



PROCURADURIA PARA LA
DEFENSA DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE EL SALVADOR



Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en el marco de las Elecciones Legislativas y Municipales celebradas el 11 de marzo de 2012



Licenciado Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

San Salvador, El Salvador, enero de 2013



PROCURADURIA PARA LA
DEFENSA DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE EL SALVADOR



Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en el marco de las Elecciones Legislativas y Municipales celebradas el 11 de marzo de 2012

Licenciado Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

San Salvador, El Salvador, enero de 2013



Lic. Oscar Humberto Luna

Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

Licda. Mirna del Carmen Rojas Márquez

Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos

Licda. Griselda Guardado de Ramírez

Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Civiles e Individuales

Lic. Roberto Antonio Velasco Carpio

Director de la Escuela de Derechos Humanos

Lic. Pablo Leiva Portillo

Jefe de la Unidad de Derechos Políticos

Lic. Glenda Vaquerano Cruz

Jefa de la Unidad de la Realidad Nacional

Redacción y edición

Lic. Oliver Lopéz

Lic. Carolina Molina

Lic. Glenda Vaquerano

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

9ª Avenida Norte y 5ª Calle Poniente, Edificio AMSA No.535.
San Salvador, El Salvador, Centro América.

Impresión: EDITORIAL E IMPRESORA PANAMERICANA

ÍNDICE

Contenido	Páginas
Presentación	5
1. Introducción	7
2. Normas y estándares aplicables a los derechos políticos	9
a) Normativa nacional e internacional sobre derechos políticos	10
b) Estándares aplicables a los derechos políticos	14
c) Tipología de las violaciones a los derechos políticos de la PDDH	17
3. Diagnóstico sobre la situación de los derechos políticos en El Salvador	19
a) Análisis de las reformas electorales desde la perspectiva del derecho a la participación política	20
b) Ejercicio del derecho a la participación política	38
c) Derecho a la participación política de los grupos en situación de vulnerabilidad	39
d) Administración electoral	46
e) Campaña electoral	54
4. Observatorio a medios de comunicación	59
a) Importancia de supervisar a los medios de comunicación	60
b) Programa observatorio a medios de comunicación 2012	61
c) Resultados del monitoreo de medios	64
5. Observación y verificación de la jornada electoral	81
a) Instrumentos de medición e informes de verificación	83
b) Recolección y procesamiento de información electoral	83
c) Resultados de la observación electoral	85
d) Actuación de autoridades y actores vinculados con el proceso electoral	94
e) Obstáculos en la labor de observación de la PDDH	97
f) Observadores electorales nacionales e internacionales	97
6. Justicia electoral	99
7. Conclusiones y recomendaciones	103

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Contenido	Páginas
-----------	---------

Cuadros

1. Normativa nacional	10
2. Instrumentos internacionales generales y específicos	12
3. Sentencias en materia electoral emitidas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el período 2010-2011	21
4. Reformas legislativas emitidas en materia electoral 2009-2011	23
5. Grupos excluidos de la participación política (según normas estatutarias de los partidos políticos)	39
6. Delimitación de medios de comunicación observados	63
7. Acceso de candidatos/as y partidos políticos por cobertura mediática	68
8. Acceso de candidatos/as y partidos políticos por publicidad pagada	68
9. Prevención de la violencia electoral	74
10. Frecuencia de casos de incumplimiento a las prohibiciones del marco jurídico electoral	75
11. Irregularidades que impidieron el ejercicio del sufragio	88

Gráficas

1. Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa	42
2. Momentos y tipo de análisis medios de comunicación	63
3. Porcentaje por tipos de piezas observadas	64
4. Correspondencia del título con el contenido de la pieza informativa	65
5. Uso de apoyo técnico por pieza informativa	65
6. Publicidad del Tribunal Supremo Electoral	66
7. Porcentaje por tipo de tono en televisión	71
8. Porcentaje por tipo de tono en prensa escrita	71
9. Tonos utilizados por partidos políticos en televisión	72
10. Tonos utilizados por partidos políticos en prensa escrita	72
11. Porcentaje por formas de participación ciudadana en medios de comunicación	79
12. Porcentaje por participación de sectores sociales excluidos y marginados en medios de comunicación	80
13. Estructura del CAPAIE	84
14. Flujo de información Sección de Llamadas Telefónicas	84
15. Flujo de información Sección Consolidados de Datos	84
16. Flujo de información Sección de Monitoreo de Medios	85
17. Inicio de la votación	87

Presentación

En cumplimiento de mi mandato de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos, así como supervisar las actividades de la administración pública frente a los particulares, formular conclusiones y recomendaciones y elaborar y publicar informes, de acuerdo al artículo 194, romano I, ordinales 1, 7, 11 y 12 de la Constitución de la República; y con el propósito de contribuir a la consolidación de la democracia por medio de la evaluación del funcionamiento del sistema político antes, durante y después de los eventos electorales, presento el *Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en el marco de las Elecciones Legislativas y Municipales celebradas el 11 de marzo de 2012*.

Con aciertos y desaciertos, la sociedad salvadoreña ha avanzado en el proceso de democratización con la celebración de elecciones libres de manera sucesiva e ininterrumpida, desde que se instauró un nuevo régimen político con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. En particular, fue relevante para el sistema político la alternancia en el poder alcanzada en las elecciones generales del 2009, donde el partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) derrotó al partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), quien se mantuvo cuatro períodos sucesivos en la presidencia (1989-2009).

En este contexto, las elecciones que se celebraron el año 2012 fueron las primeras luego de la transición en el poder, y su trascendencia recae en la promoción de una serie de reformas legislativas y medidas administrativas que pretendieron facilitar y ampliar la participación ciudadana en las decisiones públicas, así como reivindicar el ejercicio del sufragio libre con plena capacidad de opción. Lo anterior ha significado que el Estado salvadoreño camine progresivamente a una profundización de la democracia, proceso que se encontraba estancado desde hace dos décadas con la firma de los Acuerdos de Paz.

Desde su creación, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (en adelante, “esta Procuraduría” o “la PDDH”) ha participado en los eventos electorales como supervisora independiente, imparcial y apolítica de las actuaciones públicas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los derechos políticos y otros conexos¹. En esta medida, la PDDH se ha convertido en un importante actor del sistema político que contribuye a legitimar la transparencia de los procesos electorales y el avance de la democracia en el país.

No obstante, el alcance del mandato constitucional de esta Procuraduría va más allá de la supervisión de las jornadas electorales, tiene que ver con una evaluación íntegra del sistema electoral, sistema de partidos, procedimientos administrativos y cualquier medida adoptada por el Estado para promover

¹ La observación electoral que realizan las Defensorías del Pueblo es una variable calificada de la observación nacional, puesto que su énfasis debe ir en cuanto a la vigencia de los derechos fundamentales ligados a los comicios y no sólo los políticos: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, principios de no discriminación, entre otros. Tomado de IIDH. *Cuadernos de CAPEL*, N° 53, *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*, 2008, San José, Costa Rica, página 54.



la participación ciudadana en la conducción de los asuntos públicos. De manera especial, se identifican los obstáculos que impiden la participación política de grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres, personas con discapacidad, personas analfabetas, pueblos indígenas, entre otros.

Consciente de los retos y desafíos que demandan el sistema electoral y en ocasión a las elecciones generales del 2009, impulsé la regulación de un mecanismo de verificación y observación electoral, en el que se encuentran involucradas varias dependencias institucionales, pero de manera especial, la Unidad de Derechos Políticos, que le corresponde ejecutar operativamente y coordinar las tareas de supervisión, que pueden desembocar en la apertura de casos, acciones inmediatas y elaboración de informes especiales o situacionales.

A finales del año 2011, anuncié la implementación de un *Plan del Observatorio Electoral*, que tuvo por objetivo organizar las funciones y capacidades institucionales para supervisar las actuaciones públicas a favor de la garantía de los derechos políticos, así como dar a conocer una opinión fundada, inmediata, objetiva e independiente del desarrollo de la jornada electoral. El plan contenía seis programas específicos, entre ellos: a) prevención de la violencia electoral; b) coordinación interinstitucional; c) ejecución del observatorio electoral; d) verificación electoral antes, durante y después de las votaciones; e) acopio y análisis de información, intervención en crisis; y f) un observatorio a medios de comunicación social.

Debo destacar como una novedosa medida precautoria fue la firma de un *Pacto de No Violencia*, impulsado por esta Procuraduría con la participación de los partidos políticos, quienes se comprometieron a evitar todo tipo de violencia y confrontaciones durante el proceso electoral.

Sin duda alguna, la ampliación de la modalidad del voto residencial a nivel nacional, representó un reto institucional para el presente proceso electoral. De este modo, se desplegaron a 1,500 personas voluntarias en calidad de observadoras electorales, distribuidas en 132 municipios y 627 centros de votación, lo que representó el 55% de cobertura nacional.

El Informe que se presenta da cuenta de los resultados del esfuerzo realizado antes, durante y después del día de las elecciones, examina las actuaciones de las instituciones públicas involucradas directa o indirectamente, y las confronta con el cumplimiento de los estándares de protección de los derechos políticos. Nuestro compromiso es que la población salvadoreña y las personas gobernantes adquieran una mayor conciencia sobre la importancia de continuar celebrando elecciones auténticas, libres, justas, basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, elementos esenciales para una democracia representativa.

Para concluir agradezco a todas las personas voluntarias de la sociedad civil y el personal institucional técnico y administrativo que participó en el Observatorio Electoral. No hubiera sido posible culminar la elaboración de este Informe si no es por el sacrificio, disciplina, profesionalismo e identificación con la causa de los derechos humanos manifestado en cada hecho o situación que les correspondió atender.

Lic. Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos



1. Introducción



1. Introducción

El presente Informe atiende al cumplimiento del mandato constitucional y legal del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos; supervisión de la actuación de la administración pública frente a las personas; formular conclusiones y recomendaciones, así como elaborar informes; todas relacionadas específicamente al ejercicio de los derechos políticos. Según se establece en los ordinales 1º, 7º, 11º y 12º del artículo 194, I de la Constitución de la República, al igual que en los ordinales 1º, 7º, 11º y 12º del artículo 11 de la Ley que rige a esta institución.

Este documento contiene varios apartados: una presentación y una introducción; el marco jurídico aplicable a los derechos políticos, fundamento de la actuación pública y la supervisión de esta Procuraduría; el diagnóstico de los derechos políticos en el país, que contiene el análisis de las reformas electorales, el ejercicio de la participación política a nivel general y de grupos específicos, la administración electoral y la campaña electoral.

Luego, se presentan los resultados del observatorio a medios de comunicación, se comenta la importancia y el programa novedoso que se implementó para estas elecciones; los resultados de la observación y la verificación de la jornada electoral, en los tres momentos del proceso de votación, hasta la presentación de los resultados finales; la actuación de las principales autoridades relacionadas con el proceso electoral; más adelante se encuentra un apartado sobre justicia electoral y las conclusiones y recomendaciones, destinadas a las autoridades competentes para que mejoren su actuación para los próximos comicios.



2. Normas y estándares aplicables a los derechos políticos

2. Normas y estándares aplicables a los derechos políticos

Los derechos políticos han sido entendidos como aquel grupo de atributos de las personas que hacen efectiva su participación como ciudadanos de un determinado Estado. Se trata de facultades o de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política.

En este sentido, existe una estrecha relación entre los derechos políticos y la participación política, entendida ésta como toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir a representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes².

Los derechos políticos en el marco de los procesos electorales abarcan tres vertientes, a saber: el ejercicio del derecho al voto, el derecho a ser elegido y la participación política. Especial consideración recae sobre los derechos políticos específicos de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como los derechos de las mujeres y las personas con discapacidad, con la finalidad de garantizar su participación en los asuntos públicos y promover una sociedad integrada y pluralista basada en la tolerancia y el diálogo.

Dichos derechos se encuentran reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico en cuerpos legales nacionales e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, debidamente ratificados por el Estado salvadoreño. Este marco jurídico constituye también el marco de actuación de las autoridades públicas relacionadas con el proceso electoral y, por tanto, el objeto de supervisión de esta Procuraduría.

a) Normativa nacional e internacional sobre derechos políticos

- *Normativa nacional*

Cuadro N° 1 Normativa nacional
a) Constitución de la República de El Salvador de 1983
<u>Artículo 1:</u> el Estado salvadoreño reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.
<u>Artículo 71:</u> son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de dieciocho años.
<u>Artículo 72:</u> los derechos políticos del ciudadano son: 1º Ejercer el sufragio; 2º Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; 3º Optar a cargos públicos, cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias.
<u>Artículo 73:</u> los deberes políticos del ciudadano son: 1º Ejercer el sufragio; 2º Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República; 3º Servir al Estado de conformidad con la ley. El ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa, contemplada en esta Constitución.

2. Picado Sonia, *Derechos Políticos como Derechos Humanos*. 1. Introducción página 48.

Cuadro N° 1 Normativa nacional

Artículo 74: los derechos de ciudadanía se suspenden por las causas siguientes: 1° Auto de prisión formal; 2° Enajenación mental; 3° Interdicción judicial; 4° Negarse a desempeñar, sin justa causa, un cargo de elección popular; en este caso, la suspensión durará todo el tiempo que debiera desempeñarse el cargo rehusado.

b) Código Electoral reformado

Artículo 1: El Código Electoral tiene por objeto regular las actividades del Cuerpo Electoral, los Organismos Electorales, los Partidos Políticos, así como la actividad del Estado en cuanto se refiere al Proceso Eleccionario; además de regular el Registro Nacional de las Personas Naturales, el Registro Electoral y el régimen de financiamiento estatal o deuda política de los Partidos Políticos

Artículo 3: el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, su ejercicio es indelegable e irrenunciable. El voto es libre, directo, igualitario y secreto.

Artículo 4: nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio. Las autoridades competentes están en la obligación de garantizar la libertad y pureza del sufragio y facilitar su ejercicio. Los infractores serán sancionados de conformidad a la ley.

Artículo 8: el cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir el voto.

Artículo 9: para ejercer el sufragio se requiere: 1) Ser ciudadano salvadoreño; 2) Estar inscrito en el Registro Electoral; 3) Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; 4) Identificarse con su respectivo Documento Único de Identidad y además, aparecer en el correspondiente padrón emitido por el Tribunal, de acuerdo al Registro Electoral.

Artículo 54: los organismos electorales son: el Tribunal Supremo Electoral, como Organismo Colegiado; las Juntas Electorales Departamentales; las Juntas Electorales Municipales; y las Juntas Receptoras de Votos.

Artículo 55: el Tribunal Supremo Electoral es la autoridad máxima en materia electoral, sin perjuicio de los recursos establecidos en la Constitución por violación de la misma. Tendrá su sede en la Capital de la República con jurisdicción en todo el territorio nacional.

c) Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra la Mujer

Artículos 20, 21, 22 y 24: regula la promoción de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos, la promoción de la igualdad en las organizaciones políticas, la igualdad en los procesos electorales y la promoción de la participación de mujeres en órganos de dirección. Además, reitera el compromiso del Estado salvadoreño de promover la igualdad de mujeres y hombres en el ejercicio de todos los derechos, garantizar la participación democrática en los procesos de elección de sus autoridades, asegurar la no discriminación de las mujeres en las instancias internas de representación, fomentar en los procesos electorales la participación política de las mujeres; y promover y sensibilizar la participación en igualdad de oportunidades de mujeres y hombres.

d) Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

Artículo 3: menciona que a fin de generar igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, el Estado y la sociedad en general deberán impulsar programas orientados a propiciar la concientización social sobre los derechos de las personas con discapacidad.

e) Decreto Legislativo No. 646, del 17 de marzo de 2011

Elimina la prohibición para las personas ciegas, sordas y mudas a optar a cargos de concejos municipales, establecida en el artículo 222 del Código Electoral.

▪ *Normativa internacional*

Cuadro N° 2
Instrumentos internacionales generales y específicos

a) Declaración Universal sobre Derechos Humanos

Artículo 21: 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

b) Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo XX: toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuino, periódico y libre.

c) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Artículo 23: 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24: respecto al derecho a la igualdad ante la ley, menciona que todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

d) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25: todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Artículo 26: todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

e) Carta Democrática Interamericana

Artículo 1: reconoce el derecho a la democracia y la obligación de los Estados de promoverla y defenderla. Menciona que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2: el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Cuadro N° 2
Instrumentos internacionales generales y específicos

Artículo 3: son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 5: el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Artículo 6: la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia. Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

f) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Artículo 1: la “Discriminación”, como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que esta se expresa en diversos aspectos, sólo por el hecho de ser mujeres y que puede ser ejercida tanto en el ámbito doméstico como público.

Artículo 7: los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y c) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Artículo 8: los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

g) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará)

Artículos 3 y 6: señala que “el Derecho a una Vida Libre de Violencia”, implica el ámbito público y privado, y que este derecho comprende el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos y cargos de toma de decisión.

Artículo 4: toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: g) El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

h) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Cuadro N° 2
Instrumentos internacionales generales y específicos

Artículo 29: reconoce el derecho a participar en la vida política y pública, especialmente lo concerniente al ejercicio de sus derechos políticos, comprometiéndose el Estado a garantizar a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con los demás:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

b) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

c) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

d) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

e) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos.

b) Estándares internacionales aplicables a los derechos políticos

El Estado salvadoreño se encuentra comprometido a cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos. El avance en la interpretación de los marcos normativos por los órganos de supervisión de tratados en materia de derechos humanos, son lineamientos que la administración pública no puede eludir para satisfacer y realizar los derechos humanos. Es por ello, que se considera importante recoger y comentar los principales deberes estatales aplicables a los procesos electorales, con tal de efectuar una objetiva evaluación del cumplimiento de los derechos políticos.

