



## LA JURISDICCIONALIZACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL:

### *El principal reto de la reforma electoral en El Salvador*

#### En este número

El objetivo central de la reforma electoral debe ser democratizar la relación gobernantes-gobernados quitándoles a los partidos el monopolio de la representación de los ciudadanos, lo cual requiere recuperar su condición de soberanos, es decir, la capacidad de decidir sobre los asuntos fundamentales que les atañen directamente.

Los problemas del Sistema Electoral de El Salvador:

- ◆ Participación
- ◆ Transparencia
- ◆ Representación
- ◆ Equidad
- ◆ Confiabilidad

#### Directorio

- Dr. José Humberto Morales
- Dr. Julio Olivo Granadino
- Dr. José Rodolfo Castro
- Lic. Francisco Eliseo Ortíz Ruíz
- Lic. René Mauricio Mejía
- Lic. Marlon Anzora

La necesidad de una reforma electoral para dinamizar la construcción democrática en El Salvador es urgente. Esta reforma buscaría, como uno de sus resultados primordiales, garantizar las condiciones normativas e institucionales suficientes para que la voluntad ciudadana se exprese de manera confiable y asegurar los mecanismos de tutela necesarios para restablecer los derechos políticos cuando éstos sean irrespetados.

La reforma constitucional de 1991, los Acuerdos de Paz de 1992 y la consecuente reforma legal de ese mismo año introdujeron una primera generación de cambios en la materia; sin embargo y no obstante constituir avances en la dirección correcta, a casi veinticinco años de su aplicación, el sistema electoral del país muestra falencias que lo vuelven

inadecuado para que esa voluntad se manifieste fuera de toda duda, en gran medida por los estancamientos, e incluso, retrocesos propiciados por los mismos instrumentos de representación popular que no son otros que los partidos políticos.

Existe una nueva coyuntura política arrastrando un problema no tan nuevo, pues, desde 1994 y después de los primeros comicios de posguerra, se detectaron las principales limitaciones y debilidades del sistema electoral, aún vigentes; ello dio origen en septiembre de 1995 a la conformación de una comisión presidencial<sup>1</sup> que al año siguiente presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta de reformas, la cual no prosperó al igual que diversas iniciativas posteriores al chocar con la falta de voluntad política del partido oficial y sus aliados<sup>2</sup>

1 Esta comisión tuvo su origen en un acuerdo suscrito por los candidatos Armando Calderón Sol y Rubén Zamora, en nombre de ARENA y el FMLN, respectivamente, antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1994.

2 Las dos últimas iniciativas ignoradas por los partidos políticos han sido la presentada por FUSADES, con el apoyo de España, a través del Dr. Manuel Alcántara Sáenz en su obra "Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimiento y Plan de Fortalecimiento"; y el anteproyecto de ley entregado a la Asamblea Legislativa por la Concertación Democrática Nacional en febrero de este año.

---

**...quitarles a los partidos políticos el control de la jurisdicción electoral permitiría hacer del sufragio y de esos institutos lo que constitucionalmente deben ser: Instrumentos de la voluntad popular.**

---

Esos “defectos” tienen que ver con problemas de participación, transparencia, representación, equidad y confiabilidad. En cuanto a la participación, hay cosas que resolver como el voto de los salvadoreños en el exterior y el voto residencial; en cuanto a la transparencia, constituye un buen ejemplo de aspectos pendientes el control del financiamiento de los partidos políticos; en relación a la representación, la forma de designación de los candidatos a diputados(as) y su responsabilidad ante los electores, son temas prioritarios; con respecto a la equidad, la disponibilidad de recursos para propaganda y movilización electoral y la representación proporcional en los concejos municipales son asuntos de primera importancia que deben de ser abordados; y, en cuanto a la confiabilidad, cobra especial interés la “limpieza” del registro electoral y la reestructuración del Tribunal Supremo Electoral para convertirlo en un organismo independiente e imparcial que realmente administre justicia en este ámbito particular.

Como podrá advertirse casi todos esos asuntos pendientes, en mayor o menor medida, tienen que ver directamente con un déficit de representación de los partidos respecto de los intereses ciudadanos, lo que es preocupante para la sanidad de un sistema democrático, especialmente cuando éste se levanta, como en nuestro caso, sobre el principio de la soberanía popular, según el cual las autoridades y funcionarios públicos son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley, según lo establecen los artículos 85 y 86 de la Constitución de la República.

De tal manera que el objetivo central de la reforma electoral necesaria debe ser democratizar la relación gobernantes-gobernados quitándoles a los partidos el monopolio de la representación de los ciudadanos, lo cual requiere recuperar su condición de soberanos, es decir, la capacidad de decidir sobre los asuntos fundamentales que les atañen directamente -como quién los va a representar y dentro de qué términos- y que actualmente se encuentra usurpada por la clase política. Consideramos que los anteriores problemas y otros conexos, deben de ser tratados a fondo a partir de identificar cuál es el que a modo de nudo hay que deshacer y cuyo desamarre facilitaría la solución de los otros.

