

27 de enero de 2023

VOTAANTE®

Integridad electoral:

En busca de elecciones limpias

**Activa
tu poder
ciudadano.**



Integridad electoral: en busca de elecciones limpias

1. Resumen ejecutivo. 2. Introducción. 3. Concepto de integridad electoral. 4. ¿Qué se gana si las elecciones son íntegras? 5. Desafíos para la integridad electoral. 6. Componentes de la integridad electoral. 6.1. Respeto a las reglas electorales. 6.2. Financiamiento de campañas regulado, transparente y fiscalizado. 6.3. Sin violencia política. 6.4. Autoridad electoral profesional, independiente e imparcial. 6.5. Elecciones internas igualitarias. 6.6. Padrón electoral con supervisión de los partidos. 6.7. Vigilancia sobre el proceso electoral. 6.8. Igualdad de condiciones competitivas para todos los partidos y candidaturas. 6.9. Transparencia en todas las etapas del proceso electoral. 6.10. Respeto al ejercicio del sufragio libre e igualitario de la ciudadanía. 7. Conclusiones, recomendaciones y líneas de acción.

1. Resumen ejecutivo

La integridad electoral es un concepto que se refiere a elecciones correctas, en las que el proceso es limpio y pacífico y el resultado es confiable, en cuanto que es la expresión real de la voluntad de la ciudadanía. La integridad se compone de una serie de elementos transversales, los cuales requieren acciones y comportamientos que son responsabilidad de los participantes en dicho proceso. El presente trabajo presenta el concepto, los beneficios y los componentes fundamentales de unas elecciones íntegras, como se sintetiza en la ilustración 1.

Ilustración 1. Componentes de la integridad electoral



2. Introducción

Según el ranking elaborado por *The Economist* en el Índice de Democracia 2021¹, solo 20 países de entre los evaluados gozan de democracia plena. Revertir el deterioro democrático implica muchas líneas de acción, pero ciertamente no puede hablarse de democracia sin elecciones íntegras. Esto requiere que se respeten los derechos políticos de las personas y que se honren los principios democráticos básicos de igualdad en la contienda política de los partidos. Más precisamente, suponen el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución y en tratados internacionales, tales como la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación y reunión pacíficas, a votar y a postularse a cargos de elección popular con plena libertad y la celebración de elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal, igualitario y secreto.

La integridad electoral comprende una diversidad de temas: la transparencia, la rendición de cuentas, las actuaciones de la administración electoral, así como el comportamiento legal y ético de los actores involucrados. Los medios de protección de la integridad electoral se encuentran presentes a lo largo del proceso electoral: en el marco jurídico de las elecciones, en las actuaciones de los organismos electorales y demás entidades involucradas en la gestión y observación electoral, en la conducta de los partidos políticos y de los candidatos y en un electorado activo e informado.

En este documento, se abordará el concepto de integridad electoral, su utilidad y desafíos, para luego discurrir por sus componentes esenciales desde un enfoque que permita aportar soluciones para resolver los problemas en cada etapa del proceso electoral.

3. Concepto de integridad electoral

La noción de integridad, en términos generales, se relaciona con lo que es correcto y pleno, como cuando se predica de una persona para aludir a cualidades como honradez, honestidad, respeto por los demás, responsabilidad y confiabilidad. Cuando el concepto se traslada al ámbito electoral, es oportuno referir el aporte del informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, “Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo” (septiembre de 2012), -en adelante la Comisión Global- en el que se establece que **elecciones con integridad son aquellas “basadas en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en normas y tratados internacionales, cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral”**². Por el contrario, cuando las elecciones no son íntegras, las normas son injustas o siendo justas no se respetan; los políticos, las autoridades y las instituciones no rinden cuentas a la población que se ve privada de gozar de igualdad de oportunidades para participar e influir en el proceso político; la

¹Véase: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm_source=economist&utm_medium=daily_chart&utm_campaign=democracy-index-2021#mktoForm_anchor

² Annan, Kofi A., Zedillo, E., Ahtisaari, M., Albright, M. H., Arbour, L., Helgesen, V. & Wirajuda, H. (2012). Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. Stockholm: Global Commission on Elections, Democracy, and Security. <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>



confianza de la ciudadanía en el proceso electoral es endeble; y los gobiernos carecen de legitimidad.

La integridad electoral engloba tres características³: (i) elecciones que reflejen normas globales, aquellas en las que se respetan los tratados, convenciones y normas electorales internacionales, es decir que se refiere a la relación entre valores y prácticas⁴; (ii) la noción de universalidad en tanto que se puede aplicar a cualquier democracia (de larga tradición o nueva)⁵ y (iii) la naturaleza cíclica del concepto⁶ que tiende o aspira a la totalidad⁷, debido a que se requiere el examen de todas las fases: previa, durante y después de la jornada electoral.

4. ¿Qué se gana si las elecciones son íntegras?

