

29 de mayo de 2023

VOTA^{nte}®

ADMINISTRACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y

JUSTICIA ELECTORAL



Resumen ejecutivo. 1. Introducción. 2. Sobre el funcionamiento de la jurisdicción electoral en El Salvador. 3. Estado actual de la justicia electoral en El Salvador. 4. Conclusiones 5. Recomendaciones y líneas de acción

1. Resumen ejecutivo

En los eventos electorales, la eficiencia en la organización y planificación es fundamental para alcanzar el éxito; pero la credibilidad de los resultados electorales radica en la equidad en la contienda, la cual presupone que el árbitro electoral desempeñe un papel imparcial y activo en el control o fiscalización de los actores involucrados. En El Salvador ese árbitro es el Tribunal Supremo Electoral.

Justamente, el contexto al que se enfrente la autoridad electoral está relacionado con su desempeño como institución de control en su función jurisdiccional, desde la cual debe contrarrestar los efectos de campañas adelantadas o violentas, fiscalizar el financiamiento de la política, ser consistente en los procesos de inscripción de candidaturas, entre otros aspectos, para evitar contiendas electorales en condiciones de desigualdad entre los competidores.



1. Introducción

El proceso electoral 2024 da por finalizado un ciclo electoral largo (2009-2024) de 15 años¹ y que tiene como particularidad que se celebrarán todas las elecciones para definir a los nuevos funcionarios que estarán al frente de la institucionalidad para el siguiente periodo (2024-2029 o 2024-2027). Desde la firma de los Acuerdos de Paz, han transcurrido dos periodos electorales largos y durante ese tiempo la Administración Electoral no siempre ha cumplido plenamente las funciones que la normativa vigente le concede.

Por su parte, el proceso electoral 2024, que conlleva la realización de elecciones generales, se desarrolla en un entorno complicado, puesto que se han debilitado los cimientos democráticos del país, mediante el control político de las instituciones que deben ejercer frenos y contrapesos. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) está expuesto a esta situación de crisis del sistema, ya que, como parte de él, está llamado a hacer cumplir la Constitución y la normativa electoral en la organización, el desarrollo y culminación del proceso electoral que se avecina, aun cuando debe enfrentar presiones externas. Por ejemplo, funcionarios de instituciones de control han sido destituidos en otras ocasiones sin fundamento sin el debido proceso por la Asamblea Legislativa, como ocurrió con los magistrados de la Sala de lo Constitucional.

En el proceso electoral 2024 existen situaciones que deben ser atendidas por el TSE para garantizar la integridad del todo el proceso electoral —como juez electoral—, tal como lo prevé la Constitución misma en el art. 208, cuando se refiere a la institución como la máxima autoridad en la materia. Algunos de los desafíos que tendrán que ser resueltos de manera independiente por el TSE son el

¹ De acuerdo con el politólogo Álvaro Artiga González, la simultaneidad electoral ocurre cada 15 años, lo que se considera un ciclo electoral largo, puesto que en él se desarrollan 3 periodos presidenciales completos y 5 periodos legislativos completos; mientras que el ciclo electoral de corta duración es de 3 años y se caracteriza por abrirse y cerrarse con elecciones legislativas y en medio de él ocurre una elección presidencial, es decir que únicamente se desarrolla un periodo legislativo completo durante el cual hay elección presidencial [Artiga González, Álvaro. (2014). Elecciones 2014: el sistema electoral puesto a prueba. ECA: Estudios Centroamericanos, 69(736), 11–31].



transfuguismo, la reelección presidencial inmediata, la campaña electoral adelantada, la campaña electoral desde el exterior y el financiamiento de la política. En ese sentido, ya pueden apreciarse en varios sitios del territorio nacional y en el extranjero, acciones que podrían encajar en supuestos de campaña electoral anticipada, la cual es ilegal, y, de ser así, tiene que ser identificada y sancionada por la autoridad electoral para generar condiciones de equidad en la contienda.

2. Ámbito de aplicación del voto en el extranjero (art. 2 LESEX)

El Tribunal Supremo Electoral es el órgano de gestión electoral (OGE) del sistema político salvadoreño y de acuerdo con su diseño constitucional se trata de una institución que concentra el amplio espectro de la denominada función electoral. Para poder comprender mejor las implicaciones del diseño constitucional salvadoreño respecto del OGE, es necesario aclarar previamente ciertos conceptos, a saber: función electoral, administración electoral y justicia electoral.