Las obligaciones estatales generales principales en materia de derechos humanos son dos: respetar y garantizar. La primera obligación de respetar se refiere a que las autoridades públicas se deben abstener de violar o afectar de forma ilegal o ilegítima los derechos políticos. El Estado debe, por otra parte, garantizar los derechos políticos, es decir, crear y fomentar las condiciones para que los ciudadanos puedan ejercer y ver respetados los derechos, para lograrlo debe adoptar medidas de cualquier tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos reconocidos, o en el caso que se hayan trasgredido, la oportunidad de investigar los hechos y restablecer o reparar los daños producidos.

A nivel particular, los estándares establecidos para los derechos políticos se encuentran resumidos en la Observación General N° 25, del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, prescrito en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, "PIDCP")

Principio de igualdad y no discriminación (art. 25.1 del PIDCP)

Este principio señala que no se permite hacer distinción alguna entre la ciudadanía en lo concerniente al goce de los derechos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Las distinciones entre los que tienen derecho a la ciudadanía por motivo de nacimiento y los que la adquieren por naturalización pueden plantear cuestiones de compatibilidad con las disposiciones del artículo 25.

Respecto a los grupos en condición de vulnerabilidad, a nivel internacional se reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación en instrumentos tan importantes como la Declaración Universal de Derechos Humanos, señalando que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; al igual que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos manifestando que es deber de los Estados “garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos”. Por lo tanto, se ha reconocido el derecho del ciudadano y ciudadana de participar en el gobierno y en los asuntos públicos como un derecho fundamental a ejercerse en concordancia con el principio de igualdad³.

Al respecto la Carta Democrática Interamericana, enfatiza de forma explícita cómo la discriminación contra las mujeres, constituye un obstáculo para alcanzar una democracia genuinamente incluyente y participativa⁴. Situación que es importante porque queda de manifiesto que el Estado como tal, puede violentar y discriminar a las mujeres por acción u omisión, al no tomar las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales de igualdad que están referidos tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o por designación⁵.

- *Limitaciones con criterios objetivos y razonables y no suspensión de derecho*

El ejercicio de los derechos políticos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos.

- *Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 25.a del PIDCP)*

Este es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. La asignación de facultades y los medios por los cuales la ciudadanía ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, se determinarán por la Constitución o por otras leyes.

La ciudadanía participa directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como parte de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos. También cuando elige o modifica la

3 CIDH. Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la Compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V; Informe de la Comisión Interamericana sobre la *Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998. Citado en Informe OEA-2011, página 8.

4 Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 septiembre de 2001, artículo 9.

5 Corte IDH. Caso Yatama Vr. Nicaragua, párrafo 200.

Constitución o decide cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados.

Asimismo, puede participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos ciudadanos en las consultas con los órganos públicos. En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2, ni deberán imponerse restricciones excesivas.

Cuando la ciudadanía participa en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder. También se infiere que los representantes ejercen solamente las facultades que se les atribuyen de conformidad con las disposiciones de la Constitución. La participación por conducto de representantes libremente elegidos tiene lugar por medio de procesos de votación que deben establecerse en virtud de leyes.

También se participa en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.

- *Derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (art. 25.b del PIDCP)*

Establece disposiciones concretas acerca del derecho de la ciudadanía a participar en la dirección de los asuntos públicos en calidad de votantes o de candidatos a elecciones. Unas elecciones periódicas auténticas y que se ajusten a las disposiciones del apartado b) es un requisito indispensable para asegurar la responsabilidad de los representantes en cuanto al ejercicio de las facultades legislativas o ejecutivas que se les haya otorgado. Esas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno sigue basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo. Los derechos y obligaciones previstos en el apartado b) deben quedar garantizados en la legislación.

El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho. No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica. La afiliación a un partido no debe ser condición ni impedimento para votar.

Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes.

La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. Deberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva. Se deberá disponer de información y material acerca de la votación de los idiomas de las distintas minorías. Deben adoptarse métodos concretos, como fotografías y símbolos, para que los electores analfabetos puedan votar contando con suficiente información.

Deben describirse asimismo los factores que impiden a los ciudadanos ejercer su derecho de voto y las medidas positivas que se han adoptado para superar tales factores. Los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos.

Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables. Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena. A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.

c) Tipología de las violaciones a derechos políticos de la PDDH

Los parámetros que se anunciaron en los anteriores apartados han sido incorporados al trabajo de protección de los derechos humanos de la PDDH, extendido en esta oportunidad para la observación de los derechos políticos. De esta manera, el despliegue de personas voluntarias y personal jurídico de la PDDH en el proceso electoral, se basó en la observancia de los siguientes hechos violatorios, sin perjuicio de otros que no se encuentran contemplados en el “Manual de Calificación de Violaciones de Derechos Humanos, con Enfoque de Género, de la PDDH”, de junio de 2010:

- Derecho al voto (sufragio activo): denegación arbitraria o no expedición oportuna de documentos electorales; obstaculización material para ejercer el sufragio; exclusión injustificada de ciudadanos del padrón electoral; poca o insuficiente información a los ciudadanos sobre los procesos para obtener los documentos de identidad y de los procedimientos para ejercer el voto; inexistencia de condiciones que garanticen la libre expresión de ideas y de la voluntad para emitir el voto; entorpecimiento de la confidencialidad del voto; no generar condiciones para que las personas privadas de libertad puedan ejercer el voto en los respectivos recintos penitenciarios con resguardo de las condiciones de seguridad; escrutinio de votos no independiente ni transparente; incumplimiento de horarios para emisión del voto; registro o padrón electoral desactualizado; padrón electoral manipulado; obstáculos para que observadores nacionales e internacionales puedan supervisar el proceso electoral; restricciones abusivas a las concentraciones y la propaganda en los tiempos autorizados por la ley; condicionamiento al derecho al trabajo por determinada orientación política; omisión de actuación judicial en casos de denuncias por violencia política; entre otros.
- Derecho a ser elegido (sufragio pasivo): obstáculos ilegales o discriminatorios para que personas determinadas no puedan someter su nombre a elección; imposibilidad de que indígenas puedan

participar en procesos electorales conforme a sus estructuras tradicionales (se les obliga a constituirse en partidos políticos); intimidación o amenazas a candidatos; exclusión o expulsión arbitraria de candidatos; cancelación ilegal de partidos políticos o candidaturas; establecimiento de requisitos irracionales o discriminatorios para inscripción de partidos políticos y candidaturas.

- Derecho a acceder a cargos públicos en condición de equidad: inexistencia de leyes de acción afirmativa que establezcan cuotas de participación dentro de los partidos políticos o para acceder a cargos públicos en condición de equidad; trato discriminatorio para el nombramiento de cargos públicos; y requisitos subjetivos, irracionales o discriminatorios para optar a cargos públicos.
- Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos: obstaculización a funcionarios y funcionarias para el cumplimiento de sus obligaciones institucionales; restricciones arbitrarias para obstaculizar a ciudadanos participar de actividades políticas; y restricciones u obstáculos a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para participar en la discusión de asuntos de interés para la colectividad.



3. Diagnóstico sobre la situación de los derechos políticos en El Salvador

3. Diagnóstico sobre la situación de los derechos políticos en El Salvador

a) Análisis de las reformas electorales desde la perspectiva del derecho a la participación política

El fortalecimiento y la profundización de la democracia requieren de reformas electorales que garanticen mayores niveles de participación política⁶. En materia de derechos humanos, los Estados se encuentran obligados a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción y adoptar medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacerlos efectivos⁷.

La jurisprudencia interamericana ha reconocido que los derechos políticos no pueden ser vistos únicamente como derechos, sino como oportunidades, lo que implica que toda persona que formalmente sea titular de estos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos⁸. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas, preferiblemente legislativas tendientes a “generar las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de la igualdad y la no discriminación”⁹.

Los años previos a las elecciones se caracterizaron por una constante reforma electoral que contabilizaron veintiocho medidas legislativas, dos recomendables al TSE y al RNPN, dos vetos presidenciales y dos reformas constitucionales, estando a la espera de su ratificación en el siguiente período legislativo. Paralelamente, el Tribunal Supremo Electoral impulsó una serie de medidas administrativas que complementaron y reforzaron los cambios legislativos, con la finalidad de garantizar una mayor participación ciudadana de cara a la jornada electoral celebrada en marzo del presente año.

Esta Procuraduría considera que no se puede entrar al análisis de las reformas, sin destacar el papel protagónico de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución de casos emblemáticos en materia electoral que se encontraban pendientes desde hace varios años en su circulante, los cuales lograron dinamizar la actividad legislativa introduciendo cambios trascendentales para la democracia y el respeto del estado de derecho en el país.

El impulso legislativo de la actividad jurisdiccional de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Desde julio de 2010, la Sala de lo Constitucional emitió una serie de sentencias que declararon inconstitucional varias disposiciones del Código Electoral por considerarlas violatorias al derecho al

6 Cabreja Polanco, Javier. *Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política*, XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, IIDH-CAPEL, página 6.

7 Comité de Derechos Humanos, *Observación general N° 25, la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, párrafo 1.

8 Corte I.D.H., *Caso Castañeda Guzmán Vs. Estados Unidos Mexicanos* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

9 Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

sufragio, tanto en su dimensión activa (voto/elector) como pasiva (optar a cargo público/candidato). Estos fallos, junto a otros, dieron lugar a una reforma legislativa sin precedentes que reactivó el camino hacia la profundización de la democracia que se encontraba paralizada desde hace dos décadas¹⁰.

El antecedente de las reformas se remontan a los compromisos políticos contenidos en los Acuerdos de Paz de 1992, los cuales mandaban a emprender un proyecto de reforma general al sistema electoral; no obstante, luego de varios años, las iniciativas planteadas quedaron estancadas por la permanente polarización política en el país¹¹.

A continuación, se enumeran las sentencias en materia electoral que fueron emitidas por la Sala de lo Constitucional en el período anterior a las elecciones del 2012:

Cuadro N° 3 Sentencias en materia electoral emitidas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el período 2010-2011			
N°	Fecha	Sentencia	Contenido
1	29 de julio de 2010	Sentencia de Inc. 61-2009	Listas cerradas y bloqueadas. Violación al derecho de postularse como candidato a Diputado sin pertenecer a Partidos Políticos (candidaturas independientes/movimientos cívicos)
2	6 de abril de 2011	Sentencia Amparo 890-2008	Omisión legislativa de actualizar la población como base del sistema electoral de acuerdo al Censo Nacional realizado en el 2007.
3	29 de abril de 2011	Sentencia de Inc. 11-2005	Proceso de cancelación inconcluso para los partidos PDC y PCN.
4	13 de mayo de 2011	Sentencia de Inc. 7-2011	Elección de Magistrados del TSE.
5	25 de mayo de 2011	Sentencia de Inc. 6-2011	Presentación de planillas completas de diputados.
6	22 de junio de 2011	Sentencia de Inc. 2-2006	Medios de impugnación ante los organismos electorales.
7	15 de julio de 2011	Sentencia Amparo 78-2011	Proceso de inscripción del Partido Popular
8	24 de octubre de 2011	Sentencia de Inc. 10-2011	Violación al derecho de postularse como candidato no partidario.

10 ISD. *Pulso Electoral, Observador Electoral 2012*, páginas 1 y 2.

11 El Capítulo IV de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, referido al tema "Sistema Electoral", contempla el compromiso político de las partes negociadoras de "promover un proyecto general al sistema electoral". También, Naciones Unidas. La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer la paz firme y duradera, y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, 6 de septiembre de 2002, párrafo 8.

Cuadro N° 3
Sentencias en materia electoral emitidas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el período 2010-2011

N°	Fecha	Sentencia	Contenido
9	7 de noviembre de 2011	Sentencia de Inc. 42-2005	No existe inconstitucionalidad de la fórmula electoral de cocientes y residuos porque responde a la garantía de igualdad del voto como al principio de pluralismo y representación proporcional.
10	7 de noviembre de 2011	Sentencia de Inc. 57-2011	Voto por candidatos y circunscripciones electorales en donde pueden postularse los candidatos.
11	23 de noviembre de 2011	Sentencia de Inc. 11-2005	Aclaración solicitada por el Presidente del TSE, en el sentido que los partidos políticos PDC y PCN ya están legalmente cancelados, a raíz de la decisión emitida por este tribunal y, por tanto, no están habilitados para ejercer ningún derecho inherente a la condición de partido político.
12	23 de noviembre de 2011	Sentencia Amparo 506-2011	Se declaró improcedente las demandas interpuesta por el Presidente del TSE, contra actuaciones atribuidas a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, por la supuesta vulneración de sus derechos al juez natural y seguridad jurídica.

Fuente: elaboración propia, retomada de Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencias sobre derechos políticos, El Salvador, 2012. Además del Monitoreo de Derechos Políticos, realizado por la Unidad de la Realidad Nacional, PDDH.

En esta sintonía y de manera inédita, se impulsaron reformas que vendrían a promover la participación política y cambios en la forma de votar de manera más transparente y respetando la voluntad popular expresada en las urnas. Se destaca el impulso de sentencias que ampliaron las alternativas de participación política para optar a un cargo público, la modificación en la forma de votación con la preeminencia por la identidad del candidato sobre la bandera de cada partido político y el reconocimiento del derecho ciudadano a utilizar los medios de impugnación electoral existentes.

Clasificación de las reformas electorales de acuerdo al contenido de los derechos políticos

Las reformas electorales dictadas antes de las elecciones pueden ser clasificadas de acuerdo a dos vertientes complementarias de los derechos políticos:

1. Sobre los esfuerzos administrativos para **garantizar el ejercicio del derecho a la participación política**, en particular la aplicación del voto residencial y las medidas para facilitar la inscripción al registro electoral, entre otras; y
2. El impulso de reformas legislativas sin precedente en el país, a raíz de las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional, que versaron sobre el **ejercicio del sufragio tanto en su dimensión activa como pasiva**.

A continuación, se presentan en un cuadro las reformas emitidas en los últimos tres años, más adelante se van a comentar aquellas que se consideraran más relevantes:

Cuadro N° 4
Reformas legislativas emitidas en materia electoral 2009-2011

N°	Fecha	Nombre	Ley que modifica	De qué trata	Clasificación por contenido
1	13/05/2009	D.L. N° 6	Artículo 80 del Código Electoral.	Nombramiento del Registrador Nacional de Personas Naturales por el Tribunal Supremo Electoral.	Garantía del derecho a la participación política
2	13/05/2009	D.L. N° 7	Artículos 5, 6 y 9 de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales.	Modifica la composición de la Junta Directiva y establece que el Registrador Nacional y Presidente de la institución, así como su adjunto, será nombrado por el Tribunal Supremo Electoral.	Garantía del derecho a la participación política
3	08/01/2010	D.L. N° 242	Artículo 12 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de otras diligencias	En los procesos de reposición de partidas de nacimiento y defunción realizadas ante los notarios, es conveniente que de audiencia al Registrador Nacional de las Personas Naturales, para que se pronuncie sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud y evitar inscripciones fraudulentas.	Garantía del derecho a la participación política
4	08/01/2010	D.L. N° 241	Artículo 15, 16, 27, 28, 40, 48, 49, 51, 54, 57, 65-A, 65-B, de la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio.	Moderniza y unifica los procedimientos utilizados por los registradores del estado familiar de todas las municipalidades del país. Adopta mecanismos que facilitan el ejercicio del derecho al nombre, la nacionalidad y otros, siendo la inscripción del nacimiento el origen y la prueba de tales atributos.	Garantía del derecho a la participación política
5	28/01/2010	D.L. N° 261	Disposición transitoria de la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad.	Vigencia del DUI de las personas que les correspondía renovarlo en enero del 2010, hasta el 28 de febrero del mismo año.	Garantía del derecho a la participación política
6	28/01/2010	D.L. N° 262	Disposición transitoria de la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad.	Renovación anticipada del DUI ante determinadas circunstancias.	Garantía del derecho a la participación política
7	11/03/2010	D.L. N° 302	Artículo 4 y disposición transitoria de la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad.	Vigencia de ocho años, a partir del mes de su emisión por primera vez, modificación o renovación.	Garantía del derecho a la participación política

