoridad en materia electoral, concediéndole a los partidos políticos el derecho de vigilar la elaboración, la organización, la publicación y la actualización del Registro Electoral y permitiéndoles ejercer vigilancia sobre todo el proceso electoral.

Las reformas mencionadas eran indispensables para contrarrestar el clima de desconfianza que existía en la ciudadanía y entre los partidos políticos, primordialmente por los episodios de fraude electoral que se habían presentado en las décadas pasadas. Se trataba de transformar una entidad monopolizada por el poder político realizando una reforma que Samayoa calificó

1. Córdova, R., Loya, N. y Ramos, C. (2009), “La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador (1992-2004)”, p. 65.

Nota: El organismo electoral superior en el país, antes de la firma de los Acuerdos de Paz, era el Consejo Central de Elecciones, el cual estaba conformado por tres miembros elegidos por la Asamblea Legislativa, provenientes de tres ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que hubieran obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial.

2. Samayoa, S. (2007), “La reforma pactada”, UCA Editores, 2ª reimpr., San Salvador, p. 379

En las encuestas de los últimos cuatro estudios de Latin American Public Opinion Project (LAPOP), la confianza en el Tribunal ha sido en promedio del 52% (ver cuadro 1), ubicándose entre las primeras instituciones que gozan de más confianza, ya que los promedios más altos los han obtenido la Fuerza Armada, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Iglesia Católica, con porcentajes no mayores al 70%.

como “recomposición pluralista del Consejo Central de Elecciones”, para finalmente constituir a la autoridad electoral como “la piedra angular de cualquier posibilidad de elecciones libres y competitivas”³.

En el estudio que se presenta a continuación se aborda como primer punto, los antecedentes del TSE; luego se enuncian las razones por las que se considera necesario modernizar a la autoridad electoral. Como tercer punto, se explican dos posibles mecanismos de modernización y se finaliza con algunas reflexiones sobre el tema.

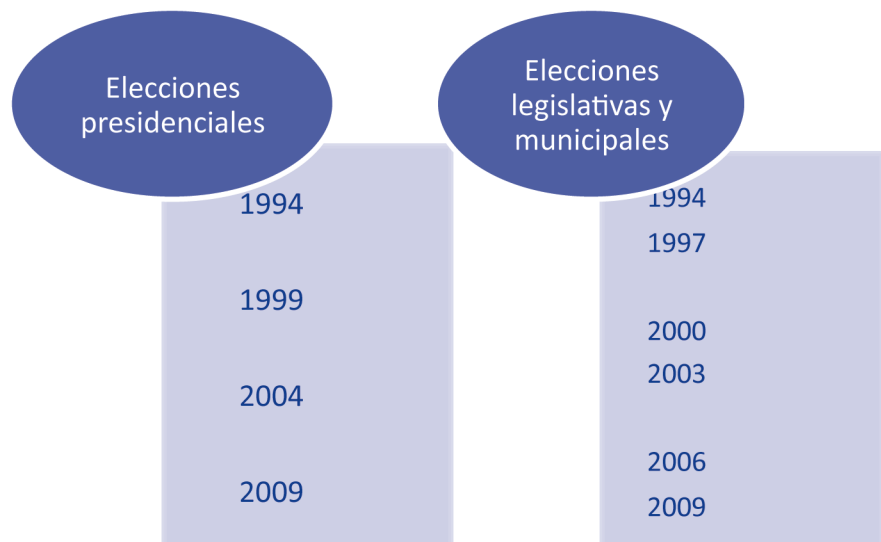
Antecedentes Tribunal Supremo Electoral

Desde su creación, el TSE ha organizado cuatro elecciones

presidenciales y seis elecciones legislativas y municipales; únicamente en dos ocasiones ambos eventos han coincidido (ver esquema 1). Lo anterior demuestra la capacidad técnica y administrativa del TSE a través de los últimos veinte años. No obstante el número de eventos electorales organizados, es importante estudiar si la ciudadanía confía en la autoridad electoral y por tanto en los procesos electorales que ha administrado.

En las encuestas de los últimos cuatro estudios de *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, la confianza en el Tribunal ha sido en promedio del 52% (ver cuadro 1), ubicándose entre las primeras instituciones que gozan de más confianza, ya que los promedios más altos los han obtenido la Fuerza Armada, la Procuraduría

Esquema 1. Número de elecciones presidenciales, legislativas y municipales.



Fuente: Elaboración propia.

3. *Ibíd*, pp. 378-379

Por tanto, luego de 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz, se puede afirmar que el acceso al poder se ha legitimado y las elecciones ya no son fraudulentas. Además, se cuenta con una autoridad electoral que ha administrado una decena de eventos electorales, adquiriendo la experiencia y especialización necesarias para llevarlos a cabo con éxito y en especial goza de una alta credibilidad en la ciudadanía.

para la Defensa de los Derechos Humanos y la Iglesia Católica, con porcentajes no mayores al 70%⁴.

De igual forma los procesos electorales han gozado de una alta credibilidad. En el gráfico 1 se observa que desde 1994 hasta 2004, la mayoría de la ciudadanía opina que las elecciones han sido limpias. El caso excepcional fue en 2006 para las elecciones legislativas y municipales. En esa ocasión el resultado electoral para la alcaldía de San Salvador entre ARENA y el FMLN fue muy estrecho (59 votos de diferencia⁵), situación que generó la aplicación del mecanismo establecido en el Código Electoral cuando la suma de los votos impugnados pueda cambiar el resultado final de la votación.

El TSE realizó el conteo de votos impugnados de una manera muy transparente frente a diferentes medios de comunicación; de esta manera levantó el escrutinio final y declaró al ganador. Durante dicho proceso se presentaron acusaciones de fraude electoral por parte de miembros de la oposición política, ahora partido de gobierno, al cuestionar el retraso en la divulgación de los resultados finales⁶. No obstante la gravedad de ese episodio, éste ha sido el único acontecimiento en los últimos veinte años en el que se han cuestionado los resultados electorales. Sin embargo,

la resolución por parte del TSE fue pronta y acertada.