2.1. La función electoral

El primer concepto, **función electoral**, es comprensivo de los otros dos y es definido por Astudillo y Córdova como “la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público”, razón por la cual se trata de “una función estatal, [que] además, constituye una función pública en la medida en que la organización de las elecciones tiene una finalidad pública específica, la de determinar los consensos expresados de los ciudadanos en las urnas que sirven para integrar a los poderes públicos de carácter representativo”². En el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* se entiende dicha función “como el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales [...] destinadas a garantizar el ejercicio libre, secreto, universal y directo del voto, y de

² Astudillo, C & Córdova, L., (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. UNAM.



la conversión de los sufragios efectivamente emitidos en escaños y puestos de elección popular, [...] de manera legítima en apego al principio de legalidad”³. Según sus autores, la función electoral posee cuatro dimensiones (jurisdiccional, registral, de control y supervisión de las condiciones de competencia, y técnico-administrativa) o componentes básicos que “representan el universo mínimo de referencia para afirmar que los procesos electorales cuentan con los medios orgánicos suficientes para llevarse a cabo conforme al principio de legalidad”⁴.

Asimismo, esas dimensiones sirven para establecer los órganos que estarán encargados de desarrollar cada uno de estos componentes básicos, de acuerdo con el diseño que se designe. Esta estructura organizativa que adopta el Estado — denominada también Administración Pública— le permite cumplir, gestionar o administrar todas las funciones a su cargo —las que por lo general están plasmadas en un documento de la más alta jerarquía que contiene su diseño, como la Constitución (Cn) —. Se trata de una especialización funcional⁵ que le permite concretizar todas esas funciones o actividades primordiales asignadas constitucional y legalmente en instituciones, procesos y competencias.

2.2. La administración electoral

En virtud de la referida especialización funcional, la función electoral se materializa, por una parte, en **administración electoral**. Esta puede ser entendida desde un punto de vista “institucional, relativa a la autoridad y organismos responsables de la conducción electoral” o desde una perspectiva operativa “atinente a las actividades y procedimientos necesarios para llevar a cabo las *elecciones*”⁶. Se trata de visiones complementarias de la misma idea de concreción de la función electoral, que es un tema de diseño institucional. En otras palabras, la administración electoral es el conjunto de instituciones y procesos que sirven para

³ Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio. (2019). El servicio electoral profesional. En Nohlen, Dieter et al. (Ed.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 437-462). Fondo de Cultura Económica.

⁴ Ídem.

⁵ Artiga González, Álvaro. (2015). *El sistema político salvadoreño* (pp. 209). PNUD.

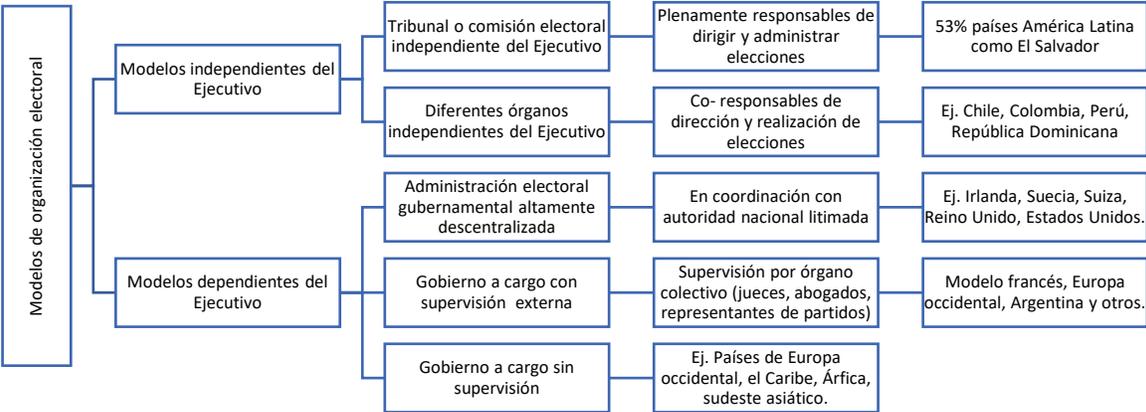
⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario Electoral* (pp.26).



realizar la función electoral. La elección de este diseño para la administración electoral viene dada por la normativa tanto constitucional como legal, el cual puede ser de varios tipos. De acuerdo con el modelo o diseño que se adopte, es posible que las dimensiones que componen la función electoral sean realizadas de manera concentrada por una sola institución o, por el contrario, que se creen entidades especializadas para cada una de ellas o algunas de ellas, como se explicará a continuación.