Cuadro N° 4
Reformas legislativas emitidas en materia electoral 2009-2011

N°	Fecha	Nombre	Ley que modifica	De qué trata	Clasificación por contenido
8	24/03/2010	D.L. N° 312	Disposiciones transitorias aplicables al proceso de inscripción de nuevos partidos políticos.	En el proceso de inscripción de un partidos político, el Tribunal Supremo Electoral, al revisar y verificar los datos a que se refiere el inciso tercero del artículo 154 del Código Electora, procederá de la manera siguiente: si encontrare diferencias entre las firmas o las huellas presentadas, con los registros a que se refiere el referido artículo, dicho hallazgo no interrumpirá el proceso de inscripción del nuevo partido político. El Tribunal no tomará en cuenta dicha afiliación para totalizar el número requerido para la inscripción, y además, deberá informar a las autoridades competentes.	Garantía del derecho a la participación política
9	24/03/2010	D.L. N° 314	Artículos 1, 2, 3, 4, 4-A, 4-B, 4-C, 4-D, 4-E, 4-F, 4-G, 4-I y 4-J de la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad.	Establecer la función y características del DUI, los procedimientos de registro y emisión del mismo, los requisitos para obtener dicho documento en cada tipo de trámite y todos los demás aspectos esenciales de los procedimientos relativos al DUI.	Garantía del derecho a la participación política
10	24/03/2010	D.L. N° 316	Artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 12, 12-A, 12-B, 12-C, 14, 16-A, 19-A, 19-B, 19-C, 19-D, 19-E, 19-F de la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio.	Creación de un mecanismo mediante el cual el RNPN llevaría en forma centralizada todo lo relativo al estado familiar de las personas, lo cual ha impedido que el RNPN entre en funciones en forma total, entre otras.	Garantía del derecho a la participación política
11	19/07/2010	Acuerdo de Reforma Constitucional N° 1	Artículo 126 de la Constitución de la República.	Para ser elegido como Diputado tendrá que ser postulado por un partido político o coalición legalmente inscritos.	Ejercicio del derecho a ser elegido (sufragio pasivo)
12	29/07/2010	Acuerdo de Reforma Constitucional N° 2	Artículo 202 de la Constitución de la República.	Para ser elegido como Alcalde, Sindico y Regidores Municipales tendrá que ser postulado por un partido político o coalición legalmente inscritos.	Ejercicio del derecho a ser elegido (sufragio pasivo)

Cuadro N° 4 Reformas legislativas emitidas en materia electoral 2009-2011					
N°	Fecha	Nombre	Ley que modifica	De qué trata	Clasificación por contenido
13	16/12/2010	D.L. N° 555	Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas.	Regular la participación de las candidaturas no partidarias y de los grupos de apoyo que les respalden en las elecciones legislativas. Define la autoridad responsable de aplicar las disposiciones, conceptualiza lo que debe entenderse por candidato no partidario, grupos de apoyo, la configuración de estos, el número de firmas o huellas de apoyo que deberán reunirse, y un mecanismo para fiscalizar los gastos de campaña.	Ejercicio del derecho a ser elegido (sufragio pasivo)
14	16/12/2010	D.L. N° 556	Artículo 230 del Código Electoral.	Queda prohibido realizar pintas de cualquier tipo de propaganda electoral en todos los lugares públicos del territorio nacional.	Garantía del derecho a la participación política
15	23/12/2010	D.L. N° 581	Reformas a la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad.	Regulación y creación de centros de servicio en todo el país, condiciones de confianza y durabilidad del DUI, numeración correlativa del DUI, sin posibilidad de modificarse o reasignarse, vigencia por ocho años del DUI, entre otras.	Garantía del derecho a la participación política
16	18/01/2011	Dictamen N° 33 Recomendable	Recomendable de acuerdo al artículo 30 del Código Electoral.	Realizar una campaña publicitaria invitando a los jóvenes que cumplan la mayoría de edad, hasta un día antes del próximo 11 de marzo, a que soliciten anticipadamente su documento único de identidad para que sean incorporados al registro electoral y que puedan votar en las elecciones del próximo año. También campaña publicitaria informando que el proceso de modificación de residencia de ciudadanos, en el registro electoral, vence el 11 de marzo del 2011, por lo que deben actualizar su cambio de domicilio para poder votar en su nuevo lugar de residencia.	Garantía del derecho a la participación política
17	03/03/2011	D.L. N° 629	Agregase dos incisos al Artículo 113, reformas a los numerales dos, tres, cinco y siete del Artículo 116, y reforma numerales uno y cuatro del Artículo 126 del Código Electoral.	Introducir la figura del Delegado de la Junta Electoral Municipal que coadyuvarán a que dicha Junta cumpla con las funciones que la ley le establece, exclusivamente el día de las elecciones.	Garantía del derecho a la participación política

Cuadro N° 4 Reformas legislativas emitidas en materia electoral 2009-2011					
N°	Fecha	Nombre	Ley que modifica	De qué trata	Clasificación por contenido
18	04/03/2011	D.L. N° 635	Reforma a los artículos 196, 198, 204, 214, 215, 216, 217, 218, 238, 239, 250, 253, 253-A, 253-B, 253-C, 253-D, 254, 262 del Código Electoral.	Regulación de la inscripción de candidaturas no partidarias y la implementación del sistema de listas cerradas desbloqueadas en las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa. Existe un vacío sobre la forma de elaborar las papeletas; la emisión del voto y forma de practicar el escrutinio electoral, por lo cual se deben emitir disposiciones adecuadas.	Ejercicio del derecho al sufragio en su dimensión activa y pasiva
19	17/03/2011	D.L. N° 646	Reforma a los artículos 222 y 352 del Código Electoral.	Reconoce el derecho de toda persona a la participación política y a estar protegida contra todo tipo de discriminación, reforma algunas disposiciones que se consideran discriminatorias al imponer límites a la participación política de las personas con discapacidad sobre la base de diferenciaciones no razonables y por tanto, deben ser reformadas. Asimismo, reformas par que las elecciones sean transparentes y competitivas, sin otro respaldo legítimo que el de la voluntad libre, soberana y espontánea de los residentes de cada uno de los municipios del país. También incluye una reforma sobre la necesidad que quienes integren los organismos electorales temporales sean personas residentes de los municipios en que ejercerán sus atribuciones.	Ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a ser elegido (sufragio pasivo)
20	24/03/2011	D.L. N° 312	Disposición transitoria aplicable al proceso de inscripción de nuevos partidos políticos, artículo 154 y 163 del Código Electoral.	No interrupción del proceso de inscripción para la formación nuevos partidos, en caso se encuentren diferencias sustanciales entre la firma y la huella.	Garantía del derecho a la participación política
21	24/03/2011	Veto por vicios de inconstitucionalidad al Decreto N° 635	Reforma a los artículos 196, 198, 204, 214, 215, 216, 217, 218, 238, 239, 250, 253, 253-A, 253-B, 253-C, 253-D, 254, 262 del Código Electoral.	El decreto aunque modifica el modelo de papeletas a usarse en el proceso electoral, así como la forma en que los ciudadanos marcarán está, en el fondo no potencia de manera contundente el voto libre, establecido en el artículo 78 de la Constitución de la República.	Ejercicio del derecho a votar (sufragio activo)

Cuadro N° 4 Reformas legislativas emitidas en materia electoral 2009-2011					
N°	Fecha	Nombre	Ley que modifica	De qué trata	Clasificación por contenido
22	31/03/2011	Decreto N° 668	Artículo 119, 113 y 117 del Código Electoral.	Reforma lo relativo a la conformación de los organismos electorales temporales, respecto al derecho de vigilancia que tiene todo partido político legalmente constituido en cada evento electoral, para que ejerzan fiscalización durante el tiempo en que funcionen dichos organismos.	Garantía del derecho a la participación política
23	31/03/2011	Decreto N° 669	Interpretación auténtica de los artículos 81 numerales 3 y 6 y artículo 63 del Código Electoral.	Aplicación de la regla de la comunicación en la ausencia por parte de los magistrados propietarios, al alcance de las atribuciones administrativas al magistrado presidente.	Garantía del derecho a la participación política
24	16/06/2011	Decreto N° 758	Reforma a los artículos 196, 198, 204, 214, 215, 216, 217, 218, 238, 239, 250, 253, 253-A, 253-B, 253-C, 253-D, 254, 262 del Código Electoral.	Modificación del D.L. N° 635	Ejercicio del derecho a votar (sufragio activo)
25	16/06/2011	Decreto N° 759	Artículos 161 y 163 del Código Electoral.	Modificación a los plazos del proceso de constitución de los partidos políticos y el mecanismo para el proceso de verificación de firmas y huellas de adherentes.	Garantía del derecho a la participación política
26	03/04/2011	Decreto N° 810	Artículo 30, numeral 22 del Código Penal.	Protección de la ley a los candidatos de elección popular (agravante de la responsabilidad penal)	Ejercicio del derecho a ser elegido (sufragio pasivo)
27	01/09/2011	Acuerdo N° 1734	Recomendable para el Registro Nacional de las Personas Naturales.	Ampliar los días de atención al público que ofrecen los duicentros los fines de semana, de manera que los jóvenes que cumplen años antes del próximo evento electoral puedan solicitar la emisión por primera vez de su documento único de identidad y puedan ser incorporados en el Registro Electoral	Garantía del derecho a la participación política
28	01/09/2011	Decreto N° 826	Disposiciones transitorias a la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad.	Facilidad a los jóvenes que aún no han tramitado el DUI lo hagan antes del cierre de inscripción del registro electoral. No necesidad de presentar la certificación de la partida de nacimiento.	Garantía del derecho a la participación política

Cuadro N° 4
Reformas legislativas emitidas en materia electoral 2009-2011

N°	Fecha	Nombre	Ley que modifica	De qué trata	Clasificación por contenido
29	08/09/2011	Decreto N° 835	Reforma el D.L. N° 555, del 16 de diciembre de 2010. Modifica el artículo 2, referido a la autoridad competente; el artículo 5 referido al proceso de configuración; el artículo 8 literales b, c y d, adicionando el g; derogación del literal c del artículo 9 y el actual literal d para ser el c, con la misma redacción; reforma al inciso segundo del artículo 11.	Reforma el decreto mencionado para facilitar el cumplimiento de requisitos para las personas que deciden participar en las elecciones sin mediación partidaria, manteniendo el marco constitucional que señala a la población como base de nuestro sistema electoral y el principio de proporcionalidad.	Ejercicio del derecho a ser elegido (sufragio pasivo)
30	13/10/2011	Decreto N° 881	Disposición transitoria propaganda electoral en vehículos de partidos políticos.	Autoriza la circulación de vehículos de partidos políticos con propaganda electoral para las elecciones 2012.	Ejercicio del derecho a ser elegido (sufragio pasivo)
31	27/10/2011	Observaciones del Presidente de la República	Observación al D.L. N° 881.	No se debe utilizar propaganda electoral en vehículos de partidos políticos antes del tiempo estipulado en la Constitución de la República.	Ejercicio del derecho a ser elegido (sufragio pasivo)
32	27/10/2011	Decreto N° 897	Artículo 238 y el literal d) del inciso 4° del artículo 253-C del Código Electoral.	Modifica la forma de asignación de los votos válidos. Cuando un ciudadano marque la bandera y a un candidato en la papeleta de votación, se entenderá que el voto es para la bandera y no se otorgará preeminencia al candidato marcado.	Ejercicio del derecho a votar (sufragio activo)
33	13/12/2011	Decreto N° 939	Reforma al artículo 254 del Código Electoral.	Incluye a la Junta de Vigilancia Electoral como una de las instancias que se le tendrá que entregar un ejemplar de las actas de cierre y escrutinio, en razón a sus facultades de vigilancia en el proceso electoral.	Garantía del derecho a la participación política
34	13/12/2011	Decreto N° 940	Reforma transitoria a los artículos 217, 238, 250, 253-C, 262 del Código Electoral, para las elecciones legislativas y municipales de 2012.	La sentencia emitida el siete de noviembre del dos mil once, en el proceso de inconstitucionalidad 57-2011, declaró inconstitucionales varios artículos del Código Electoral, referidos a la forma de votar, al escrutinio y las reglas para la asignación de escaños. En consecuencia, se dictan estas reformas para evitar contradicciones, llenar los vacíos normativos que surgen a partir del fallo y disipar toda duda en virtud de las interpretaciones erróneas manifestadas por algunos sectores.	Ejercicio del derecho a votar (sufragio activo)

Fuente: elaboración propia con información recabada de varias páginas electrónicas.

- *Derecho al sufragio activo*

- *Forma de votación: sistema de lista cerrada y desbloqueada y marcación de papeleta con la identidad de los candidatos*

El sistema electoral debe contemplar mecanismos que garanticen a las personas con derecho de voto a ser libres de votar por cualquier candidato, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores¹².

Contrario al estándar señalado, hasta antes de la reforma, en el país se utilizaba el sistema de listas cerradas y bloqueadas que habilitaba a que los partidos políticos designaran anticipadamente qué candidatos serían los que obtendrían los escaños legislativos. Asimismo, las personas con derecho de voto no podían escoger entre candidatos individualmente considerados porque al momento de ejercer el sufragio, la papeleta de votación contaba únicamente con las banderas de los partidos políticos y coaliciones inscritas, es decir, que se les negaba la posibilidad de ejercer la libertad del voto al no tener la oportunidad de manifestar su consentimiento o rechazo a candidatos específicos.

En la sentencia 61-2009¹³ la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el artículo 262 inc. 6° del Código Electoral, que regulaba el **uso del sistema de lista cerrada y bloqueada** por transgredir el artículo 78 de la Constitución de la República que reconoce el derecho a ejercer el sufragio libre, con plena capacidad de opción.

Luego de aplicar un test de ponderación sobre la afectación al referido derecho, la Sala determinó que el sistema antes mencionado era desproporcional, porque obligaba al ciudadano a no expresar su preferencia o rechazo por alguno de los candidatos postulados, sino que lo coacciona, sin posibilidad de opción, a votar por las listas, tal como las ordenan los partidos políticos.

Derivado de lo anterior, la Sala declaró inconstitucionales los artículos 239 inc. 1° y 250 inc. 1° y 238 y 253-C inc. 3° del Código Electoral, que obligaban al ciudadano a **marcar en la papeleta el partido o coalición de su preferencia**, anulando lo dispuesto en el art. 78 de la Constitución de la República, que reconoce el ejercicio del derecho al sufragio libre, en virtud de la conexión material de aquellas disposiciones que regulaban el sistema de lista cerrada y bloqueada.

La Sala aplicando el principio de congruencia de las disposiciones legales en el ordenamiento jurídico, mandó a la Asamblea Legislativa a emitir una **nueva legislación**, en que se asegurara el derecho al sufragio activo con plena capacidad de opción, por medio del diseño de una nueva papeleta que permita a los electores identificar claramente a los candidatos y les posibilite manifestar su preferencia o rechazo por uno o varios.

El camino hacia la nueva regulación no estuvo ausente de atropellos, la Asamblea Legislativa en su intento de mantener los privilegios de los partidos políticos, emitió una serie de decretos que fueron objeto de dos vetos presidenciales y dos sentencias de inconstitucionalidad. El problema se centraba en que el Parlamento continuaba imponiendo obstáculos legales para el ejercicio libre del voto con plena capacidad de opción.

12 Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, citado supra, párrafo 19.

13 Emitida el 29 de julio de 2010.

i. Decreto Legislativo N° 635¹⁴

Regulaba la inscripción de planillas, la presentación en las papeletas de las fotografías y los nombres de los candidatos a diputados (lista desbloqueada), los contenidos de las papeletas de votación, la forma de marcación de las papeletas por parte de la ciudadanía y la forma de la realización del escrutinio para la asignación de escaños, planteando un umbral del 50% para poder proceder a la preeminencia.

El Presidente de la República haciendo uso de su facultad constitucional, emitió un **veto por motivos de inconstitucionalidad**¹⁵ para algunas disposiciones del referido decreto, que continuaba con el mismo mecanismo de asignación de escaños por cociente electoral y planilla de candidatos en el orden propuesto por el partido político, y no por candidatos individualmente considerados por la voluntad del electorado. Asimismo, pretendía que los partidos continuaran presentando las listas parciales que imposibilita decidir al ciudadano por más opciones que las que el partido desea.

En conclusión, el escrito menciona que si bien se había modificado el modelo de papeletas a usarse en el proceso electoral, así como la forma de marcación, en el fondo no potenciaba de manera contundente el voto libre, prescrito en el artículo 78 de la Constitución de la República.

Posteriormente, la Sala de lo Constitucional emitió la **sentencia 6-2011**¹⁶, en la que declaró inconstitucional el inciso 2° del artículo 198 del Código Electoral que prescribía la presentación incompleta de las listas de candidatos a Diputados para la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano, por vulnerar el derecho al voto libre -artículo 78 de la Constitución- y el principio de representación proporcional -artículo 79 inciso 2° de la Constitución.

ii. Decreto Legislativo N° 758¹⁷

La Asamblea Legislativa emitió un nuevo Decreto que también pretendía igual que el anterior, la inscripción de planillas, la presentación en las papeletas de las fotografías y los nombres de los candidatos a diputados (lista desbloqueada), los contenidos de las papeletas de votación, la forma de marcación de las papeletas por parte de la ciudadanía y la forma de la realización del escrutinio para la asignación de escaños, incluye la presentación de planillas completas para diputados y **deja de fuera el umbral del 50% por el que fue vetado el Decreto 635**.

Sin embargo, la reforma planteaba supuestos en que **se imponía la lista con orden de prelación creada por los partidos políticos sobre la libre elección de los electorales**, tales como: cuando se ha marcado sobre una bandera o lista y un candidato del mismo partido o coalición; cuando se ha marcado sobre dos o más candidatos de una misma lista; o cuando se marca una bandera y dos o más candidatos de un mismo partidos o coalición.

La Sala de lo Constitucional emitió la **sentencia 57-2011**¹⁸ que declaró inconstitucional el artículo 253-C inciso 4° letras c) y d); 262 inciso 1° letra f) n° 1; 238 inciso 3°, 250 inciso 3°; y 262 inciso 1° letra f) números 2, 3 y 5 del Código Electoral. La Sala con este fallo privilegia el voto por persona, el respeto de la libertad y la plena capacidad de opción en materia electoral del ciudadano. En particular, se establece que el votante puede elegir a los candidatos de su preferencia entre las listas de los partidos políticos, o en su caso, a candidatos no partidarios; se reafirma que constitucionalmente es válido el sistema de listas cerradas y desbloqueadas, más no las bloqueadas; y se definen además los criterios que definen la validez de los votos cuando existen múltiples marcas.