Las elecciones son fundamentales para la democracia; pero la democracia es más que las elecciones. Ahora bien, cuando las elecciones se realizan con integridad, fortalecen principios y valores fundamentales: los derechos humanos y los principios democráticos. Como bien lo ha señalado la Comisión Global, **las elecciones celebradas con integridad no pueden, por sí solas, desarrollar economías, crear buena gobernabilidad, ni consolidar la paz; pero constituyen el núcleo de la capacidad democrática para resolver pacíficamente los conflictos sociales y la forma de elegir autoridades legítimas que potencialmente puedan impulsar políticas que respondan a las necesidades de los ciudadanos.**

Por el otro lado, las elecciones sin integridad suponen problemas como el financiamiento político ilegal, que genera desigualdades en las contiendas electorales; los funcionarios electorales se niegan a rendir cuentas a la población, y tanto los candidatos políticos como los votantes se ven privados de igualdad de oportunidades para participar e influir en el proceso político. Cuando las elecciones no son íntegras carecen de transparencia, hay pérdida de confianza en la autoridad electoral, irrespeto a los derechos fundamentales y las autoridades electas carecen de legitimidad, creando potencialmente conflictos y violencia política.

5. Desafíos para la integridad electoral

En toda elección, se genera un complejo proceso de interacción entre distintos actores: partidos políticos, candidatos, ciudadanos, autoridad electoral, observadores y vigilancia electoral. En esa dinámica, resultan ganadores y perdedores. Las ansias de alcanzar el poder pueden ocasionar que alguno de estos actores, en aras de ganar, utilice medios ilegales o éticamente cuestionables. Para contrarrestar esas situaciones, es indispensable aplicar mecanismos de control en todas las etapas de un proceso electoral. El órgano de gestión electoral, el Tribunal Supremo Electoral para el caso de El Salvador, juega un papel determinante en esas etapas, en la medida que uno de sus roles es la

³ Martínez I Coma, F., Norris, P., & Frank, R. W. (2015). INTEGRIDAD EN LAS ELECCIONES DE AMÉRICA 2012-2014. América Latina Hoy, 70,37-54. [fecha de Consulta 24 de octubre de 2022]. ISSN: 1130-2887. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30842528003>

⁴ Nohlen, D. (2016). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. Desafíos, 28(I), 429-453.

⁵ Martínez I Coma, F., Norris, P., & Frank, R. W. (2015).

⁶ Ídem.

⁷ Nohlen, D. (2016).



aplicación de las normas y prácticas electorales coherentes y legítimas para desalentar, prevenir y sancionar las conductas ilegales. Un marco jurídico robusto para garantizar la vigilancia del proceso electoral por parte de partidos políticos, medios de comunicación, ciudadanos y observadores nacionales e internacionales, y una autoridad que lo aplique, contribuye a la protección de la integridad electoral.

Teniendo en cuenta esas ideas, la Comisión Global identifica en su informe cinco desafíos principales que se deben resolver para celebrar elecciones con integridad, a saber:

- a. Construir un Estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral;
- b. Crear organismos electorales (OE) profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia en la gestión de procesos electorales transparentes y se ganen la confianza de la población;
- c. Crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria, así como un sistema de división del poder que fortalezca la democracia y ofrezca seguridad recíproca a los contrincantes políticos;
- d. Eliminar las barreras jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales que dificultan la participación política universal e igualitaria;
- e. Regular el financiamiento político incontrolado, oculto e indebido.

Pero además de esos desafíos, **se ha identificado que la integridad electoral requiere de un sistema jurídico e institucional que proteja y promueva elecciones justas y equitativas, así como la aplicación de medidas específicas para salvaguardar la integridad, basada en los estándares y mejores prácticas de las elecciones democráticas.** Dichas medidas tendrán sus particularidades, dependiendo del contexto político y social en el que se vayan a aplicar; sin embargo, se han identificado algunos principios para el mantenimiento de la integridad electoral:

- i. Respeto por los principios de la democracia electoral;
- ii. Conducta ética;
- iii. Profesionalismo y eficiencia;
- iv. Salvaguardias institucionales;
- v. Vigilancia y cumplimiento; y,
- vi. Transparencia y rendición de cuentas.

El respeto por los principios de la democracia electoral implica que todos los ciudadanos tienen el derecho de elegir a sus representantes y optar a cargos públicos. Esto supone que su voto tenga el mismo valor, que se le brinden garantías al momento de votar, que se tenga acceso a la información electoral y de campañas, que se realicen elecciones de forma justa e imparcial, que se lleven a cabo elecciones con periodicidad, y que los resultados los determine el voto libre de la ciudadanía.

Por su parte, la conducta ética no solo está referida al respecto de funcionarios electorales, sino también para candidatos, dirigentes partidarios y demás participantes en un proceso electoral. Se trata de un concepto que comprende una responsabilidad para todos los actores políticos involucrados, pese a sus intereses partidarios, en el sentido que deben mantener un comportamiento en favor de un proceso libre y justo, rechazando de manera contundente aquellas acciones que pongan en peligro la integridad del proceso electoral. Lo anterior implica que los funcionarios públicos no deben utilizar sus cargos para beneficio personal; los candidatos



y partidos no deben utilizar los fondos de campaña de forma indebida; y, fundamentalmente, deben cumplir la normativa en materia de financiamiento en aspectos como el respeto a los límites y la revelación del origen de fondos.