López Pintor, citado en la obra *Derecho electoral latinoamericano*⁷, propone cinco modelos de administración u organización electoral, de acuerdo con el grado de independencia del o los órganos de gestión electoral respecto del Gobierno (Órgano Ejecutivo).

**Gráfico 1:
Modelos de Organización Electoral**



Elaboración propia a partir de López Pintor (López Pintor, 2000)

⁷ López Pintor, Rafael. (2000). *Electoral management bodies as institutions of governance*. En Nohlen, Dieter et al. (2019). *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. (pp. 414-443). Fondo de Cultura Económica.



El caso salvadoreño se ajusta a un modelo que debe ser totalmente independiente del Órgano Ejecutivo, mediante la creación del Tribunal Supremo Electoral, que se erige como la máxima autoridad en materia electoral y dentro del cual forma parte el Registro Electoral, tal como se desprende del art. 208 de la Constitución y art. 88 del Código Electoral.

2.3. La dimensión jurisdiccional electoral o de justicia electoral

En cuanto a la **función jurisdiccional o de justicia electoral**, que forma parte de la función electoral, es preciso apuntar que “abarca sólo los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales”⁸. Como se propone de manera sencilla en el libro *Derecho electoral salvadoreño*: «la justicia electoral hace referencia a las autoridades y a los mecanismos legales que buscan corregir las irregularidades que puedan presentarse en el desarrollo de un proceso electoral o, desde una perspectiva más amplia, irregularidades que correspondan al “mundo electoral”, ya que no todas estas decisiones controlables necesariamente ocurren en el contexto de un proceso electoral»⁹.

Tomando en cuenta dicha definición, Cuéllar¹⁰ realiza una clasificación del diseño organizacional del “contencioso electoral” o de la justicia electoral sobre la base de lo planteado por Orozco y clasifica al TSE como modelo jurisdiccional con autoridad autónoma cuyas decisiones son revisables en sede constitucional por cuestiones de inconstitucionalidad. Este esquema es el siguiente:

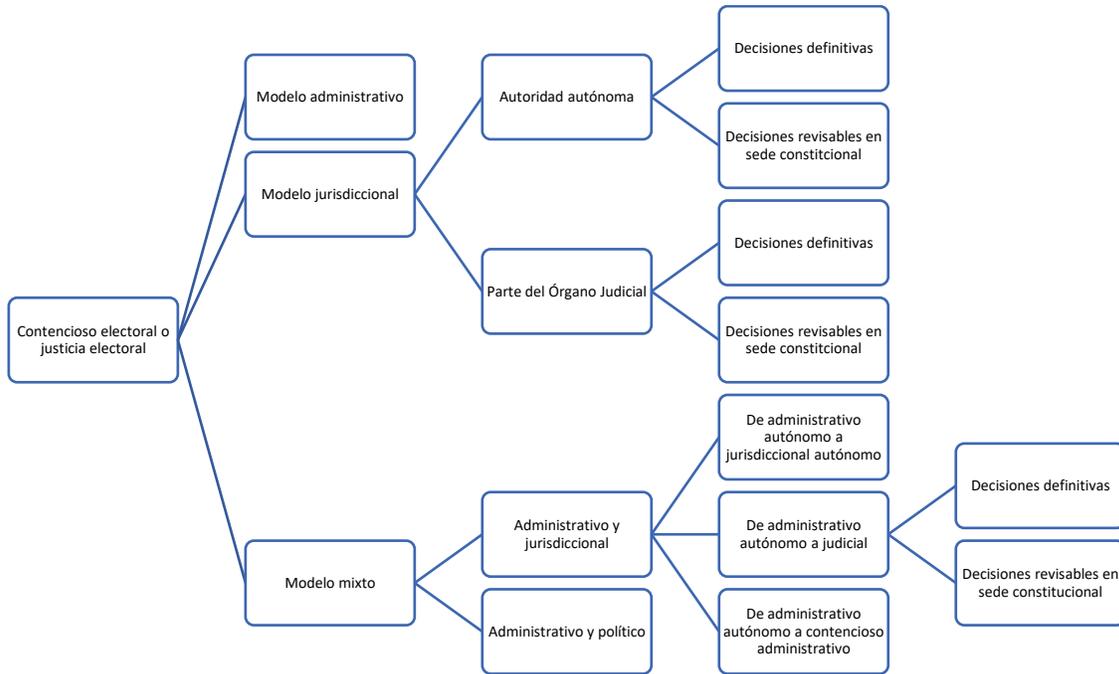
⁸ Orozco Henríquez, Jesús. (2019). El contencioso electoral / La calificación electoral. En Nohlen, Dieter et al. (Ed.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 1179-1363). Fondo de Cultura Económica.