14 Emitido el 4 de marzo de 2011.

15 Emitido el 24 de marzo de 2011.

16 Emitida el 25 de mayo de 2011.

17 Emitido el 16 de junio de 2011.

18 Emitida el 7 de noviembre de 2011.

iii. *Decreto Legislativo N° 897*¹⁹

Este nuevo Decreto vuelve a priorizar el mecanismo de asignación de votos a favor del partido o coalición, sobre la libre elección de los electores. Restringe la ampliación del ejercicio del derecho al sufragio establecida en la sentencia 61-2009, con la eliminación de una de las opciones para expresar la preferencia por un candidato. De esta manera, modifica el artículo 238 del Código Electoral, estableciendo que el voto de un ciudadano, cuando marca la bandera de un partido político y además una o más de las candidaturas del partido, **no se traducirá en preeminencia**.

En respuesta, el Presidente de la República emite su **segundo veto por motivos de inconstitucionalidad**²⁰ frente a algunas de sus disposiciones, por violación al artículo 78 de la Constitución de la República. El Presidente menciona que existen dos afectaciones: a la libertad y a la igualdad del voto, asimismo considera que las reformas objeto de examen guardan cierta similitud a las que fueron declaradas inconstitucionales en la sentencia 57-2011, por lo que al entrar en vigencia crearían una distorsión en la normativa electoral.

iv. *Decreto Legislativo N° 940*²¹

Finalmente, la Asamblea Legislativa emite el Decreto N° 940, de carácter transitorio, viene a regular la forma en que los ciudadanos votarán en las elecciones 2012, el método para el conteo de votos y la asignación de escaños.

De acuerdo a la reforma, se podrá votar sobre la bandera del partido o coalición de su preferencia; sobre la bandera y la fotografía o a la par de uno o más candidatos; sobre uno o más candidatos. Las marcas sobre uno, varios o todos los candidatos partidarios (incluso si se marcaba o no adicionalmente la bandera) se definieron como un voto válido y constituyó preeminencia. En cambio, los votos sólo por la bandera, valieron para establecer la cantidad de votos válidos para un partido político, pero no constituían preeminencia.

El conteo de votos iniciará con los válidos para determinar el número de escaños que obtendrá cada partido, luego se realiza el conteo de las marcas, asignándose las diputaciones a los candidatos que tengan mayor cantidad de marcas a su favor. En caso de empate entre candidatos del mismo partido y agotados todos los recursos se utilizará el orden presentado por el partido. Similar mecanismo se utilizará en caso de que los candidatos a diputados no reciban marcas. Dicho método elimina el mecanismo del sorteo. Para el caso de las candidaturas no partidarias, sólo se permitió una marca, por lo que si se hacen marcas múltiples, el voto se anulará.

Retrazo de la campaña informativa y protagonismo de la sociedad civil organizada

A un mes de realizarse las elecciones, los sondeos de opinión reflejaban un preocupante porcentaje del 73.2% de personas encuestadas que desconocían o conocían muy poco de las nuevas formas de votación impulsadas por la reforma (marcación por candidato)²². Esta situación se debió al retraso en el inicio de la campaña informativa oficial del TSE, a consecuencia de la falta de consenso entre sus magistrados respecto a la contratación de las empresas que le corresponderían comunicar masivamente a la población sobre las nuevas formas de marcar la papeleta.

19 Emitido el 27 de octubre de 2011.

20 Emitido el 14 de noviembre de 2011.

21 Emitido el 30 de noviembre de 2011.

22 IUDOP. Boletín de prensa Año XXVI, No. 2, Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2012, página 2.

Luego de la denuncia por el retraso en el inicio de la campaña informativa oficial, varias organizaciones sociales y también partidos políticos y personas candidatas asumieron un rol protagónico ante la población, de comunicar las diferentes formas o maneras de emitir el sufragio. Esta situación logró adelantar información importante a la ciudadanía que no había sido trasladada por el ente rector oportunamente. Para el día de los comicios, esta Procuraduría en su balance destacó el alto porcentaje de personas votantes que tenían conocimiento o habían recibido información sobre las diferentes formas de emitir el voto.

Eficacia de la reforma y aceptación ciudadana

Respecto a la efectividad de la reforma que pretendía impulsar el ejercicio libre del voto, se corroboró que con la nueva modalidad de marcación, candidatos/as que se ubicaron en los últimos lugares de las papeletas de votación por partido político, obtuvieron curules legislativos, ubicándose entre las candidaturas más votadas. Se confirmó en las presentes elecciones, la libertad del ciudadano/a de expresar por medio del voto, su rechazo a candidatos/as políticos en su aspiración a la reelección y la confianza en nuevos candidatos/as al cargo de diputado²³. Vale destacar, que la persona candidata más votada a nivel nacional fue una mujer y uno de los candidatos más votados fue una persona con discapacidad física.

Por otro lado, los sondeos de opinión evidenciaron la aceptación ciudadana sobre la nueva marcación de papeleta por candidato, y con ello la profundización de la democracia al hacer valer la voluntad del electorado sobre los intereses partidarios. Así, el IUDOP en su evaluación post electoral encontró que el 33.3% de las personas encuestadas declaró que votó sobre la fotografía del candidato, seguido del 29.4% que aseguró haber votado por la bandera, mientras que un 9.5% de los encuestados expresó haber recurrido a ambos mecanismos. En consistencia con este comportamiento, el 77.5% de la gente expresó su grado de acuerdo con seguir votando sobre la fotografía de los candidatos en las próximas elecciones, frente al 22.5% que mostró su desacuerdo con esta reforma electoral²⁴.

Por su parte, una investigación realizada por FUSADES, arroja datos muy interesantes sobre el impacto de la reforma del voto por persona en las pasadas elecciones. En primer lugar, señala que en los Departamentos de San Salvador y La Libertad, se observó una tendencia a marcar rostros más frecuentemente que la bandera de un partido. Además, esta investigación también menciona que el dato de que la implementación de las listas cerradas desbloqueadas llevó a que los electores votaran más sólo por personas o combinando personas y bandera, en contraposición a sólo votar por bandera²⁵.

Ahora bien, considerando que el ejercicio del sufragio activo es un derecho humano, esta Procuraduría valora positivamente la implementación permanente de esta novedosa modalidad de ejercer el sufragio en El Salvador, ya que promueve la democracia representativa, devolviéndole la capacidad de elección a la ciudadanía de preferir al candidato o la candidata que mejor represente sus intereses. Esto implica también, la libertad negativa de oponerse a figuras políticas y proyectos políticos concretos, que forma parte de la característica del voto libre.

El voto por persona permite que el votante no se encuentre sujeto a una lista cerrada presentada por el partido político determinado, siendo así, que las personas votantes no saben quién es el diputado o diputada que los representa. En vez, esta forma de votación permite que los electores elijan directamente

23 El voto por rostro en las pasadas elecciones implicó la elección de 24 nuevos diputados y diputadas que iniciaron su período a partir del 1 de mayo del 2012: 16 de ellos son de ARENA; 7 del FMLN; y uno de Gana, lo que representa el 28.5% de renovación del total de 84 diputados en la próxima legislatura 2012-2015.

24 IUDOP. Boletín de prensa Año XXVI, No. 3, *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el tercer año de gobierno de Mauricio Funes y opinan sobre el proceso electoral de 2012*, página 2.

25 FUSADES. *Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial*, Departamento de Estudios Políticos, septiembre, 2012, página 29.

a la persona que se quiere como representante. Es de resaltar y tomar en consideración, el resultado positivo que tuvo esta nueva forma de voto que, como se detalla en la investigación de FUSADES, ha reflejado que muchos electores y electoras decidieron votar, ya sea únicamente por el rostro, o combinando el rostro con la bandera, en contraposición al voto únicamente por bandera el cual fue en menor cantidad que las opciones anteriores.

A pesar de lo anterior, la reforma que fue aplicada en las elecciones pasadas, restringió de alguna manera el voto libre, porque no fue posible que las personas votantes seleccionaran en la papeleta a personas candidatas de diferentes partidos políticos o candidaturas no partidarias, estando suscrito el voto únicamente para personas candidatas de un solo partido político o candidatura no partidaria. Lo anterior, restringe la plena capacidad de elección del votante, por lo que tiene que ser corregida, en virtud de darle cumplimiento total a la sentencia de la Sala de lo Constitucional.

Asimismo, esta Procuraduría opina que la modalidad del voto por rostro es una medida que podría promover los derechos políticos de las personas y grupos específicos excluidos del desarrollo, tales como: mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, comunidad LGBTI, personas con VIH, pueblos indígenas, entre otros. Aunque se han experimentado avances importantes en la regulación de las actividades de los partidos políticos y la inclusión de cuotas de participación política de las mujeres²⁶, todavía es una deuda la exigencia de la promoción de candidaturas de personas de otros grupos en situación de vulnerabilidad a cargos de elección popular. La reforma del voto por rostro, debería ir orientada a que la población conozca sobre las propuestas programáticas de los principales problemas del país, así como de las figuras políticas que plantean las dificultades que afectan los derechos específicos de tales sectores sociales.

De este modo, la ciudadanía contaría con la oportunidad de votar no solamente por una simple simpatía, sino por las propuestas electorales que guardan afinidad en el electorado, que no es homogéneo, sino representativo de las desigualdades económicas y sociales que imperan en la sociedad. También, el voto por rostro implicaría la oportunidad que las decisiones públicas tomen en cuenta las plataformas programáticas de sectores sociales excluidos, o al menos que sean conocidas por el resto de la población, a través de la promoción de los derechos específicos en la propaganda electoral de una persona candidata en particular, como también el ejercicio del voto, mucho más orientado a favorecer a sectores que no han gozado históricamente de los beneficios del desarrollo.

No está de más reiterar la postura que ha sostenido esta Procuraduría en cuanto a que los procesos electorales constituyen un momento fundamental en la vida política de un país en la medida en que la participación de la ciudadanía fomenta y promueve la democracia. Sin embargo, esta participación ciudadana debe ir más allá de ejercer el voto el día de las elecciones, de la posibilidad de ser candidato o miembro de un partido o de participar en asuntos públicos; para ello, es necesaria una amplia reforma legal que establezca mecanismos que fomenten la participación efectiva de la ciudadanía y que aseguren que la opinión ciudadana sea tomada en cuenta en los diferentes niveles de decisión institucional²⁷.

26 El 14 de febrero de 2013 fue aprobada la Ley de Partidos Políticos que fija un mínimo de treinta por ciento de participación para las mujeres en los listados electorales. Véase la página electrónica: <http://www.telesurtv.net/articulos/2013/02/15/nueva-ley-de-partidos-politicos-limita-financiacion-privada-en-el-salvador-4215.html>, última consulta el 20 de febrero de 2013.

27 Informe Electoral 2009 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: una evaluación de los procesos electorales del 18 de enero y 15 de marzo de 2009. Páginas 12-13.

▪ *Derecho al sufragio pasivo*

Otra de las novedades para las presentes elecciones fue el cambio de las reglas de juego en el ejercicio del sufragio pasivo, es decir, el de la participación política para optar a cargos públicos. Entre las medidas que se destacan se encuentran: la inclusión de las personas con discapacidad para participar en cargos para Concejos Municipales y la introducción de las candidaturas no partidarias para cargos a Diputados y Diputadas.

La tendencia en la jurisprudencia y la legislación comparada en materia electoral es la maximización del derecho a ser votado, es decir, ampliar en la manera de lo posible, las condiciones de ejercicio del derecho al sufragio pasivo. Es así que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado que “se adopten las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia”²⁸.

➤ *Eliminación de los obstáculos legales para la participación política de las personas con discapacidad*

La Asamblea Legislativa emitió el Decreto N° 646²⁹, que en sus consideraciones reconocía el derecho de toda persona a la participación política y a estar protegida contra todo tipo de discriminación. La reforma modificó el artículo 222, número 4 del Código Electoral que contenía la prohibición de postularse como candidatos a Concejos Municipales a los ciegos, los mudos, los sordos, dejando fuera únicamente a los enajenados mentales.

Esta Procuraduría retoma el estándar establecido por el Comité de Derechos Humanos que “la realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos”³⁰. De esta manera, la medida representa un avance importante en materia de derechos políticos de las personas con discapacidad, ya que elimina el obstáculo legal discriminatorio que impedía a este sector de la población desempeñar cargos electivos³¹.

Sin embargo, a pesar de la reforma, no todos los partidos políticos incluyeron en sus planillas a candidatos con discapacidad, tampoco se registraron candidaturas no partidarias promovidas por este sector. De acuerdo al monitoreo de medios, se contabilizó a tres candidatos para el cargo de diputados por el Departamento de San Salvador y Santa Ana y dos candidatos para concejales en los Departamentos de San Salvador y La Paz³². De acuerdo a los resultados del escrutinio final, solamente un candidato a diputado por el Departamento de San Salvador fue electo.

Esta Procuraduría lamenta el nulo aprovechamiento de la reforma lo que refleja la ausencia de regulación de las funciones y las actividades de los partidos políticos, siendo necesaria la reforma que obligue a incluir en sus planillas a candidatos con discapacidad, así como de otros sectores de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que no cuentan con participación en las funciones públicas. Paralelamente a esta medida, el Estado debe preocuparse por promover oportunidades reales para que dichos representantes tengan la posibilidad de ser electos.

28 CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998, párrafo 502.

29 Emitido el 17 de marzo de 2011.

30 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párrafo 15.

31 Artículo 29, letra a) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por el Estado salvadoreño junto con su Protocolo Facultativo el 9 de Mayo de 2007.

32 Véase la página electrónica:

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=6656699, última consulta el 18 de mayo de 2012.

➤ *Candidaturas no partidarias*

Esta Procuraduría reconoce el efecto catalizador o impulsor de la sentencia de inconstitucionalidad 61-2009 para la reconfiguración del sistema jurídico electoral salvadoreño³³. A criterio de esta institución, el punto medular de la resolución se enfoca en la interpretación a la primera frase del inciso segundo del artículo 85 de la Constitución de la República³⁴, la cual se encuentra conforme al derecho a la participación política. En este sentido, la Sala mencionó que:

“[...]de ninguna manera excluye que los ciudadanos como tales, ya sea individualmente o colectivamente, puedan optar al cargo de diputado sin la mediación de los partidos políticos”. El fundamento de esta aseveración es que “[la participación ciudadana en la vida pública es] la esencia de la democracia, y se encuentra por encima de los partidos políticos y de intereses particulares. Además, la Constitución asegura también la participación de los ciudadanos que no se sienten representados por los partidos políticos”³⁵.

La Sala declaró inconstitucional el artículo 215 inciso 2º número 5 del Código Electoral por violar el artículo 72 ordinal 3º y 126 de la Constitución de la República, ya que la **afiliación obligatoria a un partido político para optar al cargo de diputado**, limita el derecho de todos los ciudadanos a optar a dicho cargo, excluyendo de participación política a miembros de grupos específicos de la sociedad.

En consecuencia, la sentencia mandó a la Asamblea Legislativa a **regular las candidaturas independientes**³⁶ para que puedan participar sin intermediación de un partido político en las elecciones legislativas y para el PARLACEN. La Sala estableció parámetros normativos que debían cumplirse para viabilizar la aplicación de la figura de las candidaturas independientes por primera vez en el país. De este modo, impuso que se regulara: **i) el número de firmas que apoyarán a las candidaturas para asegurar su representatividad y ii) mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas que garanticen que los recursos de las campañas tengan un origen y uso lícito.**

Esta Procuraduría parte del estándar establecido por el Comité de Derechos Humanos en su doctrina: “el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partido”³⁷. De tal manera, que otras alternativas para optar a un cargo público como las candidaturas independientes, deberían contar con requisitos que “no sean desproporcionales de tal manera que permitan acceder y garantizar el derecho y la oportunidad a ser votado en condiciones de igualdad”³⁸.

En el caso salvadoreño, la novedad de regulación de las candidaturas no partidarias fue objeto de rechazo inicial por la Asamblea Legislativa, esto se evidenció por las declaraciones de sus funcionarios y la constante intención de los parlamentarios de anular los efectos del fallo, situación que provocó nuevas demandas de inconstitucionalidad y veto presidencial. A continuación, la cronología de las medidas legislativas promovidas.

33 ISD. Pulso Electoral, Elecciones 2012, página 3.

34 “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

35 Sentencia de Inconstitucionalidad 61-2009, Considerando IV.

36 La Sala de lo Constitucional en ejercicio de su función de control de la constitucional de las leyes puede y debe mandar a la Asamblea Legislativa para que legisle sobre aquellos vacíos normativos que podrían existir a consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad. Lo anterior, en razón de procurar la coherencia en el sistema jurídico, y de esta manera evitar confusiones o aplicaciones indebidas entre las normas.

37 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observación General No. 25, párrafo 17.

38 Corte IDH. Caso Castañeda Guzmán vs Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008, párrafo 201.

i. Acuerdos de Reforma Constitucional

El mismo día en que se dictó la sentencia 61-2009, la Asamblea Legislativa emitió dos acuerdos de reforma constitucional que pretenden anular la interpretación de la Sala de lo Constitucional al artículo 85 de la Constitución de la República³⁹. Con estos acuerdos se busca confirmar la obligatoriedad de afiliación a un partido político o coalición legalmente inscrito, para optar a un cargo de Diputado y Concejales Municipales. Sin embargo, es necesaria la ratificación del siguiente período legislativo para que entren en vigencia.