Desafortunadamente, este hecho se reflejó negativamente en la percepción de la ciudadanía en cuanto a la transparencia de las elecciones para el 2006 y las primeras elecciones legislativas y municipales de 2009 (ver gráfico 1). Para las elecciones presidenciales de marzo de 2009, los resultados recuperaron su tendencia positiva y se registró el mayor apoyo obtenido a la credibilidad del proceso en las últimas dos décadas, donde un aproximado de 80% de la ciudadanía opinó que las elecciones fueron llevadas a cabo de forma transparente.

Por tanto, luego de 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz, se puede afirmar que el acceso al poder se ha legitimado y las elecciones ya no son fraudulentas. Además, se cuenta con una autoridad electoral que ha administrado una decena de eventos electorales, adquiriendo la experiencia y especialización necesarias para llevarlos a cabo con éxito y en especial goza de una alta credibilidad en la ciudadanía. Al hacer un análisis de la primera década de los Acuerdos de Paz, Samayoa confirmó esta percepción afirmando que "a la luz de una experiencia tan negativa, el nuevo modelo de tribunal constituyó, en sí mismo, un fortalecimiento institucional sin precedentes en ese ámbito tan decisivo para la credibilidad y para el sostenimiento del régimen democrático"⁷.

4. Latin America Public Opinion Project (LAPOP), "Cultura política de la democracia en El Salvador", diferentes años.

5. Redacción El Diario de Hoy (2006), "TSE iniciará conteo de votos impugnados", *El Diario de Hoy*, 15 de marzo de 2006.

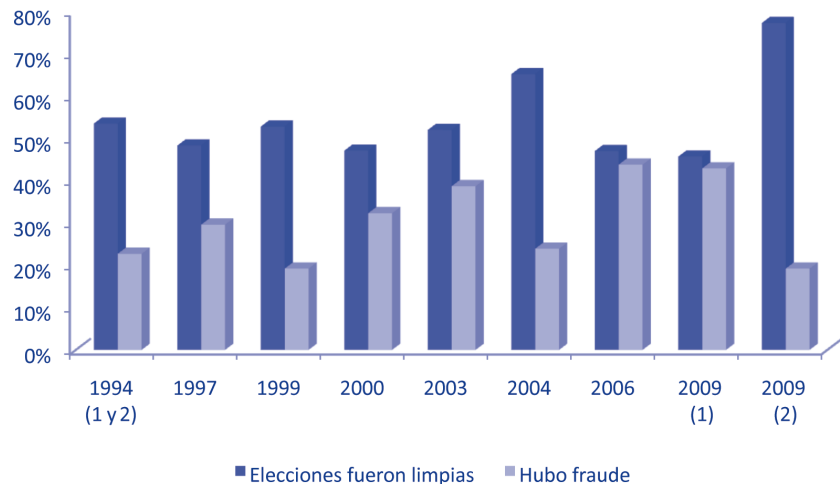
6. *Ibíd.*

7. Samayoa, S. (2007), *op.cit.* p. 637.

Cuadro 1. Confianza en el Tribunal Supremo Electoral

	2004	2006	2008	2010
Confianza en el TSE	59.9%	49.8%	44.6%	54.9%

Fuente: Elaboración propia con base en Latin American Public Opinion Project (LAPOP), "Cultura política de la democracia en El Salvador", diferentes años.

Gráfico 1. Percepción de la ciudadanía en cuanto a si las elecciones fueron limpias o si hubo fraude electoral

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), diferentes años.

Un primer punto a discutir y que ha estado en el debate nacional por los últimos años, tiene relación con la integración del TSE y el mecanismo de elección de sus respectivos magistrados, debido a que se argumenta que ha favorecido una composición partidista. Un segundo punto, consecuente con el anterior, ha sido el control partidario de la justicia electoral.

Por tanto, se vuelve imperante preguntar ¿por qué es necesario modernizar el TSE?

Razones para modernizar al TSE

Actualmente el TSE está conformado por cinco Magistrados elegidos por la Asamblea Legislativa, tres de ellos provienen de ternas propuestas por los tres partidos políticos que obtuvieron mayor número de votos en la última elección presidencial y dos Magistrados elegidos de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia⁸. A su vez, al TSE le han sido atribuidas funciones tanto administrativas como jurisdiccionales, las primeras referentes a la planeación, convocatoria, organización, dirección y

vigilancia de los procesos electorales; y las segundas que le califican como la única instancia competente para impartir justicia electoral y atender las demandas de los partidos y de la ciudadanía ante la violación de las reglas establecidas en la ley electoral.

Un primer punto a discutir y que ha estado en el debate nacional por los últimos años, tiene relación con la integración del TSE y el mecanismo

8. Nota: Con las reformas constitucionales de 1991, que buscaban establecer el marco de los Acuerdos de Paz, se cambió la integración del nuevo organismo electoral y se tornó mixto, incorporando a dos magistrados provenientes de ternas de la Corte Suprema de Justicia, a fin de garantizar la credibilidad en la transparencia de los procesos electorales.

La ciudadanía también ha percibido la necesidad de modernizar al TSE. En dos ocasiones se ha consultado a la población sobre su opinión acerca de la independencia de la autoridad electoral. En las elecciones presidenciales de 1999, el 71% de los salvadoreños respondió que se encontraba “algo” o “muy de acuerdo” con el hecho que los magistrados del TSE debían ser apolíticos. En las elecciones legislativas y municipales de 2006, el 80% de la ciudadanía consideraba que el TSE debía ser controlado por personas independientes.

de elección de sus respectivos magistrados, debido a que se argumenta que ha favorecido una composición partidista. Un segundo punto, consecuente con el anterior, ha sido el control partidario de la justicia electoral⁹.

En ese sentido se pueden enunciar dos casos de alerta. El primero se presentó en enero de 2005 y está vinculado al proceso de cancelación de dos partidos políticos. En esta ocasión y luego de las elecciones de 2004, el TSE decidió “inaplicar” los umbrales electorales establecidos en el Código Electoral como requisito para que los partidos continuaran con existencia legal; de no alcanzarse en las elecciones respectivas, tal disposición regulaba la cancelación de institutos políticos que no obtuvieran el mínimo de porcentaje de votos establecido. No obstante la claridad de la ley electoral, el TSE incumplió con su aplicación, argumentando que de cancelar a los partidos que no alcanzaren el umbral establecido en el Código, se atentaba “contra el pluralismo político”¹⁰. A su vez, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto 586 que apoyaba la decisión del organismo electoral.