El profesionalismo y precisión implica un compromiso por parte de los funcionarios electorales para evitar los descuidos o imprecisiones en las diversas etapas del proceso electoral que puedan dar lugar a reclamaciones o poner en duda el resultado electoral. La idea central es evitar al máximo los errores que generen injusticias, ya sea restringiendo derechos o intereses de los contendientes. Esto es muy importante, por ejemplo, en la gestión de todos los sistemas informáticos usados en los procesos, pero en general en todas las dimensiones logísticas de la organización de las elecciones.

Otro mecanismo de protección de la integridad y que permite garantizar que las elecciones sean libres y justas son las salvaguardias institucionales basadas en el equilibrio de frenos y contrapesos. En otras palabras, en el diseño del marco regulatorio se distribuyen las competencias entre distintas autoridades para ejercer un contrapeso frente a decisiones arbitrarias. Para el caso, puede encargarse a un organismo electoral permanente, autónomo e imparcial la realización de las elecciones, pero sus decisiones pueden cuestionarse ante otra autoridad distinta y eso genera equilibrio para evitar arbitrariedades. Como parte de las garantías de un proceso libre y justo, es importante que en los marcos jurídico e institucional se establezcan disposiciones para la vigilancia y el cumplimiento efectivo de la normativa electoral. Una vigilancia continua del proceso a través de mecanismos internos y externos puede ayudar a detectar problemas en el sistema y a identificar los grupos o individuos responsables.

Finalmente, un sistema electoral con integridad debe ser transparente, pero también las autoridades electorales deben rendir cuentas de las decisiones que tomen en su labor de administrar las elecciones; los legisladores deben responder por el contenido de las leyes que aprueban y por el monto del financiamiento que se asigna a las elecciones; y los candidatos y partidos políticos por su comportamiento y el de sus simpatizantes durante la campaña. Los participantes en una contienda electoral deben tener acceso a la información del proceso para que puedan entender cómo funciona. La transparencia implica, además, libre acceso a la observación nacional e internacional y un escrutinio público para que se cumpla con las reglas electorales.

6. Componentes de la integridad electoral

6.1. Respeto a las reglas electorales

El respeto a las reglas electorales es una dimensión del concepto más amplio, que es el Estado constitucional y democrático de derecho. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional salvadoreña (Inc. 6-2020 sentencia del 23 de octubre de 2020), “hay cuatro elementos básicos de este Estado, como lo son: (i) la existencia de una Constitución como norma suprema, directamente aplicable a los particulares (art. 246 inc. 2° Cn.); (ii) la democracia, que tiene por objeto asegurar el gobierno del pueblo como titular de la soberanía, sea a través de representantes o mediante instrumentos para su ejercicio directo (arts. 83 y 85 inc. 1°); (iii) el goce y ejercicio de los derechos humanos, como fin esencial del orden político (art. 1, Título II y



demás disposiciones sobre derechos); y (iv) el control del poder, que tiene por objeto impedir el abuso de quienes lo ejercen”.

De este análisis del concepto de Estado constitucional y democrático de derecho, se puede extraer la idea del respeto a la norma primaria que es la base que sustenta el entramado normativo secundario (leyes); el respeto al sistema democrático, del cual una de sus expresiones es el proceso electoral; la garantía del efectivo ejercicio del derecho al sufragio; y un control efectivo del poder a través de un sistema de instituciones, entre ellas, el Tribunal Supremo Electoral. En el caso de la materia electoral y los procesos electorales, la jurisprudencia constitucional (Inc. 11-2005 sentencia del 29 de abril 2011) lo designa como: *“el respeto a las reglas del juego preestablecidas por la ley (CE⁸): las formas y los procedimientos institucionales deben ser observados estrictamente en los procesos político-electorales y en los debates ideológicos plurales.”*

El respeto a las normas jurídicas es esencial en todo proceso electoral y ello implica someterse a las reglas establecidas desde la Constitución y las leyes que regulan la materia, a saber: Código Electoral, Ley de Partidos Políticos y demás normativas pertinentes. Esta obediencia debe provenir de todos los actores que participan en el proceso electoral (partidos políticos, candidaturas, institucionalidad que coadyuva en la realización del proceso electoral) y debe ser garantizada por la autoridad electoral que, en el diseño institucional salvadoreño, juega el rol de organizador y fiscalizador.

El irrespeto a las reglas del juego puede tener consecuencias negativas muy fuertes en la credibilidad del proceso electoral, y si la vulneración de las reglas se da en alguno de los elementos esenciales (o constitutivos) del sistema electoral, significaría una deslegitimación de los resultados electorales. Con los elementos constitutivos del proceso electoral se alude a aquellos que la Ciencia Política ha aceptado como tales⁹, a saber: número de representantes a elegir, circunscripciones, forma de la candidatura, forma de expresión del voto, fórmula electoral, barreras electorales y otros elementos como el registro electoral.

6.2. Financiamiento de campañas regulado, transparente y fiscalizado

En cuanto al financiamiento político, cabe señalar que si bien se tiene una legislación con desarrollo amplio, impulsada por la jurisprudencia constitucional¹⁰, hay importante espacio de mejora, primero en la aplicación, y luego en la modernización de tales normas.