*ii. Decreto Legislativo N° 555*⁴⁰

La Asamblea aprobó el Decreto N° 555 que contiene las “Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas”, y que tiene por objeto regular la participación de las candidaturas no partidarias y de los grupos de apoyo que les respalden en las elecciones legislativas. En particular establece los requisitos para postular, prohibiciones, financiamiento, retiro de candidaturas, campaña electoral, observación electoral, entre otras.

El rechazo de varios sectores de la sociedad desembocó en la presentación de una demanda de inconstitucionalidad en contra de la medida legislativa⁴¹. La Sala de lo Constitucional le dio trámite y dictó la **sentencia 10-2011**⁴², en la que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 9 letra c) del Decreto N° 555, por la vulneración al artículo 246 inciso primero, en relación con el artículo 72 ordinal 3º, ambos de la Constitución de la República, pues **niega la participación, como candidatos no partidarios, a quienes hayan sido diputados en la legislatura anterior**. Tal medida resulta innecesaria y, por tanto, desproporcionada para conseguir el fin perseguido de evitar que el elector, al momento de decidir, incurra en error. Desproporción que radica en que se adopta la medida más intensa, en términos de prohibición tajante, cuando existen otras que pudieran contribuir al mismo objetivo con eficacia equivalente, pero con menor afectación al derecho al sufragio pasivo.

La misma sentencia declaró la inconstitucionalidad del artículo 6 del referido Decreto, por la vulneración al mismo articulado del texto constitucional, en relación con **el plazo de veinticinco días para la recolección de las firmas a fin de acreditar su representatividad preelectoral**; pues, del análisis de las posibilidades fácticas y jurídica, se concluyó que la medida legislativa impugnada es desproporcionada, ya que pone en desventaja material a los candidatos no partidarios respecto a los partidarios desde el punto de vista competitivo electoral.

Asimismo, mandó a que la Asamblea Legislativa establezca legalmente en igualdad de condiciones con los candidatos no partidarios, que **los partidos políticos rindan fianza para garantizar las obligaciones frente a terceros**. En igual sentido como se reguló con las candidaturas no partidarias, manda a que se **apruebe una legislación que controle el financiamiento de los partidos políticos, estableciendo los porcentajes adecuados del financiamiento privado de las campañas electorales de los mismos, y determine la transparencia en el manejo y rendición de cuentas de dichos fondos**.

39 Acuerdo de Reforma Constitucional N° 1, emitido el 29 de julio de 2010, y Acuerdo de Reforma Constitucional N° 2, emitido el 29 de julio de 2010.

40 Emitido el 16 de diciembre de 2010.

41 Véase la página electrónica: <http://www.diariocolatino.com/es/20110218/nacionales/89598/CREE-apoya-a-Ulloa-quien-present%C3%B3-un-recurso-inconstitucionalidad-contra-el-decreto-555.htm>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

42 Emitida el 24 de octubre de 2011.

iii. Decreto Legislativo N° 835⁴³

Con esta reforma se pretendió flexibilizar los requisitos para optar a una candidatura no partidaria, promoviendo así una mayor participación democrática de la ciudadanía en el proceso electoral. Entre los puntos que se modificaron se encontraron la cantidad del número de firmas y huellas que requiere la inscripción de una candidatura no partidaria, estableciendo un porcentaje del registro electoral de cada departamento⁴⁴. Asimismo, la reforma modificó el monto de la fianza que se exige a los candidatos no partidarios, estableciéndolo en el mínimo equivalente al veinticinco por ciento del presupuesto estipulado para el desarrollo de su campaña proselitista.

No obstante los cambios señalados, la reforma fue insuficiente para establecer un tratamiento igual entre candidatos no partidarios y partidarios. Así, no reguló el derecho al financiamiento público para realizar su campaña electoral⁴⁵. Tampoco reguló el derecho a la vigilancia en las mesas electorales, lo que llevó a que algunos de los candidatos inscritos solicitaran una reforma legislativa y requirieran el apoyo de esta Procuraduría para velar por sus derechos en la jornada electoral⁴⁶. Otras de las desventajas que señalaron los propios candidatos fue la imposibilidad de marca múltiple entre los candidatos no partidarios, tampoco que no se les agrupe en planilla para estar en igualdad de condiciones en el momento de la asignación de escaños, entre otras.

Finalmente, la medida legislativa no logró legislar los puntos señalados en la sentencia 10-2011, respecto a la obligación de los candidatos partidarios a dar fianza en igualdad de condiciones que los candidatos no partidarios, y dictar una legislación que controle el financiamiento privado de los partidos políticos. Aspectos que vendrían a cumplir con los estándares internacionales para la realización del derecho al sufragio pasivo y también con señalamientos que han realizado esta Procuraduría y también otros organismos internacionales en anteriores elecciones⁴⁷.

Falta de efectividad de la reforma

La participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello⁴⁸. Desde un inicio, la instauración por primera vez en el país de las candidaturas no partidarias como mecanismo alternativo a la mediación partidaria obligatoria para optar a cargos de elección popular, fue rechazada por los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa⁴⁹. Se emitieron reformas constitucionales y legislativas, que bloquearon la eficacia de la sentencia 61-2009, y dejaron en evidencia las condiciones desventajosas y desiguales que se enfrentarían las personas ciudadanas que optarían por esta novedosa modalidad de participación política.

Aún con la emisión de una nueva sentencia de inconstitucional que eliminó los obstáculos legales establecidos en los decretos emitidos, las posteriores enmiendas no fueron coincidentes totalmente con los parámetros normativos establecidos en el fallo, dejando vacíos que imposibilitaron un tratamiento

43 Emitido el 8 de septiembre de 2011.

44 Así, en circunscripciones electorales de hasta 300 mil electores, serán 6 mil firmas; en circunscripciones electorales de 600 mil uno, a novecientos mil electores, serán 10 mil firmas; en circunscripciones electorales de 900 mil uno, o más electores, serán 12 mil firmas.

45 Véase la página electrónica: <http://www.lapagina.com.sv/ampliar.php?id=55889>, última consulta 20 de mayo de 2012.

46 Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/250403-pddh-velara-por-votos-de-los-no-partidarios.html>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

47 PDDH. Informe Electoral 2009, citado supra, página 94. Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos. Elección de presidente y vicepresidente del 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador, OEA/Ser.G, CP/doc. 4451/09, 7 diciembre 2009, página 62.

48 Corte I.D.H., Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafos 148.

49 Véase la página electrónica: <http://elmundo.com.sv/acercamiento-entre-arena-funes-y-fmln>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

igualitario entre ambas modalidades de participación política. El principal de ellos, la falta de regulación del derecho al financiamiento público, que determinó la exigua participación política de las candidaturas no partidarias en los comicios, al no ser posible competir frente al poder económico y el apoyo estatal reconocido a los partidos políticos.

En la práctica, los obstáculos legales se tradujeron en la falta de efectividad de la reforma, que pretendía promover una mayor participación democrática de la ciudadanía en el proceso electoral y potenciar la plena libertad en el ejercicio del voto. Al inicio del proceso de inscripciones, el TSE recibió 19 solicitudes de aspirantes a candidaturas no partidarias a nivel nacional; posteriormente, se retiraron 2, luego otros 12 no lograron completar su inscripción, quedando solamente 5 aspirantes que lograron ser inscritos y habilitados para participar en los comicios⁵⁰.

b) Ejercicio del derecho a la participación política

Los procesos electorales constituyen un momento fundamental en la vida política de un país en la medida en que la participación de la ciudadanía fomenta y promueve la democracia⁵¹. Si bien es cierto que los derechos políticos no se limitan al acto de emitir el sufragio, sino a lograr la participación en los diferentes ámbitos sociales, económicos y culturales. No se puede desconocer la importancia de fomentar la participación política en los eventos electorales como una forma de promover ciudadanía. Es así que el derecho al ejercicio del voto y ser elegido no puede verse como una simple habilitación legal, sino como verdaderas “oportunidades ciudadanas”⁵² para transformar las condiciones de calidad de vida y aspirar al máximo nivel de bienestar.

▪ *Baja participación electoral y crisis de representatividad política*

La nota característica para estas elecciones fue la baja participación electoral. De acuerdo a los datos del TSE, el resultado del escrutinio final reflejó que 2,369,450 personas asistieron a las urnas a emitir el sufragio, es decir, un 48% de participación a nivel nacional⁵³. Dicho porcentaje es mucho menor que las últimas dos elecciones legislativas realizadas en 2006 y 2009, con 54.2% y 54.1%, respectivamente (con una diferencia de un poco más del seis por ciento)⁵⁴.

Aunque no se cuentan con datos desagregados de edad, sexo, condición social y otras determinantes sociales que permitan hacer una caracterización de los votantes y los que no votaron, los datos reflejados evidencian una “crisis de representación política” estrechamente vinculada con el sistema electoral y el sistema de partidos. Así, los últimos sondeos de opinión reflejan que el 51% de las personas encuestadas expresó tener poca o ninguna confianza hacia las elecciones. Las dudas asociadas sobre el proceso electoral ubican en primer lugar al fraude con el 44.8%. Asimismo, el 49.1% mencionaron no tener simpatía por ningún partido político, este dato evidenciaría la poca identificación de los partidos políticos con la población⁵⁵.

50 Véase la página electrónica: <http://www.elsalvadornoticias.net/2012/01/27/cinco-candidatos-independientes-estan-inscritos-para-elecciones-2012/>, última consulta el 20 de mayo de 2012.

51 IIDH. Curso auto formativo sobre vida democrática en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Módulo II, Estado y Derechos Humanos desde un enfoque político, materiales de lectura.

52 Corte I.D.H., Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 144.

53 Véase la página electrónica:

<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/64117/2012/03/20/Abstencionismo-gran-protagonista-de-los-comicios-2012>, última visita el 20 de mayo de 2012.

54 Artiga-González. Las elecciones 2009, en perspectiva. Revista ECA, Estudios Centroamericanos, Volumen 64, Número 719, página 13.

55 *Ibidem*.

El sentir de ineficacia de los procesos electorales para resolver los principales problemas de la sociedad y el distanciamiento de las estructuras políticas sobre el electorado, han sido factores que no han permitido una mayor participación, a pesar que exista un importante segmento de la población que se encontraba interesada en emitir el sufragio. Para las elecciones 2012, el IUDOP destacó la disminución de este interés en relación con anteriores elecciones, aunque un alto porcentaje opinó que tales elecciones serían útiles para la democratización del país⁵⁶.

Entre los factores que también alimentan a esta crisis de representatividad, se encuentran: la falta de reformas orientadas a la transparencia, mecanismos de control de los proceso de tomas de decisiones, o sistemas de voto personalizado. En esta misma línea, el bajo porcentaje de mujeres electas en los diferentes órganos del Estado también abonan a la crisis, volviendo al sistema político excluyente y discriminatorio. Pese a que ha existido un incremento de participación política de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, El Salvador continúa ubicándose dentro de los países con más bajos índices de participación femenina en la región latinoamericana⁵⁷.

c) Derecho a la participación política de los grupos en situación de vulnerabilidad

En los sistemas democráticos, la inclusión y la participación ciudadana en los asuntos públicos, en condiciones de igualdad, es importante para legitimar las decisiones de los partidos políticos, tanto al interior de los mismos, como en los procesos electorales de elección popular. En este aspecto, es necesario valorar los espacios y mecanismos de participación e inclusión de ciudadanos y ciudadanas y sectores que tradicionalmente se han considerado excluidos de la participación en los procesos electorales y en la legitimación de la toma de decisiones.

Entre los grupos en calidad de exclusión figura las mujeres, jóvenes, adultos mayores discapacitados y grupos originarios, entre otros. A continuación, se relaciona la normativa interna que los partidos políticos cuentan para promover los derechos políticos de estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Cuadro N° 5 Grupos excluidos de la participación política (según normas estatutarias de los partidos políticos)		
N°	Nombre del partido	Disposiciones estatutarias
1	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	En el artículo 9 de sus Estatutos establece que los miembros del Partido gozan de iguales derechos y obligaciones de acuerdo a su calidad de afiliado o militante. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, se promoverá la participación de mujeres y jóvenes en las responsabilidades de dirección en el partido y en la postulación a candidaturas con posibilidad de ganar. Su participación será proporcional al nivel de afiliación alcanzado, y nunca menor de 35% de personas de género femenino y del 25% de personas con edad menor de treinta y un años, sin embargo excluye de la participación política a los discapacitados y grupos originarios.
2	Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)	No establece en los estatutos la designación de cuotas de género, ni incluye a otros sectores como discapacitados, jóvenes, adultos mayores y además excluye a los grupos originarios.

56 IUDOP. Boletín de prensa, Año XXVI, No. 2, Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2012, página 1.

57 PNUD. La igualdad y la equidad de género en El Salvador. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, junio 2011 / N.º 10, páginas 160 y 161.

Cuadro N° 5
Grupos excluidos de la participación política
(según normas estatutarias de los partidos políticos)

N°	Nombre del partido	Disposiciones estatutarias
3	Partido de Conciliación Nacional (PCN), hoy Concertación Nacional (CN)	Este instituto Político no contempla en los estatutos la designación de cuotas de género, ni tampoco considera a los jóvenes, adultos mayores, discapacitados y grupos originarios.
4	Partido Demócrata Cristiano (PDC), hoy Partido de la Esperanza (PES)	Los estatutos de este Partido no establecen la designación de cuotas de género, tampoco toma en consideración a los jóvenes, discapacitados, adultos mayores y grupos originarios.
5	Partido Cambio Democrático (CD)	En lo relacionado a las cuotas de género, establece en el artículo 16 de los estatutos que en cuanto a los organismos de dirección del Partido ninguno de los géneros podrá tener más del 75% de los integrantes.- En lo relacionado al resto de los grupos como jóvenes, discapacitados, adultos mayores y grupos originarios no los toma en cuenta.
6	Partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANNA)	De acuerdo al artículo 48 de los estatutos se establece que los procesos electorales internos se regirán por el principio de igualdad de oportunidades para los militantes, impulsando la equidad de género. El sistema de votación podrá ser público o secreto, para lo cual se elaborarán los instructivos correspondientes por el Directorio Ejecutivo Nacional, pero excluye a los discapacitados e igualmente no toma no incluye a los grupos originarios.

Fuente: revisión de estatutos de los partidos políticos, Unidad de Derechos Políticos, PDDH

Tal como aparece en el cuadro anterior, como parte del seguimiento a la democracia interna de los partidos políticos legalmente inscritos se ha podido constatar en sus ordenamientos estatutarios, que no existe regulación respecto a la participación de los sectores antes referidos, a excepción del FMLN, que es el único partido que dispone en el artículo 9 de sus estatutos que fomentará la participación de la mujer hasta en un 35% y los jóvenes hasta en un 25%. Sin embargo, en relación a discapacitados, adultos mayores y grupos originarios no incluye tampoco, ninguna participación. Lo anterior, evidencia la falta de regulación interna de los partidos políticos para promover el derecho a la participación política de los grupos antes mencionados.

A continuación se presenta, los estándares de protección en materia de derechos políticos, que tendrían que ser retomados en una futura regulación interna de los partidos políticos. Además, se presenta la actual conformación diferenciada que cuentan los principales órganos de Estado, tomando en cuenta las perspectivas de los derechos de las mujeres, personas con discapacidad y otros grupos excluidos.

- *Participación política de las mujeres*

En la normativa nacional salvadoreña, la *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra la Mujer*, que hace efectiva la disposición constitucional (Artículo 3 de la Constitución), que establece como principio, que todas las personas son iguales ante la Ley, reitera que para el goce de los derechos que este principio contempla “no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión”. Pese a que esta Ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 4 de abril del año 2011, a la fecha el Estado no ha realizado esfuerzos significativos para hacer efectivos los derechos políticos de las mujeres en igualdad de condiciones. La Asamblea Legislativa no realizó

ninguna reforma al Código Electoral salvadoreño para potenciar políticamente en favor de las mujeres en las elecciones de marzo de 2012.

Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral⁵⁸, emitió un comunicado exhortando a los Partidos Políticos cumplir con la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres; y felicitaba a los Partidos por haber incorporado un importante número de mujeres en las diferentes planillas a Concejos Municipales y Diputaciones para participar en las elecciones legislativas y municipales de marzo de 2012. Un mensaje de TSE importante pero insuficiente para el verdadero cumplimiento de la Ley de Igualdad de parte de los partidos políticos y de todos los actores en contienda.

El Estado de El Salvador, ha hecho esfuerzos mínimos para garantizar a las mujeres su derecho a participar en igualdad en el acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos; pese a que la Convención de Belem do Pará establece “la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la discriminación y la violencia contra las mujeres, que ocurre tanto en espacios públicos como privados; y el deber de especial protección de los Estados hacia las mujeres en situación de vulnerabilidad frente a la discriminación y la violencia por diversos factores de riesgo, entre otros, por su raza, condición étnica o situación económica desfavorable”.⁵⁹

A continuación se presentan algunos datos de la posición de las mujeres en los puestos de elección popular y en cargos de toma de decisión:

Cargos de dirección a nivel gubernamental

La Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples (EHPM) del 2010, reportó el 52.7% de mujeres, frente al 47.3% de hombres; pero en relación a los puestos de toma de decisión y cargos de elección popular se encuentran sub-representadas tal como lo reflejan los datos estadísticos; en la misma situación se encuentran otros grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad.