El segundo caso se presentó seis años después, en abril de 2011, cuando la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el anterior procedimiento y ordenó la cancelación de los partidos

–PCN y PDC– que no alcanzaron los porcentajes establecidos en el Código Electoral para las elecciones de 2004¹¹. La cancelación se llevó a cabo con el quórum necesario, tres votos de los cinco magistrados del TSE, pero ante tal situación, los partidos presentaron un recurso de revisión. Para resolver este recurso se necesitaban cuatro votos de cinco, pero nunca se alcanzó el quórum exigido por la ley para la cancelación. En septiembre del mismo año, el TSE resolvió cancelarlos sin tener los votos necesarios que dicta la ley electoral¹².

Estos dos casos advierten sobre la urgente necesidad de separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales en la autoridad electoral. Aunque la legalidad de dichas resoluciones se encuentra en disputa ante la Sala de lo Contencioso de la Corte Suprema de Justicia, FUSADES previene una eventual atrofia institucional de continuarse resolviendo recursos, que bien podrían ser en el futuro relacionados con la validez de los resultados electorales, sean estos legislativos, municipales o presidenciales, con una mayoría de votos diferente a la establecida en el Código Electoral, posiblemente motivadas por intereses partidarios.

La ciudadanía también ha percibido la necesidad de modernizar al TSE. En dos ocasiones se ha consultado

9. Fusades (2011), “La importancia de una justicia electoral despartidizada: el caso PCN y PDC”, Departamento de Estudios Políticos, Memorándum Político N°13, septiembre de 2011.

10. *Ibíd.*

11. Fusades (2011), “Ilegalidad en la resolución del Tribunal Supremo Electoral”, Departamento de Estudios Legales, Posición Institucional No. 47, octubre de 2011.

12. *Ibíd.*

Esquema 2. Percepción de la ciudadanía en cuanto a la independencia del TSE



Fuente: Elaboración propia con base en en las encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), diferentes años.

Tanto en El Salvador como en otros países de América Latina, los organismos electorales se han consolidado, transformándose en pilares fundamentales de la institucionalidad democrática. Por tanto, modificar elementos que aporten a la modernización de la autoridad electoral, incrementando su eficacia, se vuelve imperante para la consolidación de la democracia.

a la población sobre su opinión acerca de la independencia de la autoridad electoral. En las elecciones presidenciales de 1999, el 71% de los salvadoreños respondió que se encontraba "algo" o "muy de acuerdo" con el hecho que los magistrados del TSE debían ser apolíticos. En las elecciones legislativas y municipales de 2006, el 80% de la ciudadanía consideraba que el TSE debía ser controlado por personas independientes (ver esquema 2).

Los antecedentes para la reforma del Tribunal Supremo Electoral han surgido en los últimos quince años, tanto de las autoridades de turno como de la sociedad civil. Una de las propuestas principales fue el documento de "Bases para el Plan de Nación" elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) en 1998, que proponía agilizar y asegurar reformas del sistema electoral que incluyeran, entre otras, la composición del Tribunal Supremo Electoral y la separación efectiva

de sus funciones administrativas y jurisdiccionales.

Otras de las iniciativas surgieron de la investigación que FUSADES realizó en coordinación con la Universidad de Salamanca, y que se incluyeron en el documento "Las Instituciones Democráticas en El Salvador I y II: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento" del Departamento de Estudios Legales. En ambos estudios se reconoce la debilidad institucional del TSE y cómo el tema de la separación de funciones continúa siendo relevante en el debate nacional.

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) también ha abordado el tema en diferentes ediciones del documento anual del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE), el cual es considerado como una propuesta de agenda política, económica y social de importante relevancia para el país. El Movimiento

En El Salvador, a 20 años de la paz, se presenta la oportunidad de una segunda generación de reformas políticas, con énfasis en el refuerzo del sistema electoral. El nuevo mecanismo debería acompañarse de una autoridad electoral capacitada, autónoma e independiente de los partidos políticos, por lo menos en un inicio a lo que justicia electoral se refiere, de tal forma que se continúe con la celebración de votaciones libres, transparentes y competitivas.

Independiente Pro-Reforma Electoral (MIRE) realizó esfuerzos significativos en 2002 con las "Propuestas de reformas constitucionales y al Código Electoral", donde detallan en uno de los capítulos, los cambios necesarios a implementar para la transformación del organismo electoral. Y finalmente, debe señalarse el documento "La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia" elaborado por FUNDAUNGO en colaboración con ASIES, en el que se identifica como uno de los desafíos principales "la despartidización del TSE, así como la separación de la función administrativa y jurisdiccional en el organismo electoral"¹³.

Tanto en El Salvador como en otros países de América Latina, los organismos electorales se han consolidado, transformándose en pilares fundamentales de la institucionalidad democrática. Por tanto, modificar elementos que aporten a la modernización de la autoridad electoral, incrementando su eficacia, se vuelve imperante para la consolidación de la democracia.

De acuerdo a lo anterior, dos son los mecanismos que aborda este Boletín para la modernización de la autoridad electoral salvadoreña. En primer lugar, la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales. En segundo lugar, los mecanismos de elección de los magistrados, la integración de los organismos

electorales y la despartidización de los mismos. Asimismo, el análisis estará acompañado de casos de política comparada de la región latinoamericana.

Separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales

Los diferentes congresos de la región latinoamericana, han propuesto en sus agendas nacionales, el impulso de una serie de reformas orientadas al fortalecimiento de sus respectivos sistemas políticos. Entre estas transformaciones están presentes cambios en el sistema electoral, consultas populares a través de referéndum, las candidaturas independientes, la aprobación de una ley de partidos políticos y la implementación de concejos municipales plurales, entre otros¹⁴.