⁹ Cuéllar, Eduardo. (2020). Justicia Electoral. En Rodríguez, Luis Mario et al., *Derecho electoral salvadoreño* (pp.461). Hanns Seidel Stiftung.

¹⁰ Cuéllar, Eduardo. (2013). *Medición del desempeño de la justicia electoral en El Salvador 2004-2012*. Tesis de Maestría en Ciencia Política por la UCA.



**Gráfico 2:
Diseño Organizacional**



Fuente: Eduardo Cuéllar (Cuéllar Navidad, 2013).

2.4. Modelo de administración electoral salvadoreño

El TSE de El Salvador es un órgano electoral que aglutina funciones administrativas y jurisdiccionales. En esta última vertiente, le corresponde la decisión final sobre la validez de las elecciones, así como de los procesos de control que pretendan corregir irregularidades del proceso electoral, aunque sus decisiones pueden ser revisadas en sede constitucional, tal como se ha señalado. En ese sentido, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha indicado, por ejemplo, en el proceso de inconstitucionalidad 18-2014, sentencia del 13-06-2014, así como en otros procesos¹¹, que los magistrados que conforman el TSE ejercen funciones jurisdiccionales.

El mismo diseño establece también la participación de la Sala de lo Constitucional en el ejercicio de la potestad jurisdiccional en materia electoral del

¹¹ Se pueden revisar las sentencias de los siguientes procesos de inconstitucionalidad: 27-2015, 64-2015/102-2015/103-2015.



TSE, a partir de la excepción contenida en la regla (art. 208 frase final Cn.). Este es un elemento distintivo con relación al caso costarricense, cuyo tribunal electoral ha sido “concebido implícitamente como un cuarto poder, dotado de plena autonomía”¹². *En conclusión, es posible afirmar que la labor del TSE en el ejercicio de su función jurisdiccional electoral únicamente admite la posibilidad de control siempre y cuando se determine una violación a derechos protegidos constitucionalmente.*

En el marco de los actos que forman parte de la justicia electoral impartida por el TSE, se utiliza un cuadro explicativo elaborado por Cuéllar en el libro *Derecho electoral salvadoreño*¹³ que delimita muy bien los tipos de actos de justicia electoral:

Tabla 1
Recursos en materia jurisdiccional

Tabla 1. Recursos en materia jurisdiccional electoral					
No.	Nombre del recurso	Base legal	Órgano que conoce	Etapas para su interposición	Recurso aplicable
1	Revocatoria	Art. 259 CE	Organismo Colegiado / JED y JEM	Todo tiempo	Ninguno
2	Revisión “general”	Art. 260 CE	Organismo Colegiado / JED y JEM	Todo tiempo	Ninguno
3	Apelación	Art. 263 CE	Organismo Colegiado / Junta Electoral Departamental	Proceso electoral	Ninguno
4	Revisión de los procedimientos sancionatorios del CE	Art. 254 inciso final CE	Organismo Colegiado	Todo tiempo	Ninguno
5	Revisión de los procedimientos sancionatorios de la LPP	Art. 83 LPP	Organismo Colegiado	Todo tiempo	Ninguno

¹² Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario Electoral* (pp. 621).

¹³ Cuéllar, Eduardo, ob. cit. (nota 9).



6	Recurso contra la denegatoria de acceso a la información de los partidos políticos	Art. 26-C inc. 4º LPP	Organismo Colegiado	Todo tiempo	Ninguno
7	Controversia contra los partidos políticos	Art. 30 LPP	Organismo Colegiado	Todo tiempo	Ninguno
8	Nulidad de inscripción	Art. 269 CE	Organismo Colegiado / Junta Electoral Departamental	Proceso electoral	Revisión según CE y Apelación (únicamente contra la JED) según jurisprudencia del TSE
9	Nulidad de urna	Art. 273 CE (Parte final)	Organismo Colegiado	Proceso electoral	Ninguno
10	Nulidad de elección	Art. 270 CE	Organismo Colegiado	Proceso electoral	Ninguno
11	Nulidad de escrutinio	Art. 272 CE	Organismo Colegiado	Proceso electoral	Ninguno

Fuente: Cuéllar, Eduardo. (2020). Justicia Electoral. En Rodríguez, Luis Mario et al., *Derecho electoral salvadoreño*. Hanns Seidel Stiftung.