En cargos de dirección de instituciones gubernamentales la tendencia se ha mantenido ascendente en las últimas legislaciones, durante el período presidencial 1999-2004, el porcentaje de mujeres en la dirección de las instituciones gubernamentales fue de 11.76% y en el período presidencial 2004-2009 de los 78 cargos en el gabinete del Gobierno, en el período 2004-2009, 21 eran ocupados por mujeres; es decir el 28.76% de los puestos. En el período actual 2009-2014, no hay avances significativos respecto a los puestos de dirección femeninos, de los 57 cargos de dirección del Gobierno mostrados en el sitio web de Casa Presidencial, 47 son direcciones masculinas, frente a 10 femeninas; y en los cargos de subdirección, el registro es de 18 masculinos frente a 6 cargos femeninos⁶⁰. Por otra parte, cabe resaltar que a nivel ministerial, solamente hay una mujer como titular, siendo el Ministerio de Salud, el resto de Ministerios son gerenciados por hombres. Generalmente, en la práctica hay puestos “reservados” a los hombres tales como el Ministerio de Defensa, Economía, Seguridad Pública y Ministerio de Hacienda que reporta poca presencia femenina en los cargos de toma de decisiones de dichas carteras ministeriales. Al respecto un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que “las posiciones ganadas por las mujeres en una administración pueden perderse fácilmente en las siguientes gestiones”⁶¹, tal como ha sucedido en el país.

58 <http://www.tse.gob.sv/documentos/documentosvarios/leydeigualdad.jpg>, Comunicado del Tribunal Supremo Electoral, con fecha 5 de diciembre de 2011. Última visita 2 de abril de 2012.

59 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres, artículo 6, citada en Informe OEA- abril 2011, página 7.

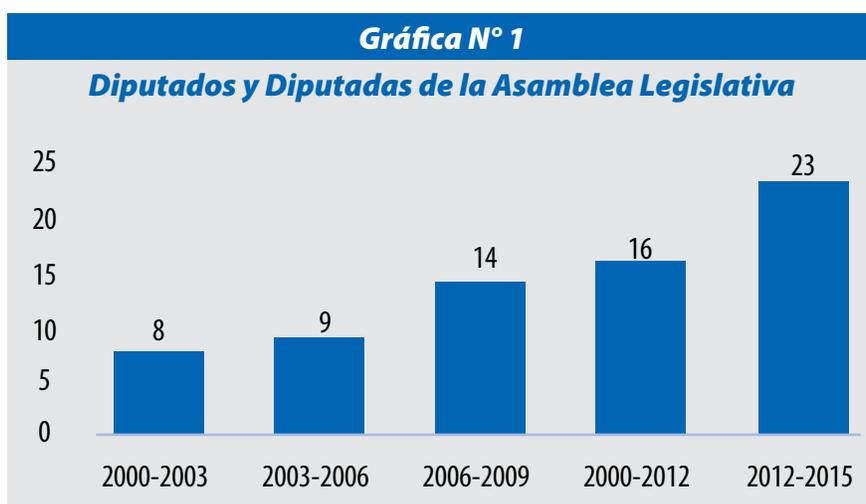
60 Observatorio Laboral Organización de Mujeres Salvadoreñas.

61 Elba Luna, Vivian Rosa y Gabriela Vega, El Camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007, Banco Interamericano de Desarrollo, 2008. Citado en Informe OEA- 2011.

Asamblea Legislativa

En las elecciones en el año 2004, por primera vez una mujer fue elegida como Vicepresidenta de la República, lo que marcó un paso importante hacia la participación de las mujeres en los cargos de elección popular. En el año 2000-2003, la representación de las mujeres sumó el 9.52 %; mientras que los hombres tenían un porcentaje del 90.5%; en 2003-2006 la presencia masculina significó el 89.3%, y la femenina fue del 10.70%; en el período 2006-2009, el porcentaje de legisladoras incrementó al 16.6%; en el período legislativo 2009-2012 el porcentaje de mujeres incrementó a un 19%.

Durante las pasadas elecciones legislativas del marzo de 2012, fueron 23 mujeres electas, incrementando a un 27.38% frente a un 72.62% de hombres. Del partido del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), resultaron ganadoras 13 mujeres; de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), nueve diputadas (10.7%); del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) una Diputada (1.19%). A continuación, la representación en la Asamblea Legislativa en cinco períodos legislativos:



Fuente: ORMUSA, Mujer y Mercado Laboral 2012.

La actual Junta Directiva de la Asamblea Legislativa se encuentra integrada por once personas en la que participa un hombre como presidente; cinco vicepresidencias masculinas; de seis secretarías solamente hay representación de dos mujeres. Esta situación dispar atenta contra los derechos políticos debido a las pocas oportunidades reales que se brinda a las mujeres.

La Asociación de Ex parlamentarias de El Salvador (ASPARLEXAL); y la Asociación Nacional de Regidoras y Ex regidoras Municipales (ANDRYSAS); presentaron a la Asamblea Legislativa un pliego de reformas al Código Electoral en el sentido de otorgar a mujeres y hombres un 40% de participación. Propuestas que no han sido aprobadas argumentando la vulneración constitucional del principio de igualdad y no discriminación.

La Recomendación General No. 23, sobre la Vida Política y Pública, párrafo 26, del Comité CEDAW, sostiene que los Estados partes tienen la responsabilidad, dentro de sus límites de sus posibilidades, de nombrar a mujeres en cargos ejecutivos superiores y, naturalmente, de consultar y pedir asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses.

Parlamento Centroamericano

En el período 2009-2012, la representación de El Salvador estaba integrada por seis mujeres y 15 hombres.⁶² Estos porcentajes de participación por sexo, están en relación con la baja cantidad de mujeres candidatas al Parlamento Centroamericano, que se han mantenido en un promedio de 35.1% para diputadas propietarias y 32.4% como suplentes; mientras las candidaturas masculinas representan un total de 64.9% para propietarios.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera como desafío la erradicación de los roles de género discriminatorios hacia las mujeres en la cultura política para lograr la participación sustantiva de las mujeres en las comisiones y dirección de los parlamentos en la región. Documento del Instituto de Investigación y Capacitación para el Adelanto de la Mujer de Naciones Unidas (UN-INSTRAW), señalan que “la presidencia de las cámaras está tutelada mayoritariamente por varones, la concentración y el peso de la representación femenina está todavía en los espacios de suplencia y no así en la titularidad del curul parlamentario o bien en la presidencia de comisiones”.⁶³

Además agrega que debido a la vigencia de una cultura política que enfatiza roles tradiciones de género y al limitado número de mujeres en los Congresos, a las mujeres se les promueve el integrar comisiones parlamentarias que abordan problemas sociales y no a formar parte de las que se consideran de carácter sustantivo, y también se les excluye de los espacios informales de discusión y formación de acuerdos.

Concejos Municipales

En el proceso electoral del 2012, fueron electas mujeres a cargos de Concejos Municipales, distribuidas de la siguiente manera: 28 mujeres electas para el cargo de Alcaldesa (10.68%); 41 para Síndica (15.64%); 379 como regidoras propietarias (26.65%); y 326 para regidoras suplentes (31.16%). Lo anterior representa una tendencia descendiente respecto a cargos de importancia, es decir, a mayor jerarquía de cargos públicos, el porcentaje de mujeres disminuyen.

Ahora en cuanto a partidos políticos, en el cargo de Alcaldesa el partido ARENA se ubica en primer lugar con 13 mujeres, seguido del FMLN con 8, GANA con 4 y CN con 3. Luego, en el cargo de Síndica, el partido FMLN se ubica en el primer lugar con 22 mujeres, seguido por ARENA con 11, CN con 4 y GANA y PES con 2, cada uno.

- *Participación política de las personas con discapacidad*

De acuerdo al IV Censo de Población y V Censo de Vivienda, a nivel nacional la población de Personas con Discapacidad es de 235,302, representando el 4.1% de la población salvadoreña, de las cuales 53% son hombres y el 47% mujeres; el 61% vive en el área urbana y el 39% en el área rural⁶⁴. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en su base de datos se registran 3,008 Personas con Discapacidad (PCD) dispuestas a colocarse en un trabajo, durante el período comprendido desde el 2000 hasta mayo de 2009. De estas personas, 2,346 son hombres y solamente 655 mujeres. Además 796 personas insertadas en el mercado laboral, a través de las Oficinas Locales de Gestión del Empleo (OLGE): 556 hombres y 240 mujeres⁶⁵

62 Véase la página electrónica: <http://www.parlacen.org.gt/>. Última visita 2 de abril de 2012.

63 ¿Quién responde a las mujeres? Género y Rendición de Cuentas, disponible en www.unifem.org/progress/2008, última visita el 17 de octubre de 2012.

64 Línea Base. Personas con Discapacidad en El Salvador, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, (IDHUCA); octubre de 2009.

65 Línea base, ídem página 12.

Recientemente, la Asamblea Legislativa, por medio del Decreto Legislativo No. 646, de fecha 17 de marzo de 2011, se elimina la prohibición para las personas ciegas, sordas y mudas a optar a cargos de consejos municipales. De esta forma se reconocía el derecho de toda persona a la participación política, eliminando la discriminación que la ley electoral contemplaba en el artículo 222, cuando prohibía a las personas ciegas, mudas, sordas, ser candidatos en las elecciones municipales.⁶⁶

Por lo tanto, el Estado debe garantizar a las personas con discapacidad no solo el derecho al voto, sino el derecho a ser elegidas y participar en los asuntos públicos del Estado, por ello deben haber medidas de afirmación positiva para estos grupos socialmente discriminados; porque en la práctica se ha habilitado el derecho, pero no hay acciones específicas para hacerlo realidad. Por ejemplo a nivel en la Asamblea Legislativa, solamente hay un diputado con discapacidad; y en el Órgano Ejecutivo es mínima la representación en puestos de toma de decisiones, para el caso se cita a la Dirección de Personas con Discapacidad de la Secretaría de Inclusión Social y la Presidenta del Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad. (CONAIPD), entre otras.

En el Informe sobre “Participación Política de las Personas con Discapacidad en el Proceso Electoral 2012”, de CONAIPD cita que se realizaron las siguientes acciones institucionales a favor de las personas con discapacidad⁶⁷:

- Gestiones ante el TSE a fin de generar las condiciones propicias para las personas con discapacidad, alcanzando por parte de las autoridades y personal de dicho Órgano Colegiado, confianza y oportunidad que se traducen en la contratación de doce personas con diferentes tipos de discapacidad para la capacitación de personas con discapacidad en diferentes zonas geográficas de El Salvador, a fin de garantizar el conocimiento necesario y la promoción para el ejercicio del voto”.
- Asimismo, desde el CONAIPD, se acompañó en jornadas de capacitación al personal instructor y a diferentes grupos de apoyo que dieron seguimiento al trabajo desarrollado en las elecciones del mes de marzo, para ello trabajaron con la Asociación de Scouts de El Salvador, quienes sumaban cerca de 2000 voluntarios que trabajaron el día de la elección brindando apoyo a personas con discapacidades. También se han impartido charlas a personal de la policía Nacional Civil sobre la Guía de Trabajo con el sector con discapacidad.
- El TSE realizó una producción y distribución de unos 11,875 ejemplares de la Guía para Ayudar a Ciudadanos con Discapacidad en la Elección para Diputados y Consejos Municipales, que fueron distribuidos con las juntas electorales departamentales, juntas electorales municipales, facilitadores de las juntas receptoras de votos, partidos políticos, Asociación de Scouts de El Salvador, Policía Nacional Civil, Periodistas y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, entre otros.

En el mismo informe se señalan algunas observaciones y propuestas conjuntas de personas con discapacidad al Tribunal Supremo Electoral,⁶⁸ mencionando que existe desconocimiento sobre el abordaje de las Personas con discapacidad de parte de la ciudadanía en general y particularmente de las Juntas Receptoras de Votos, Juntas y personal de TSE:

- Que falta divulgación por parte del TSE sobre el ejercicio del voto de personas con discapacidad física y Personas Sordas;
- Que falta de unificación de criterios en la información que se maneja con las diferentes instancias dedicadas a la capacitación.

66 ISD. Observador Electoral, 2012, septiembre de 2011.

67 Participación Política de las Personas con Discapacidad en el Proceso Electoral 2012. CONAIPD, Tribunal Supremo Electoral, mayo de 2012. Página 2.

68 Participación Política de las Personas con Discapacidad en el Proceso Electoral 2012. ídem. Página 10.

- Observaron que durante el proceso de capacitación “celo” por parte de los partidos políticos y falta de apoyo; solicitan implementar un programa de capacitación permanente para las personas involucradas en todo el proceso de capacitación, y especificar a qué persona de las JRV le corresponde responsabilizarse del material o guía para las Personas con Discapacidad, particularmente para el uso y custodia de los mismos;
- Solicitan que se proporcione transporte adecuado hacia los centros de votación, existe necesidad de generar accesibilidad arquitectónica en los centros de votación; que el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) facilite al TSE la información específica sobre el lugar donde vive y votaría las persona con diferentes tipos de discapacidad (mental-intelectual, visual, física, sordera, múltiples discapacidades, etc.); a fin de optimizar recursos y proporcionar los sobres en los lugares específicos y las condiciones de accesibilidad en las comunicaciones y la infraestructura.

▪ *Otros grupos excluidos de participación en los procesos electorales*

Además de las mujeres y personas con discapacidad hay otros grupos excluidos de los procesos electorales tales como las personas privadas de libertad, personal de la Fuerza Armada y Policial, entre otros.

Las personas privadas de libertad, especialmente aquellas que sin mediar una sentencia condenatoria de por medio, se encuentra en una situación en la que se le priva de sus derechos políticos como el derecho al sufragio, son personas sometidas a un proceso penal quienes se encuentran en calidad de procesados, gozan de presunción de inocencia de acuerdo al principio básico adoptado por la Constitución de la República, pero tienen restricción en su libertad ambulatoria ordenada por un Juez o Jueza.

De acuerdo a estadísticas de la Dirección de Centros Penales, la población interna al treinta y uno de marzo del 2012, era de 25,580 personas, de las cuales 18,787 tienen actualmente sentencia condenatoria, y en calidad de procesados 6,793 personas; de las cuales 5,705 son del sexo masculino y 1,088 del sexo femenino⁶⁹. Estas personas privadas de libertad no tienen restricción sobre su derecho al voto, pero el Estado no ha realizado ninguna acción a favor para que pudieran ejercer debidamente el sufragio en las elecciones legislativas y municipales del presente año.

Por otro lado, la legislación no prohíbe que los miembros de la *Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada*, puedan ejercer su derecho al sufragio, pero en la práctica las personas que desarrollan funciones de seguridad el día de las elecciones se ven imposibilitadas de votar porque no pueden movilizarse a las zonas donde residen. Por lo tanto, se deben de buscar alternativas eficaces para que estos elementos puedan brindar seguridad pública el día de las elecciones y que a la vez puedan ejercer su derecho constitucional al voto, para que tengan la oportunidad de elegir a sus representantes en puestos de elección popular.

Respecto a las *personas que se encuentran con imposibilidades de movilizarse por encontrarse temporalmente internada en hospitales*, con inmovilidad temporal o recibiendo tratamiento médico, esta parte de la ciudadanía no tiene ninguna restricción legal y podrían fácilmente ejercer su derecho al sufragio, si el Tribunal Supremo Electoral realiza acciones para acercarse a los Hospitales y así que las personas que lo desean puedan votar sin problemas.

Otra de las deudas del sistema político es la exclusión del ejercicio del voto de las *personas salvadoreñas que residen en el exterior*. El esfuerzo institucional más reciente fue en febrero de 2009, cuando la Asamblea Legislativa aprobó una ley especial para facilitar el ejercicio del voto de este sector⁷⁰.

⁶⁹ Estadísticas proporcionadas por la Dirección de Centros Penales, a través del Departamento Penitenciario de la PDDH.

⁷⁰ Ley Transitoria Especial Reguladora de los Procedimientos para el Ejercicio del Voto de los Salvadoreños residentes en el exterior, inscritos en el Registro Electoral para las elecciones de Presidente y Vicepresidente del año 2009. D.L.818 del 11 de febrero de 2009. Publicado en el D. O. 30, Tomo 382, publicado el 13 de febrero de 2009.

La normativa aprobada permitió asignar un centro especial de votación en todo el territorio nacional, habilitando un total de diez Juntas Receptoras de Votos (JRV) con un padrón electoral de hasta cuatro mil electores cada una⁷¹. Sin embargo, la participación de las personas electoras rondó solamente en el 0.75% con relación a las personas inscritas, indicando además que el 99.25% no asistió a votar⁷².

En ese sentido, esta Procuraduría ha recordado al Estado salvadoreño que, desde la óptica de los derechos humanos, la concepción y diseño formal del dispositivo en aras de la promoción de iniciativas para el voto en el extranjero, debe beneficiar a todas las personas ciudadanas salvadoreñas en el exterior, evitando que exista discriminación entre sus propios nacionales en función de la calidad migratoria en la que se encuentren.

Esta Procuraduría ha sostenido que las personas salvadoreñas residentes en el exterior, deben tener la posibilidad de ejercer el derecho al sufragio sin discriminación alguna. La idea básica es que toda persona ciudadana tiene el derecho a participar en la elección directa de representantes para los órganos estatales, en virtud de la igualdad formal garantizada por la Constitución y la ley⁷³. Además, dichas acciones deben incluir la creación de mecanismos que les permitan la posibilidad real de contar con representación en la Asamblea Legislativa y participar en la discusión de temas de interés nacional.