En El Salvador, a 20 años de la paz, se presenta la oportunidad de una segunda generación de reformas políticas, con énfasis en el refuerzo del sistema electoral. El nuevo mecanismo debería acompañarse de

13. Fundaungo-Asies (2009), "La construcción del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador (1992-2004)", 1ª ed., F&G Editores, Guatemala, p. 217.

14. Nota: Véase el caso chileno, en el que se eliminó la obligatoriedad del voto y se dispuso la inclusión automática en el Padrón Electoral de quienes obtienen la mayoría de edad ("Chile elimina voto obligatorio y suma cinco millones de electores", www.prensalibre.com); o el caso español, en el que se ha propuesto la "distritalización" de la Comunidad Autónoma de Madrid con el propósito de acercar a los representantes con sus representados ("El PP pretende dividir Madrid en 43 circunscripciones", www.elpais.com); y finalmente la reciente aprobada reforma política en México, que entre otras modificaciones, abrió paso a las candidaturas independientes ("Aprueban diputados reforma política en lo general", www.lanotamexico.com).

El exceso de funciones sacrifica un buen desempeño o balance adecuado entre la administración electoral y la correcta aplicación de la justicia electoral. La falta de separación de funciones ha influenciado el hecho que la pronta aplicación de la justicia estuviera ausente o haya sido aplicada de forma arbitraria. Contar con un solo órgano electoral que cumpla con ambas funciones ha mostrado tener limitaciones y debilidades.

una autoridad electoral capacitada, autónoma e independiente de los partidos políticos, por lo menos en un inicio a lo que justicia electoral se refiere, de tal forma que se continúe con la celebración de votaciones libres, transparentes y competitivas.

“Como es sabido, un principio básico en los Estados modernos y democráticos es que quien ejecuta una función no puede ser, a la vez, quien la juzgue. No se puede ser juez y parte de un proceso”¹⁵. Conforme a lo anterior, se presenta la necesidad de contar con un mecanismo de modernización y fortalecimiento de la autoridad electoral que consista en la separación de las funciones administrativas de aquellas que impliquen actuar como supervisor y vigilante de la pronta y cumplida aplicación de la justicia electoral.

La dualidad de funciones conlleva a una carga excesiva para los organismos electorales. Por una parte deben velar por el adecuado cumplimiento de los procesos electorales y por otro lado deben sancionar las conductas prohibidas y el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos. En la actualidad no se cuenta con una ley de partidos políticos, pero de ratificar dicha legislación, el TSE, como órgano designado para velar por el cumplimiento de la ley, asumirá responsabilidades adicionales. El

15. 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.141.

exceso de funciones sacrifica un buen desempeño o balance adecuado entre la administración electoral y la correcta aplicación de la justicia electoral.

La falta de separación de funciones ha influenciado el hecho que la pronta aplicación de la justicia estuviera ausente o haya sido aplicada de forma arbitraria. Contar con un solo órgano electoral que cumpla con ambas funciones ha mostrado tener limitaciones y debilidades. Para ejemplificar lo anterior, se enuncian dos casos. El primero es que hasta la fecha, el TSE no ha podido imponer sanciones por el incumplimiento en los plazos de las campañas electorales. Por la cercanía de las elecciones de 2012, muchos partidos políticos y candidatos independientes han dado inicio a campañas proselitistas adelantadas, pero debido a la falta de una definición concreta en el Código Electoral de lo que significa propaganda electoral, los candidatos aducen que no están pidiendo el voto, sino promocionando su imagen, por tanto el TSE no puede sancionarlos¹⁶.

Recientemente, el presidente del TSE, Eugenio Chicas, manifestó que “están con las manos atadas, porque a su juicio, existe un vacío ley”, ya que “el Código Electoral no cifra ninguna sanción [...]. Mientras no haya claridad en la solicitud de voto, no hay normativa que aplicar

16. Redacción La Prensa Gráfica (2011), “ISD reclama sanciones para partidos y candidatos”, *La Prensa Gráfica*, 19 de diciembre de 2011

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

a los partidos"¹⁷. No obstante el TSE presentó un proyecto de ley para llenar este vacío legal¹⁸, algunos partidos políticos han manifestado cierta oposición¹⁹, por lo que el problema de la violación en los plazos de la campaña electoral sigue sin solventarse.

Un segundo ejemplo, mucho más complejo y delicado, es el relacionado con el proceso de cancelación de dos partidos políticos que se detalló anteriormente. Primero en 2005 con la inaplicación de los umbrales electorales para los que participaron en las elecciones de 2004; y luego en 2011 al irrespetar el quórum requerido por la ley para resolver recursos de revisión en el caso de la cancelación de los partidos políticos. Ambos casos ejemplifican la necesidad de separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales, pues no obstante el TSE ha ejercido una adecuada función administrativa, la justicia electoral se ha caracterizado por tener un aparente control partidario.

Análisis de política comparada

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 América Latina, hay países que desarrollan sus funciones jurisdiccionales de manera exclusiva o dependen del Poder Judicial. Por ejemplo, en Argentina, México, Brasil y Paraguay, los órganos electorales son parte del Poder Judicial²⁰.

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 -la 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)²¹. La realización de las elecciones, en cambio, está a cargo de la Dirección Nacional Electoral.

En Paraguay, la Justicia Electoral, forma parte del Poder 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

17. Zometa, J. (2011), "TSE busca ley que castigue proselitismo adelantado", *El Diario de Hoy*, 14 de septiembre de 2011.

18. Menjivar, V. (2011), "TSE presenta proyecto de ley para regular la propaganda electoral", *La Prensa Gráfica*, 21 de diciembre de 2011.

19. *Ibid.*

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

21. Página oficial del Poder Judicial de Argentina.

Al momento de incorporar las mejores prácticas a El Salvador, el principal reto sería que cualquier propuesta que se apruebe 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 existente. 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 haber prevalecido en las decisiones de la autoridad electoral salvadoreña.

elecciones²². Por el contrario, Brasil concentra ambas funciones en la Justicia Electoral, máxima autoridad en la materia y parte del Poder Judicial.