Tal núcleo problemático tiene que ver con la principal característica de nuestro sistema electoral: el encontrarse totalmente en manos de los partidos políticos, que en la práctica han despojado a los ciudadanos de un derecho que les es propio, sobredeterminado su ejercicio, en la medida que son ellos los únicos que pueden escoger y proponer candidatos a Presidente de la República, a diputados y a miembros de los concejos municipales; decidir a quiénes éstos van a representar, a rendir cuentas y como tratar los asuntos de interés común; reformar las normas aplicables de acuerdo a su conveniencias coyunturales<sup>3</sup>; y resolver, a su arbitrio, los conflictos que se suscitan en ese campo, entre otras facultades discrecionales.

---

3 Las últimas reformas han consistido en eliminar como requisitos de validez del voto la firma y sello de la papeleta de votación; que el Tribunal Supremo Electoral pueda tomar decisiones con una mayoría simple de tres magistrados; para 2009, separar en el tiempo las elecciones presidenciales de las de diputados y concejos municipales; la prohibición de la doble candidatura y adelantar en quince días el inicio del calendario electoral, presumiblemente para evadir aplicar el censo de población y vivienda 2007 como base para la distribución de diputados por departamento.

El problema total y por cuya solución pasa la modernización del sistema electoral<sup>4</sup> es para muchos, la partidización del Tribunal Supremo Electoral; de tal manera que quitarles a los partidos políticos el control de la jurisdicción electoral permitiría hacer del sufragio y de esos institutos lo que constitucionalmente deben ser: instrumentos de la voluntad popular.

La solución de ese problema exige hacer realmente del Tribunal Supremo Electoral un organismo jurisdiccional, o sea, independiente de los partidos y de otros factores de poder, capaz de impartir imparcialmente una justicia pronta y cumplida en el ámbito de su competencia constitucional. Para ello requiere una reestructuración tanto funcional como organizativa; en cuanto a la primera se debe separar la función administrativa de la jurisdiccional, las que en la actualidad se encuentran asumidas por un mismo cuerpo colegiado; en cuanto a la segunda se debe cambiar el carácter de sus integrantes, así como los criterios y forma de designación de éstos; los “magistrados” ya no deben representar mayoritariamente a los partidos políticos, sino ser jueces profesionales; para su elección se debe demandar el estricto cumplimiento de requisitos de capacidad jurídica y probidad, y seguir un procedimiento que minimice los riesgos de una manipulación partidaria, gremial o de cualquier otra índole<sup>5</sup>.

La exclusión de la función administrativa de la competencia del Tribunal Supremo Electoral y su asignación a un órgano distinto e independiente se puede hacer por la vía legislativa ordinaria; esto se desprende del artículo 209 Cn., el cual consigna que la ley establecerá los organismos necesarios para la recepción, recuento y fiscalización del voto y demás actividades concernientes al sufragio. Lo anterior indica que el constituyente trató por separado ambas funciones electorales, pues este artículo regula de manera muy general lo relativo al proceso y eventos electorales y encomienda al legislador secundario su desarrollo operativo, el cual se podría hacer mediante una normativa especial o una reforma al Código Electoral vigente que deje en manos de los ciudadanos y los partidos políticos la ejecución, control y demás actividades de carácter administrativo-electoral.

---

**...los “magistrados” ya no deben representar mayoritariamente a los partidos políticos, sino ser jueces profesionales; para su elección se debe demandar el estricto cumplimiento de requisitos de capacidad jurídica y probidad...**

---

La función jurisdiccional electoral, por su parte, es creada mediante el artículo 208 Cn., que consigna la forma de integración del Tribunal Supremo Electoral y la duración de los magistrados en sus cargos, así como su competencia exclusiva en esta materia como organismo máximo sólo sujeto al control constitucional. Una simple interpretación literal de este artículo permite entender que lo que se creó fue un ente jurisdiccional y no un híbrido con funciones administrativas ajenas a su naturaleza, las que reguló por separado en el artículo 209 Cn.<sup>6</sup>

De tal manera que debe entenderse que el desarrollo de este artículo, especialmente de las funciones de dicho organismo, debe de ser objeto de una especie de Ley Orgánica de la Jurisdicción Electoral, dado que su naturaleza exige que sea integrado por jueces profesionales, a los que se les exijan requisitos que garanticen su idoneidad jurídica y ética, y que el mecanismo para designación, dentro de lo razonablemente

4 Según Félix Ulloa, en su obra “El Sistema Electoral, el Proceso Electoral y el Evento Electoral”, se entiende por sistema electoral al conjunto de normas jurídicas jerarquizadas que definen sujetos, derechos y obligaciones, procedimientos e instituciones necesarios para la realización de los procesos electorales, mediante los cuales se eligen a los gobernantes en las democracias representativas.