Asimismo, el Comité de Trabajadores Migrantes de la Organización de Naciones Unidas destacó en las observaciones finales al Estado salvadoreño su preocupación por la falta de voto en el exterior, exhortándolo a dirigir sus esfuerzos con miras a revisar el marco jurídico y tomar otras medidas que faciliten el ejercicio del derecho de voto a los trabajadores migratorios salvadoreños que residan en el extranjero⁷⁴.

d) Administración electoral

Esta Procuraduría ha mencionado en sus informes electorales anteriores que el concepto de Administración Electoral puede referirse a dos situaciones, la primera respecto a los órganos encargados de la conducción electoral (el Tribunal Supremo Electoral y sus órganos temporales), y la segunda a los procedimientos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo de manera eficaz (el cumplimiento del calendario electoral, el registro electoral, el procedimiento de inscripción de personas candidatas, entre otros). A continuación se presentan las principales observaciones a la conformación del ente rector en materia electoral y al rendimiento de los procedimientos que hacen posible la contienda electoral.

- *Conformación del Tribunal Supremo Electoral (TSE)*

El TSE es la máxima autoridad en materia electoral en el país, cuenta con autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral, y se encuentra conformado en su mayoría por una composición partidaria, con tres magistrados propuestos por los tres partidos políticos o coaliciones que obtuvieron el mayor número de votos en la última elección presidencial, y dos magistrados propuestos por la Corte Suprema de Justicia. La Asamblea Legislativa es la encargada de elegir a los propietarios y suplentes por medio de votación nominal y pública.

71 Ver artículos 4 y 10 de la Ley

72 Iniciativa Social para la Democracia. "Los salvadoreños en el exterior y las elecciones de 2009" Disponible en: <http://www.isd.org.sv/inicio/documents/LOSSALVADORENOSENELEXTERIORYLASELECCIONES2009.pdf>

73 Art. 3 de la Constitución de la República "Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. Y Art. 3 del Código Electoral: El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, su ejercicio es indelegable e irrenunciable. El voto es libre, directo, igualitario y **secreto**

74 Observaciones finales del Comité de Trabajadores Migrantes de la Organización de la Naciones Unidas. Noveno periodo de sesiones del 24-28 de noviembre de 2008. disponible en: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmws09.htm

Este período electoral fue destacado por el nombramiento del tercer magistrado con representación partidaria en el TSE, para el período del 2009 al 2014. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional los nombramientos de los magistrados propietario y suplente de los señores Julio Eduardo Moreno Niños y Oscar Morales Herrera, por trasgredir el artículo 208 de la Constitución de la República⁷⁵; que a interpretación del máximo Tribunal Constitucional, no podrían integrar el TSE por carecer de legitimidad democrática previa por encontrarse afiliados a partidos políticos que no participaron en la elección presidencial del 15 de marzo de 2009.

En esta línea, la Procuraduría señaló oportunamente el irrespeto a las disposiciones constitucionales que establecen las reglas para la elección de los magistrados del TSE, en este sentido, mencionó su preocupación por que tal hecho comprometía la legalidad, la legitimidad y la confianza en el TSE, además de afectar la institucionalidad del país⁷⁶.

La Sala mandó a realizar un nuevo nombramiento pero estableció, como requisito, que dichos magistrados no debían contar con afiliación partidista. Lo anterior llevó a que la Asamblea Legislativa corrigiera las irregularidades señaladas. El 16 de junio de 2011, con 59 votos a favor del FMLN y GANA, y 19 en contra de ARENA, la Asamblea Legislativa nombró a Gilberto Canjura Velásquez -propuesto por el FMLN- y Walter Recinos Solís -propuesto por GANA- como magistrados propietario y suplente del TSE, respectivamente. Sin embargo, el nombramiento del magistrado Canjura Velásquez ha significado que se mantenga la interferencia política en las decisiones del TSE, a causa de la aplicación arbitraria de la ley y el incumplimiento de plazos procesales lo que ha llevado a que la justicia electoral no sea independiente⁷⁷.

En conclusión, el TSE sigue marcado por su composición mayoritariamente partidaria, se continúa privilegiando en la elección los vínculos partidarios sobre la especialización en la temática, lo cual le resta credibilidad y confianza y le dificulta actuar con firmeza ante las violaciones a la legislación electoral cometidas por los partidos políticos y el cumplimiento de sus propias funciones. El sistema electoral sigue contando con un juez débil y parcial; por esta razón no podemos tener una mejor calidad en el funcionamiento de nuestro sistema democrático. Persiste entonces, la falta de transformación de la máxima autoridad en materia electoral, libre de composición partidaria y con funciones administrativas y jurisdiccionales separadas, que garantice independencia e imparcialidad en sus decisiones⁷⁸.

▪ *Procedimientos electorales*

Diversos tratados de derechos humanos imponen la obligación estatal de adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otro tipo que sean necesarias para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan hacerlo.⁷⁹ En ese sentido existe una obligación positiva de diseñar un sistema electoral que a través de una serie de procedimientos permita la realización de elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal y voto secreto de tal manera que garanticen la libre expresión del electorado.⁸⁰

75 Sentencia de inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional el 13 de mayo de 2011.

76 PDDH. Informe Especial de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos sobre las Elecciones Legislativas y Municipales de 2006, páginas 54 y 55.

77 FUSADES. Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral. Serie de Investigación. Departamento de Estudios Políticos. Septiembre de 2012, páginas 12 y 13.

78 En anteriores informes electorales, la PDDH ha recomendado a la Asamblea Legislativa que transforme el TSE a una verdadera instancia de control de las actuaciones tanto de partidos políticos como instituciones involucradas en el tema electoral. Esta conversión pasa necesariamente por despolitizar e independizar al TSE, alejando a sus magistrados del control ejercido por los partidos políticos y fortaleciendo a la institución para que cumpla sus funciones constitucionales y legales de manera pronta, efectiva y oportuna.

79 Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57° período de sesiones (1996).

80 El artículo 23.2 CADH establece expresamente que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos "exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha considerado que “en el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos e institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar [estos derechos]”.⁸¹ De tal manera que dada su naturaleza, los derechos políticos resultan inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les de la eficacia que reclaman. En definitiva, sin esa acción del Estado los derechos a votar y ser votado, simplemente no podrían ser ejercidos.

➤ *Registro electoral*

La organización de un registro electoral confiable pues constituye un pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral y un factor decisivo para calificar la credibilidad de todo el sistema.⁸²

De manera general, la ley nacional establece que el Registro Electoral tiene carácter permanente y público, y se encuentra constituido por el total de la ciudadanía con capacidad para ejercer el sufragio.⁸³ Dado que la base para elaborar dicho registro es la información del Documento Único de Identidad, corresponde al Registro Nacional de las Personas Naturales⁸⁴ (RNPN) entregar los datos necesarios al TSE⁸⁵ para que éste emita un acuerdo de inscripción previo proceso de validación de dichos datos, mediante criterios de integridad y conciliación⁸⁶.

En las actividades de *actualización y depuración*, el TSE tiene la obligación de suspender el proceso de inscripción de la ciudadanía al Registro Electoral ciento ochenta días antes de la fecha señalada para celebrar las elecciones y cerrarlo definitivamente, ciento veinte días antes de esta misma fecha. Asimismo, debe mantener la confiabilidad del Registro Electoral a través de las depuraciones efectivas (personas fallecidas, inscripciones fraudulentas, ciudadanía con derechos políticos suspendidos), e inscribir a aquellas personas que adquieran la mayoría de edad en el período comprendido entre el cierre del plazo de inscripciones al Registro Electoral hasta un día antes de la elección y habilitar a quienes hayan finalizado su condena judicial según el reporte de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.⁸⁷

Por otro lado, es obligación del TSE imprimir los padrones electorales (totales y parciales) que deben colocarse en lugares públicos para efecto de informar a la ciudadanía el lugar donde le corresponde votar. Dichos padrones deben coincidir con el Registro Electoral⁸⁸

Para las elecciones legislativas y municipales de 2012, el total de personas inscritas en el Registro Electoral fue de 4.564.969 lo que supuso un aumento del 10,71% con respecto al año anterior.⁸⁹

81 Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6 de Agosto de 2008, Serie C No. 184. párr. 159 con cita a la Opinión Consultiva OC- 7/86 Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos) del 29 de agosto de 1986, Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante, párrafo 27.

82 Carlos Alberto Urruty. “Los Registros Electorales”. Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen y Otros. Compiladores. Segunda Edición. México. 2007. Pág. 463

83 Art. 19 del Código Electoral.

84 Art. 3 literales “d” y “f” de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales.

85 Arts. 20 y 22 del Código Electoral.

86 Art. 45 del Código Electoral

87 Arts. 30 al 41 del Código Electoral.

88 Art. 50 del Código Electoral

89 Informe de la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea en El Salvador. Elecciones Legislativas y Municipales. Pág. 16

De estas, el 31.4% corresponde a jóvenes entre 18 y 29 años.⁹⁰ Además el 52.8% representa a las mujeres. Asimismo, el 50.3% de las personas registradas se encuentran concentradas en 26 municipios, siendo los que reportan la mayoría de votantes, San Salvador, Soyapango y Santa Ana.⁹¹

Según datos presentados por la Misión de Observación de la Unión Europea, estimaciones previas al día de las elecciones reflejaban que 459,510 personas eran titulares de DUI vencidos y por lo tanto no podían ejercer el sufragio⁹². Por su parte, la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) indicó que hasta el 10 de diciembre de 2011, el RNPN había emitido 4,918,348 de Documentos Únicos de Identidad y contabilizado 3,173,641 renovaciones.⁹³

Por su parte, el RNPN, informó que hasta el 10 de marzo de 2011, las personas pendientes de renovar su documento de identidad fueron 102,245⁹⁴. Además, estima que hay 600,000 personas que no tienen identificación, un 50% de ellos mayores de 18 años.⁹⁵

Por otro lado, la información sobre los resultados de la depuración del Registro Electoral evidencia que todavía existe un riesgo importante que impide la confiabilidad del mismo. Al respecto, los *fallecimientos* representan un problema significativo que guarda relación con los desafíos para un registro completo y limpio⁹⁶. La cuestión también incluye aquellos casos donde las muertes no han sido registradas por tratarse de poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza y la exclusión.

Otro dato interesante se relaciona con las personas privadas de libertad que se encuentran procesadas (sin condena), las cuales para el caso salvadoreño representan el 29% del total de personas en los centros penitenciarios.⁹⁷ Legalmente sus derechos políticos no están suspendidos, pues no existe una condena en su contra determinada por autoridad competente. En tal sentido, no se encuentran excluidas del Registro Electoral y sin embargo el TSE no ha tomado las medidas necesarias para garantizar su derecho al voto de manera oportuna.

De igual manera sucede con las personas que se ausentan del país. Según los datos obtenidos, el 2.43% del Registro Electoral está compuesto por quienes residen en el exterior⁹⁸. Esto equivale a 114,117 personas y de ninguna manera refleja la cantidad de personas salvadoreñas que según datos confiables se encuentra viviendo fuera del país, si tiene en cuenta que 20 de cada 100 residen fuera de las fronteras territoriales, la inmensa mayoría en Estados Unidos y cuyo estatus legal es inmensamente variado.⁹⁹

Los casos anteriormente señalados, evidencian que la depuración efectiva y la actualización del Registro Electoral no dependen exclusivamente de su regulación normativa, sino más bien de la modernización tecnológica de las instituciones relacionadas, la eficacia técnica, así como de la voluntad política de las autoridades y la independencia partidaria y de cualquier tipo.

90 El 55% del registro electoral está compuesto por menores de 40 años.

91 ISD. Observador Electoral 2012. Ficha Electoral No. 1 Octubre de 2011. I Edición. Disponible en: <http://isd.org.sv/wp/wp-content/uploads/2012/11/FICHA-ELECTORAL-11.pdf>

92 Informe UE. Supra nota 11. Pág. 16

93 ISD. Observados Electoral 2012. Pulso Electoral. Diciembre de 2011. I Edición.

94 RNPN. Noticia "102,245 ciudadanos sin renovar DUI" Publicada el 9 de marzo de 2012. disponible en http://www.rnpn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=229:dui-rnpn&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=77

95 RNPN. Noticia "Implementan buenas prácticas para disminuir subregistro" Publicada el 19 de abril de 2012. Disponible en: http://www.rnpn.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=84:implementan-buenas-pr%C3%A1cticas-para-disminuir-subregistro

96 Según los datos de la ISD, solamente en el 1% de los casos reportados como personas fallecidas se logró constatar dicha situación a través del RNPN. Pulso Electoral. Nota supra 15. Pág. 3

97 Elías Carranza. Situación Penitenciaria en América Latina y el Caribe. Artículo publicado en: <http://www.anuariodch.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723>

98 ISD. Supra nota 13. Pág. 4

99 PNUD. "Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador" Cuadernos de Desarrollo Humano, marzo de 2007. No.7. Disponible en: <http://www.pnud.org.sv/migraciones/content/blogcategory/0/102/>

En definitiva, es en este sentido que los procedimientos electorales adquieren especial significado, en la medida que permiten identificar los esfuerzos nacionales para garantizar el libre ejercicio de los derechos políticos. Para el caso particular del Registro Electoral, todas las medidas deben ir encaminadas a no excluir la inscripción ya sea legalmente o en la práctica, a ningún sector de la población.

➤ *Calendario electoral*

Otro aspecto importante se encuentra referido al *cumplimiento del calendario electoral*, el cual ha sido considerado por esta Procuraduría como un componente importante en el sistema político y en el ámbito de la administración electoral del país que de alguna manera ha influido en la gobernabilidad y representatividad política en los últimos años.¹⁰⁰

Durante el proceso 2012, nuevamente se dieron graves retrasos con relación al cumplimiento del calendario electoral, especialmente en lo relativo a las campañas de educación relacionadas con las nuevas formas de emitir el voto. En gran medida, los atrasos fueron producto de las diversas reformas hechas por la Asamblea Legislativa al Código Electoral, cuya última decisión fue anunciada justo un mes antes de las elecciones.

Otra cuestión relacionada fue la aprobación tardía del presupuesto para desarrollar el Plan General de Elecciones (PLAGEL) lo cual también generó un costo adicional de \$7.1 millones para la ejecución efectiva del mismo.¹⁰¹

➤ *Adquisición del Documento Único de Identidad por primera vez*

De acuerdo al alcance que los órganos de supervisión de tratados en materia de derechos humanos han asignado al derecho a votar y ser votado, los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla¹⁰².

En este sentido, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto N° 826¹⁰³ que eliminó el requisito de presentación de la certificación de partida de nacimiento para aquellos jóvenes que participarían por primera vez en los comicios, pero que alcanzaban la mayoría de edad luego del cierre del plazo de inscripción en el registro electoral, siendo necesaria el trámite anticipado para adquirir el DUI.

La aplicación de la reforma no resultó eficaz para la mayoría de los jóvenes que tendrían su primera experiencia de ejercer el voto. Según los datos anunciados por el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) se logró enrolar anticipadamente a 13,927 jóvenes a nivel nacional, es decir, el 23.84% de un total proyectado de 58,411.

Tal esfuerzo fue calificado por el titular del RNPN como “exitoso”¹⁰⁴; sin embargo, al comparar esta cifra con la alcanzada para las elecciones del 2009, se observa una disminución en el número de inscripciones por el mismo motivo, que para ese año alcanzó 14,695¹⁰⁵. Asimismo, es preocupante que se haya dejado sin oportunidad de participación al 76.16% de la cifra proyectada, es decir, 44,484 jóvenes.

100 PDDH. Informe Electoral 2009. Pág. 22

101 Nota periodística “Atraso en el calendario electoral costara \$7 millones” publicada por La Prensa Gráfica el 8 de enero de 2012. Disponible en: <http://especiales.laprensagrafica.com/2012/elecciones/01/09/atraso-en-calendario-electoral-costara-7-1-millones-mas/>

102 Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 25, citado supra, párrafo 11.

103 Emitido el 1 de septiembre de 2009.

104 Véase la página electrónica:

http://www.rnpn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=187%25dui-jovenes&catid=1%25noticias-ciudadano&Itemid=77, última consulta el 21 de mayo de 2012.

105 Tribunal Supremo Electoral. Memoria Especial de Elecciones 2009, Anexo III, Estadístico de Electores agrupados por departamento, sexo y rango de edades - Padrón Electoral 2009, página 109.

Esta Procuraduría afirma que contrario a la posición oficial, los anteriores resultados evidencian un pobre rendimiento de los esfuerzos públicos para garantizar la efectiva participación política de los jóvenes en la contienda electoral. De este modo, hace un llamado para intensificar las campañas de promoción al voto dirigidas a este importante sector de la población, además de iniciar un proceso de depuración integral del registro electoral, que elimine del padrón aquellas personas que han fallecido o que han migrado a otros países, entre otras causas.

➤ *Documento Único de Identidad vencido*



Por otro lado, se aprobó el Decreto N° 314¹⁰⁶ que agregó el artículo 4-J a la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad (DUI), en el que se menciona que: “una vez haya vencido un documento único de identidad, éste no tendrá valor alguno y no deberá ser aceptado como documento identificador”. Por lo tanto, el documento presentado en estas condiciones a las Juntas Receptoras de Votos, carecería de valor e imposibilitaría a la persona a ejercer el derecho al voto.