De la tabla anterior, es posible advertir que algunos de los recursos pueden ser conocidos tanto por el Organismo Colegiado del TSE como por la Junta Electoral Departamental (JED) y la Junta Electoral Municipal (JEM), pero se trata de aquellos recursos que ocurren en el contexto de un proceso electoral. Por ejemplo, en el caso de los recursos generales de revocatoria, revisión y apelación, ocurren en el marco de potestades decisorias conferidas a las JED y JEM, así como para los procesos de inscripción de candidaturas en los que las JED inscriben las candidaturas a concejos municipales y que, por consiguiente, puede conocer del recurso de nulidad de inscripción.

Si enmarcamos las competencias del Tribunal Supremo Electoral, en las dimensiones a las que alude Merino, tenemos:



Tabla 2
Competencias del Tribunal Supremo Electoral en sus cuatro dimensiones

Función jurisdiccional	Función Registral	Función de control y fiscalizadora	Función Técnico-administrativa u organizativo-gerencial
1. Revocatoria	1.-Inscripción de candidatos	1.-Control de asuntos internos a través de la solución de controversias internas.	1.-Elaboración e implementación del Plan General de Elecciones
2. Revisión	2.-Inscripción de pactos de coalición	2.-Control de financiamiento público y privado de partidos y candidatos.	2.-Potestad de elaboración del presupuesto de elecciones
3. Apelación	3.-Inscripción de partidos políticos	3.- Cancelaciones de partidos políticos	3.-Potestad reglamentaria del proceso electoral
4.Revisión de los procedimientos sancionatorios de la Ley de Partidos Políticos	4.-Fusión de partidos	4.-Liquidación patrimonial	
5.Recurso contra la denegatoria de acceso a la información de los partidos políticos	5.-Inscripción de candidaturas no partidarias	5.-Procedimiento sancionatorios de propaganda electoral	
6.Recurso en las controversias contra los partidos políticos	6.- Registro de autoridades partidarias	6.-Procedimientos sancionatorios por infracciones de la LPP.	
7.-Nulidad de inscripción	7. Registro de modificación de estatutos		
8.-Nulidad de urna			
9.-Nulidad de elección			
10.-Nulidad de escrutinio			

Fuente: Elaboración propia, a partir de las competencias establecidas en Código Electoral y Ley de Partidos Políticos.



Si bien el TSE es un órgano con competencias jurisdiccionales, - es decir, juzga y ejecuta lo juzgado en materia electoral- también tiene otras competencias de control, como la potestad sancionadora.

Al observar la Tabla 2, en la parte relativa a la función de control encontramos la competencia en fiscalización de la actividad interna de los partidos políticos, tanto en la realización de sus elecciones internas, como en cuanto al financiamiento que reciben y la capacidad de sancionar aquella propaganda electoral que se considere ilegal conforme con los parámetros prescritos por la normativa electoral vigente (Código Electoral y Ley de Partidos Políticos) e igualmente fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos para garantizar el derecho de acceso a la información pública, con base en las reglas prescritas en la Ley de Partidos Políticos y el ordenamiento jurídico de acceso a la información pública (Ley de Acceso a la Información Pública, su reglamento y jurisprudencia proveniente del Instituto de Acceso a la Información Pública).

Esta potestad administrativa sancionadora forma parte de su cualidad de órgano de control, es decir que ejerce la potestad punitiva del estado en lo que atañe a la materia electoral. Por ello es que la Constitución le da el carácter de "autoridad máxima en esta materia" y que sus actuaciones solo serán revisables por violaciones constitucionales.

Es importante remarcar que el buen desempeño de la justicia electoral, tanto en época no eleccionaria cuanto más en el marco de un proceso electoral, juega un papel fundamental en la consolidación de la credibilidad de la autoridad y del proceso, permitiendo "asegurar la protección efectiva de los derechos político-electorales y la celebración de elecciones libres, justas y auténticas"¹⁴, lo cual certifica la regularidad de los procesos electorales. Esto, pues, "constituye la gran garantía de la vigencia del Estado democrático de derecho"¹⁵ (Orozco Henríquez, 2019).

¹⁴ Orozco Henríquez, Jesús, ob. cit. (nota 8).

¹⁵ *Ídem*.



Justamente, en el sentido anterior, en el Glosario Jurisdiccional Electoral se establece que “[p]ara garantizar la certeza en las elecciones, es decir, que el marco legal no solo esté establecido de manera anticipada, sino que se cumpla el sistema electoral cuenta con la justicia electoral” (Espinosa Solis, 2022); además, subraya que “[l]a justicia electoral es transversal dentro de los procesos electorales [y] tiene como una de sus funciones principales brindar certeza a los procesos electorales, en este sentido juega un papel fundamental en asegurar la limpieza de los padrones electorales, la elegibilidad o validez de las candidaturas, el respeto a las reglas de la campaña electoral, el acceso a los medios o el financiamiento de los partidos, y la autenticidad de los resultados electorales”¹⁶.