Resulta oportuno señalar el caso mexicano, ya que al igual que los tres ejemplos anteriores, encomienda su función administrativa a un ente independiente y ciudadanizado, el Instituto Federal Electoral (IFE); y su función de administración de justicia electoral está a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF/TRIFE). El valor agregado de este caso en especial, es la forma en que México ha logrado incluir a los ciudadanos en su autoridad administrativa, lo que traería consecuencias positivas si este mecanismo se incorporará en los organismos electorales salvadoreños (Juntas Electorales Departamentales y Municipales, Juntas Receptoras de Votos y TSE).

La ciudadanización del 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 tener que ser propuestos por el presidente, a la vez que los representantes partidarios perdieron su derecho al voto. En 1996, se consolida la ciudadanización del Instituto al excluir del Consejo al

22. Página oficial de la Justicia Electoral de Paraguay.

representante del Poder Ejecutivo y al sustraer su derecho al voto, a los representantes del Poder Legislativo. Los únicos consejeros que mantuvieron ese privilegio, y con razonables argumentos, fueron los miembros no partidistas.

Si bien México puede percibirse como un modelo ideal, al momento de incorporar las mejores prácticas a El Salvador, el principal reto sería que cualquier propuesta que se apruebe 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 existente²³. 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 haber prevalecido 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.

23. Fundaungo, Flasco y Funde (2009), "Memoria del Foro Nacional sobre las Reformas Electorales", ponencia de la Lic. Claudia Umaña, exdirectora del Departamento de Estudios Legales de Fusades, noviembre de 2009.

Una última categoría, son todos 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. 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”, lo que puede derivar en concentración del poder y en la consiguiente falta de imparcialidad.

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 elecciones²⁴.

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 electoral²⁵.

En este esfuerzo de separar las funciones, al JNE se le han atribuido funciones administrativas adicionales que le corresponderían exclusivamente al ONPE, lo que ha sacrificado la autonomía del Jurado Nacional, ya que ha tenido que intervenir en actos sobre los que posiblemente deba pronunciarse luego, privándose de su objetividad y actuando como juez y parte en la materia electoral²⁶. A su vez, la separación de funciones ha conllevado a cierto grado de descoordinación y enfrentamiento entre la ONPE y el JNE²⁷.

Una última categoría, son todos 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 país²⁸.

A su vez, representantes de la autoridad electoral panameña aseguran que el sistema de funciones en un mismo organismo también les ha funcionado²⁹. Pero, por otro lado, 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

24. Página oficial del Servicio Electoral y del Tribunal Calificador de Chile.

25. Zovatto, D. (2008) “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina”.

26. Tuesta, F. (2009), p.147-148

27. 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.

28. 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.

29. 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.

Si bien en El Salvador los resultados de los procesos electorales han sido confiables, la separación de las funciones de la autoridad electoral vendría a mejorar sustancialmente la credibilidad del Órgano Electoral, principalmente frente a los partidos políticos (y recientemente los ciudadanos) que continuamente reclaman celeridad en la resolución de las demandas que interponen por violación a las reglas establecidas en la ley. 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”.

derecho³⁰, lo que puede derivar en concentración del poder y en la consiguiente falta de imparcialidad.

En el cuadro 2 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

Cuadro 2. Política comparada de las autoridades electorales en cuanto a la separación de sus funciones en América Latina

	Funciones separadas	Funciones en un mismo órgano 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

*Pertenecen al Poder Judicial

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

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.

tipos de control –administrativo y jurisdiccional- y en diez países la autoridad electoral asignada es la encargada de desempeñar ambas funciones. Lo realmente destacable de estos diez países, es el hecho que únicamente El Salvador y Colombia basan la elección de los magistrados en criterios partidistas.

Si bien en El Salvador los resultados de los procesos electorales han sido confiables, la separación de las

funciones de la autoridad electoral vendría a mejorar sustancialmente la credibilidad del Órgano Electoral, principalmente frente a los partidos políticos (y recientemente los ciudadanos³¹) que continuamente reclaman celeridad en la resolución de las demandas que interponen por violación a las reglas establecidas en la ley.

30. Tuesta, F. (2009), p.152

31. Sala de lo Constitucional 2-2006.

La discusión sobre la separación de funciones en el TSE es un tema complejo, tanto jurídica como políticamente. Por un lado, deben realizarse reformas a la Constitución de la República, ya que la máxima autoridad electoral es actualmente el TSE, lo que requeriría acuerdos entre todas las fracciones legislativas que impulsen su aprobación en la actual legislatura 2009-2012 y su ratificación en la siguiente, en 2012-2015. Por otro lado, al separar funciones y como se ha justificado a lo largo del presente estudio, existe la necesidad de despartidar al organismo que ejecute las funciones jurisdiccionales.

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”³². Lo anterior es reafirmado por el politólogo Fernando Tuesta que asegura 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”³³.

Este mecanismo de modernización 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.

La discusión sobre la separación de funciones en el TSE es un tema complejo, tanto jurídica como políticamente. Por un lado, deben realizarse reformas a la Constitución de la República, ya que la máxima autoridad electoral es actualmente el TSE, lo que requeriría acuerdos entre todas las fracciones legislativas que impulsen su aprobación en la actual

legislatura 2009-2012 y su ratificación en la siguiente, en 2012-2015. Durante el primer trimestre de 2012, el tema debería ser ampliamente debatido por los diferentes sectores y sería el momento óptimo para que las reformas fueran aprobadas, ya que los nuevos cambios en el sistema electoral deben ser acompañados de una institución fortalecida e independiente.

Por otro lado, al separar funciones y como se ha justificado a lo largo del presente estudio, existe la necesidad de despartidar al organismo que ejecute las funciones jurisdiccionales, aspecto en el que profundizaremos más adelante. Lo ideal es contar con un organismo conformado por miembros que reúnan las características de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En junio de 2011, el Departamento de Estudios Legales, presentó el documento “Estudio del proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia” en el que propuso, entre otros requisitos para su elección, que el candidato posea publicaciones especializadas, experiencia docente o haber cursado estudios de postgrado. Estos mismos requisitos en cuanto a especialidad y experiencia en materia electoral, deberían exigirse a los magistrados del TSE.