En primer lugar, es importante que la autoridad electoral genere los canales de comunicación y de cooperación para obtener la información que debe conocer para poder efectuar a cabalidad su función fiscalizadora. Esta información es un mandato legal (Ley de Partidos Políticos) con

⁸ Las siglas CE significan Código Electoral que es la normativa principal que regula la materia.

⁹ Por ejemplo: Artiga-González, A. (2015). *El sistema político salvadoreño*. San Salvador, El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador (PNUD).

¹⁰ El proceso de inconstitucionalidad 43-2013 es el caso en el que la Sala de lo Constitucional establece las líneas jurisprudenciales más importantes en cuanto al control del financiamiento de los partidos políticos, de allí que no solo se limitó a emitir la sentencia del 22 agosto de 2014, sino que luego dictó varias resoluciones de seguimiento para verificar el cumplimiento de lo mandado en la sentencia.



desarrollo reglamentario (Reglamento de la Ley de Partidos Políticos). La actual regulación ya otorga herramientas y posibilidades de fiscalización a la autoridad electoral, pero esta no ha desplegado todo ese potencial, por ejemplo, mediante la coordinación con las instituciones que posean información relevante (Ministerio de Hacienda, Superintendencia del Sistema Financiero, Corte de Cuentas de la República, Corte Suprema de Justicia, entre otros) y a través de la creación de herramientas tecnológicas que permitan acceso y triangulación de este tipo de información. **En definitiva, resulta importante mejorar el rol de la autoridad electoral en la aplicación de la ley en este punto, pero también exigir y procurar a los partidos herramientas tecnológicas para un mayor y más exacto control del financiamiento que reciben los institutos políticos, tanto de fuentes públicas como privadas.**

En segundo lugar, es imprescindible generar cambios en la normativa en el sentido que: (i) se regule el financiamiento desde la etapa previa a las elecciones internas que es la fase preparatoria de las precandidaturas y que se fiscalice el financiamiento que reciben directamente estas candidaturas en todas esas fases (preelectoral y electoral); (ii) se rediseñen las infracciones (para que se adecuen más a la realidad) y sus correspondientes sanciones (que no solo deben de limitarse a lo pecuniario, sino que deben apostarle a consecuencias de carácter electoral que tengan un efecto disuasivo más fuerte como, por ejemplo, el caso de prohibir la participación electoral o la cancelación de la inscripción de la candidatura o del mismo partido político; (iii) disminuir los montos del financiamiento privado; (iv) regular sólidamente el financiamiento de las campañas electorales tanto para partidos como para candidatos con el fin de evitar la desigualdad en la contienda.

6.3. Sin violencia política

Por lo general, la identificación ideológica es utilizada por los partidos durante la época electoral para diferenciarse de la competencia y convencer a los ciudadanos de votar por esa opción electoral. Sin embargo, esto puede degenerar en polarización y los discursos polarizadores llevan a la exacerbación de los ánimos, que a su vez pueden desembocar en violencia política. **Si bien la diferencia de las ideas es natural en la democracia, la polarización como anulación, la descalificación y el desprecio por las ideas de los demás, no lo es. Es necesario que se fomente una cultura de diálogo y sana discusión en la que se puedan establecer puntos comunes y diferencias, pero con respeto.**

Este componente requiere de mucho trabajo desde las comunidades y desde el interior de los partidos políticos para fomentar una cultura de diálogo, de propuestas y ofertas electorales, de debate para conocer mejor las posturas sobre los puntos más sensibles para la ciudadanía y un acercamiento de las instituciones a la población. **Además, ello requiere de un control de la violencia política más fuerte y decidido por parte de las diferentes autoridades que están a cargo de la implementación de la normativa sancionadora pertinente, a saber: Código Electoral, Ley de Partidos Políticos, Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV), Código Penal, así como las convenciones y los tratados internacionales sobre la materia. Si bien es cierto que existen importantes avances en cuanto a la inclusión de nuevos supuestos**



de infracción en el caso de la LEIV¹¹, hace falta mejorar las regulaciones pertinentes para adecuarlas a las nuevas formas que se utilizan para atacar a los candidatos y candidatas en las diferentes etapas de un proceso electoral.

La autoridad electoral debe potenciar los esfuerzos que se realizan desde la sociedad civil y que están encaminados a dar herramientas para garantizar la participación política de los grupos vulnerables sin violencia y, por consiguiente, en igualdad de condiciones. Se puede mencionar el estudio y la herramienta para elaboración de denuncias que ha generado la Iniciativa Spotlight con el apoyo del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)¹², para las elecciones 2021 en El Salvador.

Además, los actores políticos, principalmente miembros de partidos y candidatos, deben condenar públicamente la violencia y la intimidación, no participar en actos de este tipo o utilizar un lenguaje o realizar acciones que conduzcan a la violencia o la intimidación, no permitir que se porten armas en mítines políticos, marchas, manifestaciones, centros de votación, no publicar o repetir declaraciones sobre los adversarios políticos que sean falsas, difamatorias o que inciten al odio, no destruir, desfigurar o remover materiales de campaña de otros partidos políticos, no plagiar los símbolos, colores o siglas de otros partidos políticos, no tratar de sobornar a los electores elegibles, no abusar de las posiciones de poder, influencia o privilegio, no discriminar con base en la raza, género, origen étnico, clase social o religión. Finalmente, deben facilitar la participación equitativa de la mujer, así como su acceso a las actividades políticas y al derecho al voto.