5 En el Derecho Electoral Comparado, en la actualidad y en la región la corriente modernizante enfatiza la separación de la función jurisdiccional de la administrativa y las atribuye a organismos distintos; lo mismo puede decirse respecto a la integración de los organismos responsables de esas funciones, pues se tiende a dejar en manos de jueces profesionales a la primera y de los partidos políticos y los ciudadanos a la segunda; así sucede por ejemplo, en Costa Rica, México, República Dominicana, Perú y Chile.

6 En el Diccionario jurídico de Manuel Osorio consigna que un tribunal es... “Magistrado o conjunto de magistrados que ejercen la función jurisdiccional... También se llama tribunal al lugar en que los jueces administran justicia (Pág. 994)

posible, asegure su independencia de los poderes institucionales y fácticos.<sup>7</sup>

De lo anterior puede colegirse que la Asamblea Legislativa al darle atribuciones administrativas al Tribunal Supremo Electoral, no sólo cometió un error técnico en la elaboración normativa sino que también le atribuyó una competencia que constitucionalmente no le corresponde, lo cual puede ser solucionado mediante el recurso previsto por la ley primaria<sup>8</sup>.

Como ya se dijo, en cuanto al tema de la integración y elección de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral y los requisitos exigibles para el cargo, se trata de una deformación institucional que debe de ser solucionada mediante una reforma constitucional siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 248 Cn.; se debe partir de la premisa que de lo que se trata es constituir un tribunal, es decir, un ente que imparta justicia y que, como todo árbitro, debe ser imparcial, por lo que debe estar integrado por jueces de carrera, absolutamente autónomo y separado de las partes que pueden intervenir en un conflicto de naturaleza electoral y que usualmente son los partidos políticos y los ciudadanos.

Ahora bien, qué obstáculos se oponen a que se realicen estas reformas y a cualquier otra de las ya señaladas. Si se pregunta a los dirigentes de los partidos, a los diputados y a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, seguramente la mayoría argumentará, como suelen hacerlo, problemas de tiempo, técnicos, financieros y de inconstitucionalidad; sin embargo, la experiencia nos enseña que el principal obstáculo son los intereses de las dirigencias políticas, particularmente las de derecha, que no están genuinamente dispuestas a que se modifiquen las reglas vigentes de juego electoral, porque en distinta medida la situación prevaleciente les favorece y cualquier cambio puede afectarles en sus cálculos y previsiones, al propiciar un desbalance de la correlación de fuerzas existentes en cuanto a la distribución de poder entre las distintas fuerzas políticas.

La remoción de ese obstáculo sólo puede ser resultado de una confluencia de factores internos y externos que puede darse a partir de los resultados de las elecciones del 2009, alrededor de un triunfo de la principal fuerza de izquierda que, por lo menos declarativamente, se ha manifestado dispuesto a contraer un compromiso serio en el sentido ya apuntado; entre estos factores sería decisiva la presión de un movimiento ciudadano plural por la democratización del sistema electoral; la incidencia de los salvadoreños residentes en los Estados Unidos de América por el ejercicio eficaz de sus derechos políticos; y la intervención de organismos como la OEA, tal como ha sucedido con la auditoría integral para inducir la actualización del registro electoral y mejorar así su transparencia y confiabilidad.<sup>9</sup>

La Universidad de El Salvador a través de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, con el propósito de aportar a la construcción de un Estado Constitucional de Derecho, se compromete a propiciar con otras universidades e instituciones una concertación académica y jurídica con el objeto de impulsar tal reforma; esta concertación tendría como tarea urgente reunirse con los partidos políticos en contienda para celebrar con ellos un pacto que, más allá de los resultados electorales del 2009, viabilice la reforma necesaria para hacer del Tribunal Supremo Electoral un verdadero ente que imparta justicia en la materia y contribuir así a la gobernabilidad democrática del país.

7 Este artículo debe ser interpretado restrictivamente en cuanto a las funciones del organismo que crea y, al mismo tiempo, de manera extensiva a favor de los derechos del ciudadano.-

8 En este punto, la reforma constitucional de 1991- específicamente el Decreto Legislativo N° 64 del 31 de octubre de 1991 (D.O. N°217, TN.313, del 20 de noviembre de 1991)-creó un ente estrictamente jurisdiccional y fue más allá de lo contemplado en los Acuerdos de Paz de 1992, que se remiten a los acuerdos de México de abril de 1991, en los que el Tribunal Supremo Electoral fue concebido como la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral y así también se expresó en el proyecto de reforma constitucional que se anexó al último documento.

9 Según el informe final de auditoría de diciembre de 2007, se trata de 56 recomendaciones dirigidas al TSE y a otros organismos como la CSJ, RNP y la JVE, clasificados como de alta, media y baja prioridad, de corto, mediano y largo plazo. De acuerdo al último informe de seguimiento conocido en junio de este año, a la fecha sólo se había cumplido el 43.67% de las recomendaciones a corto plazo.