En relación a la entidad que tenga a su cargo la organización del evento electoral, cualquier propuesta debería garantizar la participación de los representantes de los partidos políticos en esta autoridad administrativa como vigilantes de los procesos electorales, ya que es uno

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

33. Tuesta, F. (2009), p.145.

La separación funcional del TSE evita contar con un órgano que sea juez y parte e impide la partidización de la justicia electoral mediante la selección de jueces especialistas en el tema. Asimismo, la autoridad administrativa se convierte paulatinamente en un ente autónomo, al contar con directivos especializados en administración electoral que coordinan y orientan a los partidos políticos que participan en estas funciones.

de los principales compromisos de los Acuerdos de Paz. La integración de este otro organismo, podría complementarse con una directiva de expertos en la materia, que en coordinación con los representantes partidarios, tomen las decisiones finales, sin estar atados a intereses estrictamente políticos.

Además de las ventajas de contar con dos órganos autónomos, imparciales y especializados en la materia respectiva, debe procurarse impulsar reformas que establezcan funciones detalladas, adecuadas y claramente delimitadas en cada organismo para que no se presente el caso de Perú, donde la estructura de comando está muy bien delineada, pero existe un traslape en las funciones que les impide a ambos organismos ser totalmente independientes, generando en algunas ocasiones problemas de coordinación.

La separación funcional del TSE evita contar con un órgano que sea juez y parte e impide la partidización de la justicia electoral mediante la selección de jueces especialistas en el tema. Asimismo, la autoridad administrativa se convierte paulatinamente en un ente autónomo, al contar con directivos especializados en administración electoral que coordinan y orientan a los partidos políticos que participan en estas funciones.

Para que este primer mecanismo se instrumentalice correctamente, ambos órganos electorales deben ser despartidizados, tema que se aborda a continuación. La separación de las funciones administrativas

y jurisdiccionales garantizaría en el tiempo la credibilidad del TSE, manteniendo incólume el objetivo que se propuso en la firma de los Acuerdos de Paz en relación a la autoridad electoral.

En la visita más reciente del politólogo Daniel Zovatto a El Salvador, Director de Idea Internacional para América Latina, mencionó que la exigencia de la sociedad civil por el “voto por persona” se pudo haber evitado si los partidos políticos hubieran aprobado, años después de la firma de los Acuerdos, una ley de partidos políticos que regulara temas relacionados con el financiamiento y transparencia, consejos municipales plurales, entre otros aspectos de reforma política³⁴. Actualmente, la modernización del TSE es un proceso que puede debatirse entre todos los actores de la sociedad salvadoreña, para que la transición sea más satisfactoria, sin llegar al escenario donde la sociedad civil exija medidas extremas para realizar cambios en la autoridad electoral.

La forma de elección de los magistrados y su respectiva integración

El segundo mecanismo de modernización está relacionado a la integración de la autoridad electoral y al mecanismo de elección de sus respectivos magistrados. El procedimiento para el nombramiento de estos funcionarios debe generar confianza

34. Visita de Daniel Zovatto a Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa, 1 de noviembre de 2011.

En general en América Latina, el Órgano Legislativo es al que le corresponde elegir a los magistrados, pero en diferentes países se han fijado limitantes para que se presenten interacciones entre dos o los tres poderes del Estado o incluso sociedad civil para el nombramiento de los magistrados de las autoridades electorales.

en la ciudadanía y entre los mismos partidos políticos. Álvaro Artiga manifiesta que la designación de las autoridades electorales también incide en la credibilidad de las elecciones y de alguna manera, quien designa se guarda algún nivel de influencia sobre el designado³⁵, ya que podría intentar ejercer alguna clase de control, afectando así su autonomía.

En El Salvador, la forma de elección de los magistrados está comprendida en la Constitución, estableciendo que el Tribunal Supremo Electoral está compuesto por cinco Magistrados, quienes son elegidos por la Asamblea Legislativa, tres de ellos provienen de ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos Magistrados restantes serán elegidos de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, quienes deberán reunir los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y no tener ninguna afiliación partidista.

Es importante hacer notar que únicamente a los dos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se les exigen requisitos en cuanto a su profesionalización y específicamente se les pide que no sean miembros de partidos políticos, aspecto que se analizará más adelante. Samayoa justifica esta composición en atención a los antecedentes del

Concejo Central de Elecciones: “La composición de cinco magistrados y su forma de elección: dos de ternas propuestas por la Corte Suprema y tres en representación de los partidos mayoritarios, le dio independencia y mayor credibilidad al sistema electoral, sobre todo por la capacidad de fiscalización que tendrían los partidos de oposición en toda la organización de los comicios”³⁶.

Sin embargo, en su apreciación diez años después de suscrita la paz, el firmante de los acuerdos reconoce la necesidad de revisar la composición de la autoridad electoral: “El nuevo modelo exhibe aún deficiencias importantes, tales como el exceso de funciones administrativas en detrimento de las funciones jurisdiccionales del Tribunal, la excesiva orientación partidista de sus integrantes...”, agregando que “estos son problemas de naturaleza diferente, situados ya en una esfera normal de desarrollo y consolidación institucional”³⁷.

En general en América Latina, el Órgano Legislativo es al que le corresponde elegir a los magistrados, pero en diferentes países se han fijado limitantes para que se presenten interacciones entre dos o los tres poderes del Estado o incluso sociedad civil para el nombramiento de los magistrados de las autoridades electorales (ver cuadro 3). Por ejemplo, en Paraguay y Panamá, cada Órgano del Estado nombra a un magistrado; en Argentina, solamente el Ejecutivo se encarga de esta tarea.