6.4. Autoridad electoral profesional, independiente e imparcial

Para que las elecciones se realicen con integridad, es fundamental que la autoridad electoral sea competente, independiente e imparcial, y que sea considerada y percibida así por los ciudadanos. ¿Por qué es importante que los organismos electorales sean profesionales e independientes? La responsabilidad de quienes integran los organismos de gestión electoral comprende una diversidad de actividades entre las que se incluye: determinar quiénes están autorizados para votar, la inscripción de los electores al registro electoral, la logística del proceso electoral, la contabilización y tabulación de los votos, ejercer tareas de fiscalización en temas de propaganda y financiamiento político, capacitar a operadores electorales y, finalmente, resolver los conflictos electorales.

En ese orden de ideas, el conocimiento en temas electorales es fundamental, pero además la ciudadanía debe percibir la seguridad y la experiencia en el manejo de los procesos electorales para que se genere confianza en la autoridad. La mejor forma de ganar confianza será el cumplimiento de sus funciones con transparencia y corrección jurídica.

La independencia de la autoridad electoral puede abordarse desde dos perspectivas: una formal, la cual implica que el resto de instituciones públicas reconozcan esa autonomía; y una

¹¹ La LEIV fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 25 de noviembre de 2010 y contenía solamente una infracción para proteger el derecho de participación política de la mujer en los contextos electorales (art. 55 letras c) y d) LEIV). Sin embargo, el 3 de febrero de 2021 se agrega a la referida norma mediante reforma (Decreto Legislativo No. 829 publicado el 15 de marzo de 2021, Diario Oficial No. 52, tomo 430) el supuesto de violencia política (art. 10 LEIV) como una modalidad adicional más específica a la regulada.

¹² En detalle en el portal: <https://eleccionessinviolencia.org>



independencia material, que implica un comportamiento de la autoridad electoral distanciándose de los otros poderes del Estado. En el caso de El Salvador, el diseño constitucional reconoce -inciso 3° del artículo 208 de la Constitución- que habrá un Tribunal Supremo Electoral que será “la autoridad máxima en esta materia sin perjuicio de los recursos que establece esta Constitución, por violación de la misma”. De la referida regla constitucional se infiere que la autoridad electoral salvadoreña goza autonomía en lo que concierne a la materia electoral, al punto que únicamente puede ser controlado si en el desempeño de su función (electoral) cometiera una violación a la Constitución; y que, de ocurrir, tal situación será sometida a los mecanismos de control que ya prevé la norma primaria.

De la misma manera, la normativa electoral indica que el TSE es independiente y autónomo –en materia jurisdiccional, administrativa y financiera– (arts. 39 y 40 CE) y que sus decisiones son de obligatorio cumplimiento (art. 41 CE). En la misma lógica, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el TSE es un auténtico juzgador en el desarrollo de su función jurisdiccional (Inc. 19-2016 sentencia del 10 junio 2019):

“Por tanto, a partir del carácter de máxima autoridad en materia electoral (art. 208 inc. 4° Cn.) y el orden jurisdiccional que incluye su autonomía orgánica funcional, puede concluirse que el TSE es un tribunal con potestad de interpretación y aplicación del derecho electoral para la solución de conflictos sociales, con carácter irrevocable (autos de 7 de diciembre de 2015; inconstitucionalidades 102-2015 y 103-2015), porque es quien resuelve en última instancia todas las cuestiones estrictamente relacionadas a dicha materia (así se consideró en las sentencias de 16 de octubre de 2015, 3 de febrero de 2017 y 25 de junio de 2014, amparos 258-2014 y 209-2015, e inconstitucionalidad 163-2013, respectivamente), lo que conlleva a que sus decisiones produzcan efectos de cosa juzgada y no puedan ser revisadas por ninguna otra autoridad más que por esta sala, en los términos del art. 208 inc. 4° Cn.”

Estas normas jurídicas deben aplicarse en la realidad. El Tribunal Supremo Electoral debe actuar con independencia, con imparcialidad y con eficiencia, y apegarse siempre al contenido de la Constitución.

6.5. Elecciones internas igualitarias

Se ha señalado que en toda elección hay muchos intereses contrapuestos. Esta situación se replica también al interior de los partidos políticos, donde la contienda también debe ser limpia. Cabe recordar que debido a que los partidos políticos son organizaciones de estructura jerarquizada, encontramos de manera evidente las relaciones de suprasubordinación y, por lo tanto, genera condiciones de riesgo para la igualdad de la competencia.