En sentido contrario, una justicia electoral ineficaz e ineficiente tiene como consecuencia la incertidumbre, la falta de certeza en el proceso y sus resultados, puesto que con ello se pueden potenciar inequidades que benefician a una de las partes participantes en la contienda. La inequidad en la contienda se refleja en la falta de igualdad en cuanto a la utilización dentro del marco legal de campañas electorales, del financiamiento de los participantes, de la regularidad de los procesos y la posibilidad de corrección en caso de errores o defectos, la garantía de los derechos de contendientes y electores, entre otros aspectos.

3. Estado actual de la justicia electoral en El Salvador

Como parte de la investigación, se realizó una solicitud del estado de los procesos jurisdiccionales electorales, pero la respuesta no fue satisfactoria, dado que no se otorgó la información con el nivel de detalle con el que se había solicitado. Esta falta de transparencia en divulgar información que es por ley oficiosa (art. 10, letras 23 y 24 Ley de Acceso a la Información Pública¹⁷) es un *indicativo de que*

¹⁶ Espinosa Solís, Arturo. (2022). Justicia electoral. Certidumbre. En Gilberto Pablo de Hoyos Koloffon & Astudillo Reyes, C. *Glosario Jurisdiccional Electoral* (pp. 289-291). Tirant Lo Blanch.

¹⁷ Estos literales del art. 10 de la referida ley se refieren a la información estadística que generan, protegiendo la información confidencial y texto íntegro de sus resoluciones ejecutoriadas, así como los informes producidos en todas sus jurisdicciones. En consecuencia, además de las resoluciones, que deberían de encontrarse de forma ordenada, por periodo, tipo de proceso, tipo de resolución, entre otros aspectos, debería de existir informes y estadística de la misma.



existe opacidad en el manejo de la función de control que le ha sido encomendada desde su diseño constitucional y está expresamente prevista en la legislación pertinente.

Actualmente, investigaciones periodísticas han señalado irregularidades jurídico-procedimentales en el proceso de inscripción de partidos¹⁸. En las notas se relaciona el otorgamiento de prórrogas no contempladas en la ley para el proceso de recolección de respaldantes y denuncias de falsedad de apoyos que pudieran ser constitutivas de delitos que no fueron tramitadas. El caso más grave es permitirle a un partido político participar en la contienda 2024, habiendo precluido la fase para convocar a elecciones internas y llevarlas a cabo antes de ser inscrito por el TSE, siendo la convocatoria a elecciones internas y su celebración requisitos imprescindibles previstos en la LPP para poder participar en un proceso electoral. Con tales decisiones se rompe con principios rectores del proceso electoral, entre los que destaca el principio de preclusión de las etapas procesales y la seguridad jurídica en cuanto al respeto de las reglas del ejercicio democrático.

Por otra parte, la postura de varios de los integrantes del TSE en relación con la posible reelección del presidente de la República resulta cuestionable, ya que anticipan criterios a través de comunicados. Un juzgador basa sus decisiones en los hechos que se le presentan en un caso concreto y en la normativa que podría serle aplicable, y no emite una opinión que permite develar cuál es su postura antes de conocer de un caso o trámite. Justamente, en eso radica su independencia e imparcialidad, en que deberá de justificar su decisión con base en el derecho que considere aplicable y hasta el momento de conocer del caso, no antes. En el caso de una posible inscripción de una candidatura, el TSE o uno de sus integrantes no puede establecer que la persona que pretende ser inscrita como candidata ya cumple con todos los requisitos que exige la ley, si aún no ha presentado una solicitud al respecto.

¹⁸ El Faro. “ El viciado proceso de inscripción de Fuerza Solidaria, el partido que dividió a Gana”, en línea, disponible en: https://elfaro.net/es/202303/el_salvador/26746/el-viciado-proceso-de-inscripcion-de-fuerza-solidaria-el-partido-que-dividio-a-gana [Consultado el 11 de mayo de 2022].



Ante la limitada disponibilidad de información, se han extraído algunos datos de las memorias de elecciones que están publicadas en la página oficial del TSE¹⁹, y es posible establecer un estado preliminar de la justicia electoral.