35. Artiga, Á. (2008), “El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)”, Temas de Actualidad N°6, Fundaungo.

36. Samayoa, S. (2007), op.cit, p. 637

37. Ibíd, p. 638

El hecho que la forma de elección de los magistrados del TSE esté basada mayoritariamente en criterios de adjudicación partidista, como bien lo señalan diferentes analistas y organizaciones de la sociedad civil, afecta la integración o composición de la autoridad electoral. Si bien la integración con representantes de diferentes partidos se justificó durante la firma de los Acuerdos de Paz, debido a los antecedentes de fraude que caracterizaron la actuación de la autoridad electoral, en la actualidad, el hecho que los magistrados sean propuestos por los partidos políticos, presupone una relación que podría conllevar intereses particulares entre el partido y el candidato a integrar el Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro 3. Designación de las autoridades electorales

País	Legislativo	Ejecutivo	Judicial	Sociedad Civil	Partidos Políticos
Colombia	x				x
El Salvador	x		x		x
Argentina		x			
		x			
Ecuador	x			x	
	x			x	
Chile	x	x			
			x		
México	x				
	x		x		
Perú			x	x	
			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.

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 (JNE) son elegidos 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.

Al observar el cuadro 3, únicamente en Colombia y El Salvador la elección de los magistrados está legislado de tal manera que la forma de elegir a los órganos electorales favorece a una composición partidista. En Colombia, los partidos, coaliciones o movimientos políticos postulan a los miembros del Consejo Nacional Electoral y son elegidos por el

Congreso. El Consejo Electoral es una de las instituciones con menor credibilidad en Colombia debido a su integración y por tanto, lo anterior ha afectado la confianza en la legitimidad de los procesos electorales en dicho país³⁸. En El Salvador, los tres partidos o coaliciones que hayan obtenido mayor cantidad de votos en la última elección presidencial realizada, proponen tres ternas a la Asamblea Legislativa. A pesar que la Corte Suprema de Justicia propone dos ternas para que la Asamblea elija a los otros dos magistrados, los otros tres miembros están directamente relacionados con partidos políticos.

38. 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.

En la actualidad, y debido a la nueva reforma electoral, se abre una oportunidad para transitar hacia una autoridad basada en el principio de imparcialidad, donde los miembros actúen de manera autónoma sin responder a intereses partidarios, manteniendo el rol de los partidos en la vigilancia de la autoridad electoral-administrativa y despartidizando definitivamente a la autoridad electoral-jurisdiccional. Nombrar a funcionarios independientes para los órganos electorales que generen confianza en la ciudadanía y entre los mismos partidos, "constituye una garantía adicional a la idoneidad y profesionalismo que requiere su funcionamiento".

El hecho que la forma de elección de los magistrados del TSE esté basada mayoritariamente en criterios de adjudicación partidista, como bien lo señalan diferentes analistas y organizaciones de la sociedad civil, afecta la integración o composición de la autoridad electoral. Si bien la integración con representantes de diferentes partidos se justificó durante la firma de los Acuerdos de Paz, debido a los antecedentes de fraude que caracterizaron la actuación de la autoridad electoral, en la actualidad, el hecho que los magistrados sean propuestos por los partidos políticos, presupone una relación que podría conllevar intereses particulares entre el partido y el candidato a integrar el Tribunal Supremo Electoral.

Por otro lado, ni la Constitución de la República ni las leyes secundarias, establecen requisitos de profesionalización o independencia para los magistrados provenientes de las ternas de los partidos políticos. Por el contrario, los dos funcionarios propuestos por la Corte Suprema sí deben cumplir los requisitos establecidos para ser magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y no deben tener afiliación partidista.

"La integración de las autoridades electorales es clave para garantizar la credibilidad ciudadana en el proceso electoral"³⁹. Artiga González afirma que la misma puede basarse en el principio de vigilancia

partidista o en el principio de imparcialidad. El primero fue el que se implementó en el país, debido al control que el gobierno ejercía sobre la autoridad electoral en el pasado y los episodios reiterativos de fraude que se presentaron antes de la firma de los Acuerdos de Paz. Pero en la actualidad, y debido a la nueva reforma electoral, se abre una oportunidad para transitar hacia una autoridad basada en el principio de imparcialidad, donde los miembros actúen de manera autónoma sin responder a intereses partidarios, manteniendo el rol de los partidos en la vigilancia de la autoridad electoral-administrativa y despartidizando definitivamente a la autoridad electoral-jurisdiccional.

Nombrar a funcionarios independientes para los órganos electorales que generen confianza en la ciudadanía y entre los mismos partidos, "constituye una garantía adicional a la idoneidad y profesionalismo que requiere su funcionamiento"⁴⁰.

En cuanto a política comparada se refiere, existen modelos donde se ha prescindido de la participación de representantes partidarios, como el caso de México, en el que los integrantes del IFE que tienen voto en el Consejo General son miembros no partidistas. El mismo caso es para Perú, donde ambos organismos electorales desvinculan obligatoriamente a sus miembros de haber ejercido cargos directivos o ser militantes en organizaciones

39. Molina y Hernández, 1999 en Artiga, Á. (2008), "El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)", Temas de Actualidad N°6, Fundaungo.

40. Zovatto, D. (2008).

Como se observa en el cuadro 3, la tendencia en América Latina ha sido legislar a favor de una composición no partidista de los órganos electorales. Como ya se dijo, 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, sino que por el contrario incluya a dos o a los tres Órganos del Estado o incluso a la sociedad civil, a través de universidades o asociaciones de profesionales.

políticas, y para el caso de su organismo administrativo, aparte de las restricciones anteriores, se suma el no haber sido candidato para cargos públicos cuatro años antes de su elección. Otro ejemplo es Chile, donde los magistrados que integran las autoridades electorales no pueden 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 elegidos por diez años, con posibilidad de reelección, aspecto que brinda estabilidad y cierto grado de independencia⁴¹.

Como se observa en el cuadro 3, la tendencia en América Latina ha sido legislar a favor de una composición no partidista de los órganos electorales. Como ya se dijo, 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, sino que por el contrario incluya a

dos o a los tres Órganos del Estado o incluso a la sociedad civil, a través de universidades o asociaciones de profesionales.

También es necesaria la profesionalización de los magistrados en materia electoral, cumpliendo los requisitos que establece el Departamento de Estudios Legales en el estudio previamente citado, tanto para el área administrativa como la jurisdiccional, y no ser militante de algún partido político debería ser un requisito a cumplir. De esta manera se legitimaría aún más el proceso de selección de magistrados para el TSE.