Al hacer una revisión de la normativa salvadoreña en materia de procesos internos de los partidos, se advierte que actualmente la Ley de Partidos Políticos solo establece las pautas mínimas (arts.37, 37-A al 37-L y 38), por lo que hace una remisión para que los institutos políticos puedan normar sus elecciones internas mediante estatutos partidarios e, incluso, a través de la aprobación de reglamentos. Esta situación no permite dotar de seguridad jurídica y certeza a esos procesos internos, puesto que en la práctica los partidos indican en sus estatutos que las elecciones internas serán normadas, vía reglamentos internos que son creados *ad hoc* para cada proceso electoral y luego pueden cambiar con bastante facilidad.



La Ley debería regular más detalladamente estos procesos, por ejemplo, en cuanto a propaganda electoral de las elecciones internas y el financiamiento de las candidaturas durante esa etapa, al igual que el financiamiento que desde ese momento puedan recibir los institutos políticos en razón del referido contexto. Así, los electores partidarios podrán realizar una elección a partir de las mejores propuestas u ofertas internas y no se verán influenciados de otras formas.

En la misma lógica anterior, se debería normar y obligar a que las candidaturas participantes presenten por escrito ante la autoridad partidaria, y por otros medios que consideren, sus propuestas u ofertas, para que los electores partidarios puedan tomar una decisión libre. Esto lleva aparejada la posibilidad de regular mecanismos como los debates, que sirven para dar a conocer las propuestas y generan una cultura de discusión sobre los temas relevantes en un ambiente democrático.

Por último, se deben regular los supuestos de propaganda ilegal y con ello establecer la instancia de control que tendrá a su cargo el conocimiento y decisión de tales casos.

6.6 Padrón electoral con supervisión de los partidos

Una herramienta fundamental para el ejercicio de una democracia representativa es el Registro Electoral, a partir del cual se conforman los padrones electorales, los cuales deben contener a todos los ciudadanos que, conforme a la ley, están habilitados para el ejercicio del sufragio (art. 77 inc. 1° Constitución). Generalmente, las autoridades de gestión electoral son las encargadas de elaborar, actualizar y depurar el Registro Electoral, del cual se extraen los distintos padrones. Esta tarea requiere de la participación de una serie de instituciones en las que se genera la información primaria que alimenta el Registro Electoral, tal es el caso de la entidad encargada de emitir el documento de identificación (aquellos casos en los que lo realiza una autoridad distinta a la electoral), los tribunales de justicia por los casos de suspensiones de derechos políticos, los municipios que llevan el control registral de defunciones, etc.

La actualización del Registro Electoral requiere la vigilancia de los partidos políticos, ya que impedirles el ejercicio de este derecho es negar la transparencia y credibilidad, requeridas para celebrar elecciones íntegras. El art. 77 inc. 2° de la Constitución establece el derecho de los partidos políticos legalmente inscritos de vigilar la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral. En el mismo sentido, el art. 36 inc. 2° del Código Electoral prevé la obligación del Tribunal Supremo Electoral de remitir a los partidos políticos y coaliciones contendientes una copia de los padrones electorales.

En El Salvador, recientemente se han aprobado varias reformas legislativas que pretenden realizar un cambio en la estructura organizacional de la institución que emite el documento de identidad (Registro Nacional de las Personas Naturales), aumentar las competencias y atribuciones de su presidente, así como determinar nuevos aranceles tarifarios a cobrar por los servicios que prestan. Ahora bien, el cambio en la estructura organizacional excluye a los partidos de la referida institución que es la generadora de información primaria que alimenta el Registro Electoral. Dichas modificaciones reducen la posibilidad de control en el procedimiento de emisión de documentos por los partidos políticos, disminuyendo el alcance del derecho de vigilancia.



La formación del registro y de los padrones tiene también mucha relevancia en relación con el voto de los salvadoreños en el extranjero. La nueva normativa no prevé reglas para la elaboración de un padrón de votantes en el extranjero, lo cual pone en riesgo la confianza en el proceso.

6.7. Vigilancia sobre el proceso electoral

La vigilancia sobre el padrón es solo una dimensión de este derecho de los partidos. Las elecciones libres y justas requieren que las autoridades electorales a todo nivel rindan cuentas, y para ello son necesarios marcos jurídicos habilitantes que determinen las normas necesarias para el ejercicio pleno de ese derecho.

La vigilancia constante no solo de los partidos políticos, sino además de aquellos entes con competencia para ello, deben ser una prioridad para garantizar la integridad del proceso electoral. En el caso de El Salvador, se advierte un reconocimiento constitucional del derecho de los partidos políticos y coaliciones contendientes de vigilar todo el proceso electoral (art.209 inc. 2º Cn). La regla hace una distinción ya que, si bien todos los partidos legalmente inscritos pueden vigilar sobre el registro electoral, no son todos los institutos políticos legalmente inscritos los que tienen ese derecho sobre el resto del proceso, sino únicamente los que participen en la contienda electoral.

La vigilancia electoral no es un procedimiento específico dentro del proceso electoral, por el contrario, requiere de una dinámica continua y requiere de mecanismos internos y externos que coadyuven a la detección temprana de problemas. Las actividades que obligan al cumplimiento de la ley son una fuerza disuasoria para quienes pretendan conductas ilícitas o poco éticas y sirven para sancionar a quienes hubieran violado la ley.