Tabla 3.					
Comparativo sobre recursos en materia electoral					
Proceso electoral	2014	2015	2018	2019	2021
Sancionatorios por propaganda (finalizados/estimatorios)	105 (102/26)	46 (14/0)	23 (S/D)	34 (6/S/D)	163 (8/S/D)
Apelaciones electorales (estimatorias)	--	18 (12)	--	--	--
Recurso de acceso a la información (estimatorio)	--	--	4 (S/D)	S/D	5 (N/A)
Solución de conflictos internos (estimatorio)	--	--	42 (S/D)	S/D	40 (S/D) [10 final]
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Memorias de elecciones del TSE. S/D: Sin datos.					

Puede observarse que dependiendo del proceso electoral de que se trata, así habrá cierto tipo de recursos electorales o no. Ese es el caso de las apelaciones electorales que por ejemplo solo ocurrieron en el contexto del proceso electoral 2015 y que se referían sobre todo a casos de impugnación de decisiones en procesos de inscripción por parte de las JED.

Sin embargo, los recursos relativos a propaganda electoral, acceso a la información pública y solución de conflictos internos (caso de internas de los partidos políticos), son tipos de trámites que desde su inclusión en la normativa electoral son recursos habituales en cada proceso electoral. De allí que sea cuestionable la falta de datos sobre los recursos sobre acceso a la información y solución de conflictos internos para el proceso 2019, por ejemplo.

Puede apreciarse, además, una diferencia notable entre los casos por propaganda ilegal diligenciados en el proceso electoral 2014 en relación con los siguientes procesos electorales 2015, 2018 y 2019. Esto podría deberse a varias

¹⁹ <https://www.tse.gob.sv/TSE/Documentos>



causas, por ejemplo, el cambio de integración subjetiva del TSE o la pasividad del mismo tribunal. Y es que, al comparar el proceso electoral 2014 con los datos correspondiente al proceso 2021, hay una diferencia abismal en cuanto a la eficacia en la resolución de casos²⁰.

Tabla 4.			
Comparativo estadístico sobre nulidades electorales			
Proceso electoral	Nulidades de inscripción (estimatorias)	Nulidades de elección (estimatorias)	Nulidades de escrutinio (estimatorio)
2014	0	6 (0)	2 (0)
2015	6 (0)	6 (0)	N/A
2018	17 (4)	7 (0)	26 (N/A)
2019	4 (S/D)	0	0
2021	21 (S/D)	3 (0)	43 (0)
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Memorias de elecciones del TSE.			
S/D: Sin datos.			

En el caso de las nulidades, por lo general las nulidades relativas a los resultados de la elección —nulidad de elección o de escrutinio— son rechazados, dado que se pretende con ellos cuestionar la validez del resultado y por consiguiente la actuación del TSE en cuanto ente administrador del proceso electoral en esa etapa. En el caso de las nulidades de inscripción ocurre prácticamente de manera similar. Por regla general, se rechazan la mayor parte de las solicitudes, debido a que las peticiones de inscripción son corregidas antes de llegar a la etapa final y su desenlace inevitable —la posible nulidad—.

Es posible observar de las tablas 3 y 4 que el trabajo del TSE en materia jurisdiccional no alcanza los estándares deseables y necesarios. Se puede ver que, en procesos electoral anteriores, aún no se encuentran datos respecto de la finalización o no de los diferentes recursos o procedimientos sancionadores a su

²⁰ En 2014 fue el último periodo de una integración subjetiva diferente que culminó su periodo el 31 de julio de 2014, mientras que en el proceso electoral 2021 es una nueva integración que inició sus funciones el 1 de agosto de 2019, es decir que no se trata del periodo inmediato sino del segundo periodo después de 2014.



cargo. Y si se encuentran datos, estos reflejan la falta de finalización de esos mecanismos de control.

Las misiones de observación electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA) han señalado deficiencias en la justicia electoral y han dejado líneas de acción en sus informes y a lo largo de sus visitas, siendo las más relevantes las siguientes que se muestran en la tabla 5:

Tabla 5. Resumen de hallazgos sobre desempeño función jurisdiccional TSE por la MOE-OEA	
Proceso electoral	
2015	Se ha recalcado la importancia de separar el ejercicio de las funciones administrativas de aquellas de carácter jurisdiccional. Esta recomendación adquiere aún mayor sentido a propósito de los hechos acontecidos en este proceso. Un esquema de esta naturaleza permitiría tener una institución encargada exclusivamente de la organización de los procesos electorales en sus diversas etapas, y por otro lado un ente jurisdiccional que permita dirimir las controversias surgidas en el marco de la competencia electoral y conocer de las quejas de los actores frente a decisiones o resoluciones de la institución que administra el proceso.
2018	Se refirió sobre todo a los cambios provenientes de resoluciones de Sala de lo Constitucional en lo concerniente a financiamiento político, rendición de cuentas y acceso a la información y la despartidización de los organismos electorales temporales.
2019	La regulación de los medios de impugnación en El Salvador está poco desarrollada y hay deficiencias notorias en su regulación. En el Código Electoral no se encuentran claramente delineados los cuatro recursos que contempla (revocatoria, revisión, apelación y nulidad). En específico, no define ante qué acto se pueden presentar, los plazos de los procedimientos y audiencias, los derechos de las partes y los efectos de las sentencias. Sumado a lo anterior, estas normas no han sido desarrolladas a nivel reglamentario o en norma general. Ha sido la jurisprudencia del propio TSE la que ha establecido los alcances de cada recurso y las medidas para subsanar los vacíos legales. La Misión recomienda que se realicen las reformas necesarias para que la normativa incluya un sistema de medios de impugnación con mayor precisión, ya sea dentro del Código Electoral o a través de una nueva ley procesal electoral. Al mismo tiempo, es importante ampliar las capacidades institucionales del TSE para cumplir su función jurisdiccional, las cuales son limitadas si se comparan con las que tiene en sus tareas de naturaleza administrativa.



2021	<p>Se pudo comprobar que la función jurisdiccional del TSE puede aún fortalecerse, profesionalizarse y desarrollarse. La Misión recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer la dimensión jurisdiccional del órgano electoral. -Garantizar la suficiencia presupuestal para el funcionamiento correcto de la autoridad electoral. -Incrementar la capacitación y especialización del personal que conforma el área jurisdiccional del TSE, como otra forma de fortalecer la función electoral. <p>De lo que la Misión pudo observar, la mayoría de los casos versaron sobre propaganda anticipada, propaganda gubernamental y propaganda ilícita. En varios de ellos se emitieron medidas cautelares para impedir que las posibles conductas violatorias continuaran y afectaran la equidad de la contienda. Sin embargo, esto no resulta suficiente, pues la reincidencia es habitual.</p>
<p>Fuente: elaboración propia a partir de los informes de las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.</p>	

Resulta importante destacar también la observación señalada por la Unión Europea, en su misión de observación electoral durante el proceso 2018, en la que indica: “La función jurisdiccional del TSE para investigar y sancionar las infracciones electorales sigue obstaculizada debido a graves limitaciones presupuestarias.”

4. Conclusiones

En El Salvador la función jurisdiccional electoral está encomendada al TSE, que es la máxima autoridad en la materia, como se ha señalado. La concentración de esa función junto con las demás funciones de carácter electoral le da la posibilidad de incidir positivamente en las elecciones y de evitar retrasos en el calendario electoral y la organización del proceso electoral. Sin embargo, el desempeño histórico de su función electoral, principalmente jurisdiccional, ha tenido problemas señalados por las misiones de observación electoral, lo que genera la necesidad de profundizar en las causas de esta situación.

De cara al proceso electoral del 2024, el TSE tiene grandes desafíos administrativos y jurisdiccionales que solventar, como el transfuguismo, la reelección presidencial inmediata, la campaña electoral adelantada y el financiamiento ilegal. Su herramienta de control debe ser la potestad de juzgar y



hacer ejecutar lo juzgado en materia electoral que la Constitución le confiere (art.208 Cn), todo con el fin de garantizar la equidad en la contienda electoral.

Procurar la equidad de los participantes en la contienda, otorga certeza y credibilidad a los resultados electorales, así como legitimidad a los ganadores, todo lo cual pasa por fortalecer la confianza de los ciudadanos en su autoridad de gestión electoral.

5. Recomendaciones y líneas de acción

Es necesario un monitoreo constante de la actividad jurisdiccional del TSE para conocer el estado de tan vital función que, como ya se indicó en el presente documento, es transversal para la función electoral, para dotar de certeza las actuaciones del TSE y los resultados de los procesos electorales.

En el mismo sentido, es preciso verificar y evaluar el funcionamiento de la Fiscalía Electoral que posee una función de garante de la legalidad, pero que por lo general es invisibilizado debido a la falta de regulación clara que le permita actuar de forma independiente de la política y los lineamientos que le impone el fiscal general de la República, que es la autoridad a la cual está adscrita.

Ese desafío de evaluación de las autoridades de control electoral no es posible sin que la ciudadanía, y sobre todo los actores políticos que participan en los procesos electorales conozcan los mecanismos de justicia electoral existentes y puedan hacer el uso debido, con el objetivo de poner demandar el cumplimiento de la función jurisdiccional del TSE.