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 cumplimenta 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 representativa⁴².

41. 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.

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

Se debe comprender que el TSE es un órgano técnico que debe dejar de lado los intereses partidarios e integrarse por magistrados especialistas en materia electoral, principalmente en el área de justicia electoral. La ciudadanía que se ha llevado a cabo en la autoridad electoral que administra los procesos electorales en México -el IFE- puede implementarse paulatinamente en las Juntas Electorales Departamentales y Municipales y las Juntas Receptoras de Votos como un primer paso, hacia la despartidización del organismo electoral.

Reflexiones finales

Los organismos electorales son parte del proceso del fortalecimiento de las democracias en América Latina y han adquirido gradualmente mayores responsabilidades y funciones, ya que los procesos electorales se vuelven más complejos con cada elección y necesitan modernizarse.

Asimismo, en la actualidad el nivel de cultura política aumenta en la sociedad civil y en consecuencia se exige una más detallada rendición de cuentas por parte de las autoridades electorales. Por tanto, es prioritario impulsar elementos que aporten a la modernización de estos organismos, de tal forma que aumenten su eficacia y contribuyan a la consolidación de la democracia, a través de la transparencia en los procesos electorales y la despartidización de la justicia electoral.

Las autoridades electorales son pilares fundamentales de la institucionalidad democrática, por tanto velar por su independencia es una prioridad. Como se ha estudiado en este documento, el acceso al poder se ha legitimado y las elecciones ya no son fraudulentas, lo que se ha logra en parte por contar con una autoridad electoral que ha respondido eficientemente a las demandas ciudadanas y de los partidos. Sin embargo, transcurridos 20 años desde la firma de los Acuerdos de Paz, el TSE debe iniciar un proceso de modernización que incluya la separación de sus funciones

administrativas y jurisdiccionales en dos organismos diferentes, cuya integración sea autónoma e imparcial y que la forma de elección provenga de un acuerdo que incluya a los tres poderes del Estado o incluso a la sociedad civil.

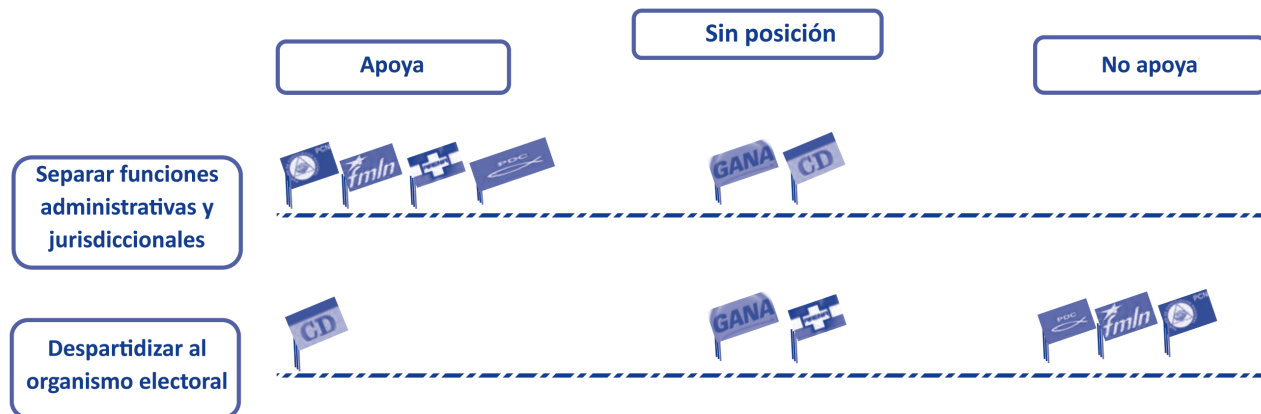
Se debe comprender que el TSE es un órgano técnico que debe dejar de lado los intereses partidarios e integrarse por magistrados especialistas en materia electoral, principalmente en el área de justicia electoral. La ciudadanía que se ha llevado a cabo en la autoridad electoral que administra los procesos electorales en México -el IFE- puede implementarse paulatinamente en las Juntas Electorales Departamentales y Municipales y las Juntas Receptoras de Votos como un primer paso, hacia la despartidización del organismo electoral.

El reto de las próximas elecciones en 2012 y 2014 será significativo y se necesita contar con un TSE independiente y capacitado para los nuevos cambios. Asimismo, de aprobarse una ley de partidos políticos, el TSE debe prepararse para asumir mayores responsabilidades y responder de manera adecuada con funciones delimitadas y definidas. La modernización y el fortalecimiento del TSE necesita de un acuerdo entre todos los partidos políticos para aprobar las reformas constitucionales respectivas en la legislatura actual (2009-2012) y que se ratifiquen en la siguiente (2012-2015).

Al observar el esquema 3, existe un claro apoyo para separar las funciones administrativas y jurisdiccionales del TSE, pero únicamente el CD apoya la despartidización del organismo electoral. Por tanto, el debate, con-

senso y aprobación de las reformas constitucionales representará quizá el principal desafío para continuar avanzando en la modernización de la autoridad electoral.

Esquema 3. Posición de los partidos políticos en cuanto a la modernización del TSE



Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza, R. (2011), "Diputados en contra de TSE no partidario", *El Diario de Hoy*, 27 de septiembre de 2011 y Redacción El Diario de Hoy (2009), "El CD se une a campaña de Funes y firman lista de compromisos: Prometen respetar lo privado", *El Diario de Hoy*, 28 de febrero de 2009.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Políticos

Coordinador de Comisión
Lic. Miguel Ángel Simán

Miembros de Comisión
Antonio Cabrales
Carlos Quintanilla Schmidt
Cecilia Gallardo
Eduardo Zablah
Elena María de Alfaro
Miguel Lacayo
Marcos Llach
Roberto Llach
Álvaro Ernesto Guatemala

Asesor:
Salvador Samayoa

Director:
Luis Mario Rodríguez R.

Investigadores:
María José Cornejo
Diana Herrera León
Karla Sofía Flores
Guillermo Miranda Cuestas

Personal de apoyo:
Sara Morales

Correo electrónico:
dep@fusades.org