6.8. Igualdad de condiciones competitivas para todos los partidos y candidaturas

La igualdad es una categoría jurídica que puede ser analizada desde una triple perspectiva: como valor, principio y derecho. En El Salvador, la Sala de lo Constitucional ha dicho que “[a] partir de lo establecido en el artículo 3 de la Constitución, se ha interpretado jurisprudencialmente que la igualdad puede proyectarse como principio constitucional y derecho fundamental. Al respecto, esta Sala ha manifestado que en virtud del principio de igualdad, el Estado –en sus actividades de aplicación, creación y ejecución de la ley– está obligado a garantizar a todas las personas (naturales o jurídicas), en condiciones similares, un trato equivalente; lo cual no significa que, de forma deliberada y en condiciones distintas, pueda dar un trato dispar en beneficio de cualquiera de los sujetos involucrados, bajo criterios estrictamente objetivos y justificables a la luz de la misma Constitución¹³.

En materia electoral, el principio de igualdad de condiciones en la contienda implica que la autoridad de gestión electoral no debe generar condiciones en favor de determinados partidos políticos o candidatos en detrimento del resto. Por el contrario, la autoridad electoral está

13 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Amparo de las diez horas treinta y un minutos del día seis de junio de dos mil ocho, referencia 259-2007, considerando III.



obligada a garantizar el goce de los mismos beneficios a todos los partidos y candidatos contendientes en todas las etapas, y solo de esta forma podemos alcanzar la integridad electoral.

Se trata del principio de equidad electoral que puede entenderse como: “las condiciones de igualdad para la participación en las contiendas electorales, tanto desde la perspectiva formal – es decir, derechos y obligaciones plasmados en la ley, tanto para las autoridades como para los *partidos políticos*, candidatos, votantes y, en general, la población de una sociedad dada–, como en la actividad de los juzgadores y autoridades electorales para garantizar oportunidades iguales, removiendo obstáculos que generen condiciones injustas para la participación de algún grupo o sector. La *equidad electoral* se traduce en una *competencia política* justa, que nivela las condiciones de participación para los contendientes y elimina las ventajas injustas que alguno pudiera tener.”¹⁴

6.9. Transparencia en todas las etapas del proceso electoral

La transparencia en la gestión electoral constituye una cualidad que permite justificar y hacer más comprensibles las decisiones que se adopten. **Vista la transparencia como cualidad de las elecciones con integridad, se requiere que sea para todas las etapas del proceso electoral, incluyendo aspectos como las compras de bienes y servicios para el evento electoral, pero más aún el acceso irrestricto de la prensa y los periodistas a todo el proceso electoral.**

Los organismos y funcionarios electorales deben rendir cuentas de las decisiones que adopten en su tarea de administrar la gestión electoral y deben estar abiertos a la auditoría de la población, por ejemplo, mediante solicitudes de acceso a la información y de los medios de prensa independientes. Los participantes en una contienda electoral deben tener acceso a la información detallada del proceso para que puedan entender cómo funciona. Se genera una relación directamente proporcional entre las variables transparencia y credibilidad del proceso, es decir, a mayor transparencia mayor será la credibilidad que gozará el proceso electoral, no solo de los actores políticos, sino además de la ciudadanía, lo cual finalmente deriva en mayor legitimidad de los resultados electorales.

Una mención especial merece el trabajo de los periodistas. Durante todo el proceso, pero especialmente en los días de la votación y del escrutinio, los periodistas deben ser acreditados sobre la base de instructivos claros, tratados con respeto, tener acceso irrestricto al evento electoral y ser protegidos de agresiones o bloqueos. Sin el trabajo libre de los periodistas y el trato equitativo a los medios, no puede hablarse de elecciones transparentes e íntegras.

6.10. Respeto al ejercicio del sufragio libre e igualitario de la ciudadanía

Siempre han existido obstáculos al ejercicio del voto y la participación política y estos se manifiestan en diversas modalidades. La Sala de lo Constitucional buscó solucionar este problema en alguna de sus dimensiones, potenciando el carácter libre del voto mediante la modificación de la forma de la candidatura y el procedimiento de votación del sistema electoral legislativo. A partir de la sentencia del 27 de julio de 2010 en el proceso de inconstitucionalidad 61-2009, se pasó de listas cerradas y

¹⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). *Diccionario Electoral*. SAN JOSE, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos



bloqueadas a listas cerradas, pero no bloqueadas, permitiendo el voto preferente que le brindaba la oportunidad a los electores de cambiar el orden de los listados presentados por los partidos contendientes y se establecieron las candidaturas no partidarias. Luego, con la sentencia del 5 de noviembre de 2014, en el proceso de inconstitucionalidad 48-2014, se pasó a las listas abiertas con lo cual se habilitó el voto combinado o cruzado, dándole la oportunidad al electorado de repartir su voto entre candidatos de diferentes partidos.

Por otro lado, existen barreras administrativas que pueden impedir el ejercicio del voto a determinados segmentos poblacionales, mediante la imposición de dificultades adicionales en diferentes aspectos del proceso electoral. Para el caso, los ejemplos de la mujer, las minorías, los desplazados internos y las personas con discapacidad han enfrentado distintas barreras para la participación, lo que incide negativamente en la representación de esos grupos poblacionales y en su nivel de influencia política.

Las mujeres han tenido que afrontar por mucho tiempo diversos obstáculos, desde económicos, en la medida que tienen menor acceso a recursos económicos para poder participar o postularse, hasta situaciones culturales o religiosas del papel de la mujer en la sociedad. Por ello, en algunos países se han adoptado medidas que garanticen la igualdad de oportunidades como, por ejemplo, estableciendo cuotas en las listas. En el ordenamiento electoral salvadoreño, se ha adoptado la cuota del 30 % que debe ser cumplida en las planillas que se presenten (art. 38 Ley de Partidos Políticos), pero ello no asegura que ese porcentaje resulte electo, debido a que no se exige que ese cumplimiento sea solamente en posiciones de propiedad o de manera trezada, así como al funcionamiento del voto combinado que permite al elector otorgar preferencias a las candidaturas que desee.

Lo cierto es que son medidas aisladas que deben transformarse en políticas públicas incluyentes para la participación electoral, lo cual garantiza un efecto democratizador, y esta es la mejor estrategia para mejorar la integridad electoral en tema de igualdad. Al igual que las mujeres, las minorías enfrentan obstáculos formales e informales que limitan su participación política, incluso en las democracias más consolidadas donde el sufragio universal está establecido como norma. Como en el caso de la mujer, la eliminación de todas las barreras institucionales no alcanza para generar igualdad de representación. En este rubro, el Tribunal Supremo Electoral ha logrado dar pasos importantes mediante la inclusión de capacitaciones a los miembros de juntas receptoras de votos, para que se sensibilicen en la temática y con el establecimiento de reglas en el instructivo de funcionamiento para dicho organismo electoral temporal.

7. Conclusiones, recomendaciones y líneas de acción

Las elecciones son indispensables en la democracia, pero no todas las elecciones son iguales. Existe una gran diferencia entre elecciones que se hacen como mecanismos para generar apariencias, y aquellas que se realizan de manera correcta en todas sus etapas.

Ahora bien, las elecciones son íntegras cuando se respetan los principios democráticos y se garantizan las libertades políticas fundamentales: el sufragio pasivo y activo, la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación y reunión pacíficas, el derecho a participar en el gobierno del



país, a través de representantes elegidos con libertad, y cuando es posible el escrutinio público de las autoridades y procesos electorales.

El contexto político y social en cada elección, y fundamentalmente el rol que juegan las personas que integran los organismos de gestión electoral, son determinantes para alcanzar elecciones con integridad. En ese sentido, resulta importante establecer mecanismos de control dentro de los organismos de gestión electoral que administran o brindan apoyo a las elecciones, con el fin de mantener y promover la integridad en cada etapa del proceso electoral. Solo a través de estos mecanismos se pueden monitorear las actividades de la administración electoral y garantizar la vigilancia del proceso electoral por el resto de actores políticos, sociedad civil y los medios de comunicación.

Un marco jurídico idóneo puede establecer mecanismos de protección a la integridad electoral y determinar la estructura institucional que la soporta; sin embargo, sin un cumplimiento efectivo, incluso las mejores regulaciones se quedan en intenciones. Los mecanismos para el cumplimiento efectivo garantizan que cualquiera que viole la legislación electoral sea detectado y que se le sancione de manera oportuna, adecuada e imparcial.

Para el fortalecimiento de la democracia, se requiere definitivamente de un compromiso de todos los actores políticos, y la búsqueda de formas de mejora de los procesos electorales. La observancia efectiva de la ley en respuesta a las violaciones o transgresiones ayuda a mantener la integridad del proceso electoral. La idea es formar una cultura política robusta que desanime a tener conductas deshonestas e ilegales.

Debe señalarse además que, según lo visto, las elecciones con integridad son el resultado de varios componentes que interactúan entre sí, por lo que no deben equipararse los pequeños inconvenientes o problemas con el fraude electoral. Por ello, deben buscarse mecanismos para que las autoridades electorales, gobierno, partidos y candidatos trabajen en pro de la integridad de las elecciones, para lo cual se requiere apoyo tanto nacional como internacional que permita generar una sinergia de esfuerzos.

Uno de los mayores desafíos para alcanzar integridad en las elecciones es la independencia y el profesionalismo de los organismos electorales, por ello se ha recomendado no solo realizar procesos de selección de sus miembros idóneos y competentes, sino además procesos de certificación internacional en gestión electoral, que permitan someter a revisión entre pares la gestión y el profesionalismo.

Por otra parte, es importante el rol de observación y de transparencia que exija la sociedad civil y las organizaciones sociales a las autoridades en cada etapa del proceso electoral. La constancia en el escrutinio ciudadano a la autoridad electoral permitirá buscar explicaciones del por qué se toman determinadas decisiones. Especialmente importante en este contexto son las campañas de observación electoral, tanto nacionales como internacionales.

Las elecciones íntegras, en cuanto requieren libertad de expresión e información, demandan respeto a la independencia de los medios de comunicación.

Comprometerse a tener elecciones con integridad no resulta una tarea fácil, pero si debe ser un compromiso de todos los actores involucrados en el proceso electoral.