La restricción del voto por documento identificador vencido parece justificable a la luz de la doctrina de los derechos humanos, siempre y cuando se encuentre regulado en la ley. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha mencionado que “los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos estarán determinados por la Constitución o por otras leyes”¹⁰⁷. Asimismo, ha declarado que “el derecho a votar en elecciones debe estar establecido en la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables”¹⁰⁸.

Nuestro ordenamiento jurídico establece en el artículo 79, inciso tercero de la Constitución de la República que “la ley determinará la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio”. Luego, en el artículo 9, número 4, del Código Electoral menciona que para ejercer el sufragio se requiere entre otros requisitos, identificarse con su respectivo DUI. De tal manera, que las anteriores disposiciones junto con la reforma constituirían una válida justificación para restringir el voto.

¹⁰⁶ Emitido el 24 de marzo de 2010.

¹⁰⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, citado supra, párrafo 5.

¹⁰⁸ *Ibidem*, párrafo 10.

No obstante, la simple regulación no es suficiente para garantizar el ejercicio del sufragio, el Estado debe realizar un esfuerzo para persuadir y proporcionar los recursos y las condiciones adecuadas para que las personas titulares del derecho al voto puedan tramitar sin ningún problema el documento de identidad, con tal de garantizar su participación política.

Entre las medidas adoptadas para facilitar la emisión del documento, el TSE reiteró a la población que el DUI vencido carecía de valor y que no podría utilizarse para ejercer el sufragio¹⁰⁹. El Estado por medio del Ministerio de Hacienda logró otorgar un subsidio de aproximadamente dos millones de dólares para el trámite de renovación del DUI en los meses de diciembre de 2011 y enero de 2012. Al mismo tiempo, se adoptaron otras medidas extraordinarias como la apertura de los Duicentros en el período de vacaciones y la ampliación del horario normal de atención¹¹⁰. Sin embargo, una vez finalizado el beneficio, el RNPN no solicitó una prórroga con los remanentes de los fondos destinados para ello, lo que influyó a que las personas que renovaron posteriormente su documento de identidad disminuyeran notablemente¹¹¹.

De acuerdo a los datos del RNPN, la medida logró cubrir aproximadamente el 50% de la población proyectada, es decir, a 111,769 personas, quedando sin posibilidad de votar a 141,280¹¹². Esta cifra contrasta con la manejada por el TSE, luego de la celebración de los comicios, que afirma deben excluirse del padrón electoral a 560,000 electores que no renovaron su DUI y que no estaban habilitados para emitir el sufragio¹¹³. Es decir, que el esfuerzo gubernamental solamente representó de acuerdo a esta última cifra el 16.63%.

En conclusión, a pesar que los datos obtenidos se leen con reserva debido al desfase en el registro electoral por diversos motivos, los esfuerzos públicos continúan siendo insuficientes para alentar y facilitar los medios para que la ciudadanía tenga una máxima participación en las elecciones.

➤ *Voto Residencial*

El Voto Residencial es una de las reformas administrativas más importantes desde la firma de los Acuerdos de Paz. Con la intención de facilitar el acceso de los ciudadanos para ejercer el derecho al sufragio¹¹⁴ y aumentar el caudal de votos a través del acercamiento de las urnas a las residencias de los votantes, así como eliminar los casos de migración de votos de un municipio a otro. El TSE amplió para estos comicios la cobertura de la modalidad de voto residencial que se venía aplicando progresivamente desde hace dos elecciones atrás en algunos municipios del país¹¹⁵.

109 Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/251904-tse-reitera-que-dui-vencido-no-sera-valido-para-ejercer-el-voto.html>, consulta el 18 de mayo de 2012.

110 Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/234548-inicia-renovacion-de-mas-de-234000-dui-de-forma-gratuita.html>, última visita el 18 de mayo de 2012.

111 Véase la página electrónica: <http://elmundo.com.sv/no-seguira-renovacion-gratuita-de-dui>, última visita el 18 de mayo de 2012.

112 Véase la página electrónica:

http://www.expresate.com.sv/periodico/index.php?option=com_content&view=article&id=6298%3Arnpn-141-mil-personas-aun-tienen-dui-vencido&Itemid=58, última visita el 18 de mayo de 2012.

113 Véase la página electrónica: <http://m.laprensagrafica.com/2012/04/07/tse-prepara-plan-de-voto-residencial-para-2014/>, última consulta el 18 de mayo de 2012.

114 El TSE ha definido al voto residencial como una forma de organizar las elecciones que permite a los ciudadanos emitir el sufragio en un centro de votación cercano a su residencia y dentro de su circunscripción electoral. Con la medida se estarían generando condiciones favorables para el ejercicio del derecho al sufragio de sectores vulnerables que antes han sido excluidos: mujer, tercera edad, población con capacidades especiales, comunidades en pobreza extrema urbana y rural.

115 Artículo 2 de las Disposiciones Especiales para la Emisión del Voto Residencial: "La ejecución del sistema de voto residencial para los eventos electorales posteriores al año 2006, se incrementará de forma gradual y progresiva en el resto de municipios del país, de conformidad a la evaluación de actividades que realice el Tribunal Supremo Electoral en cada evento electoral, y a las disponibilidades presupuestarias".

Esta Procuraduría se ha pronunciado en anteriores oportunidades sobre la importancia de implementar el voto residencial a nivel nacional, medida que permitiría una mayor participación de la ciudadanía y el ejercicio del voto en mejores condiciones¹¹⁶. De acuerdo al TSE, dicha modalidad cubrirá progresivamente todo el territorio nacional hasta las elecciones del 2014. Para los presentes comicios, alcanzó una cobertura del 71% de los municipios del país, equivalente a un total de 185 municipios, beneficiando al 49% del electorado salvadoreño¹¹⁷. De acuerdo a sus proyecciones, la asistencia ciudadana en dichos municipios era del 60%¹¹⁸.

Aunque aún no se cuentan con datos oficiales sobre el grado de participación ciudadana en los municipios en donde se aplicó la medida. El monitoreo de noticias electorales realizado por esta Procuraduría, reportó que esta modalidad de votación atrajo a 342 mil votantes más en comparación con las elecciones del 2009. Asimismo, la Procuraduría en su balance el día de la jornada electoral, expresó que la aplicación del voto residencial en la mayoría de los lugares señalados fue un éxito, en términos de propiciar condiciones favorables para ejercer el derecho al sufragio. Las personas votantes resaltaron que con el nuevo mecanismo se evitaron las aglomeraciones de años pasados¹¹⁹. Asimismo, se destacó el ahorro en el gasto de transporte y la agilidad en el procedimiento para emitir el voto¹²⁰.

No obstante, preocupó la poca cantidad de personas que solicitaron el cambio de domicilio tomando en cuenta que para los presentes comicios se aumentó considerablemente la cobertura de municipios en que se aplicaría la modalidad de voto residencial¹²¹. Uno de los factores que incidió fue el inicio tarde de la campaña informativa oficial sobre la ubicación de los nuevos centros de votación¹²². Esta situación se salvó en parte, por el rol protagónico de las organizaciones sociales que divulgaron con anticipación al inicio oficial de la campaña, la manera de cómo se tendría que votar y los lugares autorizados en donde se aplicaría por primera vez esta modalidad¹²³.

Por otro lado, el Observatorio Electoral de esta Procuraduría reportó varios casos de personas que no pudieron votar por no encontrarse en los padrones electorales, la incidencia fue del 21.17% del total de causas reportadas como obstáculos para el ejercicio del voto, ubicándose en el segundo lugar después de los casos con DUI deteriorado con el 24.77%. También, se reportaron algunas incidencias de personas que intentaron votar en municipios donde no residían, pero que aparecían en el padrón, situación que se volvió tensa, llegando al extremo de anunciar la suspensión de las elecciones. Estas circunstancias evidencian problemas de organización e implementación de la modalidad del voto residencial que deberían ser superados para las siguientes elecciones.

116 PDDH. Informe Electoral 2009, Una evaluación de los procesos electorales del 18 de enero y del 15 de marzo de 2009, junio de 2009, página 85.

117 TSE. Plan General de Elecciones 2012, página 3.

118 El TSE destaca el éxito alcanzado con la modalidad de voto residencial en las elecciones del 18 de enero de 2009, la participación electoral en el Departamento de Cuscatlán fue del 65.4%, por encima de la participación a nivel nacional que fue de 54.17%. El mismo fenómeno ocurrió en los 7 municipios que complementaron la experiencia de voto residencial 2009, pues comparados con el 54,17% de participación nacional, en El Paisnal fue de 54.48%; en Carolina, de 68.23%; en Nuevo Cuscatlán, de 68.64%; en Tecapán, de 71.03%; en Meanguera del Golfo, del 61.63%; en San Juan Nonualco, del 59.70% y en Turín, del 63.59%. TSE. Memoria Especial Elecciones 2009, página 69.

119 PDDH. Balance del Señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la Jornada Electoral del 11 de marzo de 2012.

120 Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/253110-satisfaccion-por-el-voto-residencial.html>, última consulta el 18 de mayo de 2012.

121 Para las elecciones 2009 el Registro Nacional de las Personas Naturales recibió 23 mil 545 solicitudes de cambio de dirección. Para las elecciones 2012, se recibieron 31 mil 125 solicitudes de ciudadanos que solicitaron ser trasladados a un centro de votación más cercano de su domicilio.

122 El Director Ejecutivo de Iniciativa Social para la Democracia (ISD), Lic. Ramón Villalta, presentó una denuncia ante la Fiscalía General de la República en contra de los magistrados del TSE Fernando Argüello Téllez y Douglas Alas, por el delito de incumplimiento de deberes, al no avalar la adjudicación de la campaña educativa para que la población sea informada sobre dónde y cómo deberá ejercer el sufragio.

123 Véase la página electrónica: <http://www.contrapunto.com.sv/cparchivo/politica-nacionales/nota-tse-adjudica-contrato-para-campa->na, última consulta el 18 de mayo de 2012.

e) Campaña electoral

▪ *Propaganda electoral anticipada*

La Constitución de la República establece en su artículo 81 que: “La propaganda electoral sólo se permitirá, aun sin previa convocatoria, cuatro meses antes de la fecha establecida por la ley para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República; dos meses antes, cuando se trate de Diputados, y un mes antes en el caso de los Concejos Municipales”.

Asimismo, el artículo 230 del Código Electoral determina que: “Se prohíbe a los partidos políticos o coaliciones y a todos los medios de comunicación, personas naturales o jurídicas, hacer propaganda por medio de la prensa, la radio, la televisión, mítines, manifestaciones, concentraciones, hojas volantes, vallas, aparatos parlantes, en lugares públicos, antes de la iniciación del período de propaganda que regula el Artículo 81 de la Constitución de la República, durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma....”.

Por su parte, el Reglamento para la Propaganda Electoral establece que “Se entenderá por propaganda electoral aquellas acciones que tienden a inducir a los electores a tomar opción de voto”. Sin embargo, un criterio planteado por esta Procuraduría en eventos electorales anteriores destaca que no “existe diferencia sustancial si los partidos o sus candidatos piden directamente el voto, porque esta acción no constituye el rasgo que defina la ilegalidad del acto, sino mas bien, lo constituye la intención de conquistar electores por cualquier medio sea directo o indirecto”¹²⁴. De esta forma, “cuando la propaganda electoral se realiza fuera de los períodos permitidos se constituye en propaganda ilegal”¹²⁵.

En este sentido, la propaganda electoral fuera de los periodos establecidos, se ha convertido en una constante durante los procesos de elección, permitida por el TSE ante la falta de una regulación adecuada y la voluntad política necesaria para ejercer un control independiente de las actuaciones irregulares de los partidos políticos.

Tal situación, evidencia la necesidad de adoptar medidas legislativas o de otra índole para garantizar el ejercicio del voto de manera libre, sin que medie ningún tipo de influencia y coacción indebida que afecten la voluntad del electorado para decidir sobre una opción política¹²⁶.

Uno de los hechos más destacados fue la petición presentada al TSE por la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) en la cual se solicitó hacer cumplir la disposición constitucional relativa a los plazos para realizar propaganda electoral e iniciar el procedimiento sancionatorio contra partidos políticos, candidatos y medios de comunicación que difundieran los mensajes proselitistas¹²⁷. Respecto al tema, el Magistrado Presidente del TSE presentó a la Asamblea Legislativa la iniciativa de Ley Especial Reguladora de la Propaganda Electoral Ilegal, en la cual se establece como infracción muy grave hacer propaganda electoral fuera de los periodos establecidos en la Constitución.

124 PDDH, Informe electoral 2009 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Una evaluación de los procesos electorales del 18 de enero y del 15 de marzo de 2009.

125 *Ibid.*

126 Artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Estado de El Salvador en Decreto Legislativo No 27, 23- XI-1979, publicado en el Diario Oficial N° 218, 23-XI-1979.

127 ISD pide a TSE sancione propaganda adelantada. Nota de Prensa del 19 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.isd.org.sv/dev/author/admin/page/28/>, última visita el 18 de octubre de 2012.

- *Violencia electoral y Pacto impulsado por la PDDH*



Durante los procesos de elección, también la violencia se convierte en una causa de violaciones a los derechos fundamentales como la vida, integridad física y moral, a la propiedad privada, entre otros, provocando, como consecuencia, un deterioro en el ejercicio de los derechos políticos de las personas. Sin duda alguna, este fenómeno, atenta contra los “elementos esenciales” de la democracia representativa, entre los cuales se incluyen el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; el ejercicio del poder sujeto al estado de derecho; el régimen plural de partidos políticos; y la separación e independencia de los poderes públicos¹²⁸.

En el proceso de la campaña electoral de 2012, se suscitaron hechos violentos de gravedad, entre los que destaca el enfrentamiento entre empleados de la Alcaldía de San Salvador y militantes del FMLN, que dejó como resultado: 29 personas lesionadas¹²⁹. Asimismo, en diversos casos se denunció el uso de vehículos nacionales para actividades proselitistas; destrucción de propaganda; venta de credenciales, hostigamientos, agresiones verbales, amenazas, entre otras acciones que pusieron en riesgo el proceso democrático en el país.

Según el reporte elaborado por la Unidad de Derechos Políticos de esta Procuraduría, se tuvo conocimiento de 33 incidentes de violencia, la mayoría de estos ocurrieron en la zona central del país, principalmente en el Departamento de San Salvador; seguidos de la zona Oriental, específicamente en el Municipio de Santa Rosa de Lima en el Departamento de La Unión, lugar donde la PDDH facilitó un acuerdo de no violencia entre los candidatos con el fin de evitar la confrontación¹³⁰.

128 Organización de los Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Periodo de Sesiones, artículos 7 y 9.

129 Nota periodística “Enfrentamiento por propaganda entre FMLN y alcaldía Capitalina” Disponible en http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idArt=6547425&idCat=47673, última consulta el 18 de octubre de 2012.

130 Informe de la Unidad de Derechos Políticos de la PDDH.

A criterio de esta Procuraduría si bien durante el reciente proceso electoral se suscitaron hechos de violencia en los que resultaron involucrados dirigentes y activistas de distintos partidos políticos, no existe certeza alguna de que la violencia electoral haya proliferado de manera generalizada. Sin embargo, las situaciones violentas acontecidas durante la campaña electoral, deben ser investigadas con la mayor diligencia por las autoridades correspondientes.

En ese sentido, la PDDH ha establecido de manera insistente que una de las prioridades del TSE para futuros procesos electorales debe consistir en diseñar las regulaciones fundamentales en materia de actividades de campaña. De tal forma que el referido tribunal desempeñe una función clave para lograr que se cumpla con el objetivo de crear condiciones propicias para la realización de elecciones pacíficas, que contribuyan a dignificar la política y fortalecer nuestro sistema democrático.

El referido marco legal, debe indicar con precisión qué tipo de actividades y conductas están prohibidas durante las campañas electorales, sin embargo, esta regulación no sería suficiente para garantizar su cumplimiento a menos que éste sea respaldado por un régimen de sanciones efectivo y creíble.

Asimismo, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, en atención a sus respectivas atribuciones legales, deben proceder a investigar de manera oportuna los delitos cometidos durante el proceso electoral, a efecto de sancionar a los responsables, reparar los daños a las víctimas y sobre todo para garantizar al pueblo salvadoreño, orden, seguridad y tranquilidad pública respetando los derechos humanos.

Esta Procuraduría hace un llamamiento a los partidos políticos para que en lo sucesivo rechacen el uso de la violencia como herramienta política. Al respecto, recuerda que dentro del papel fundamental que los partidos políticos desarrollan dentro de la democracia, estos no deben defender o recurrir a la violencia, o usar amenazas o discursos de odio, o buscar impedir los derechos de libre expresión de aquellos que tienen opiniones contrapuestas.

En ese sentido también se promovió a nivel nacional, la firma de un *Pacto de Entendimiento para Prevenir la Violencia Electoral* el cual fue suscrito por representantes de los diversos partidos políticos y tres candidatos independientes o no partidarios que buscaban un cargo público en las pasadas elecciones.

Con la firma de este Pacto, la PDDH buscó garantizar que la campaña y las elecciones se desarrollasen en un clima de estricto respeto a la legalidad y a la institucionalidad. En esta línea, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, sostuvo que “es importante que las y los candidatos, así como los institutos políticos en este tipo de eventos cívicos, se comprometan tanto ellos, como sus militantes, a prevenir hechos de violencia electoral, agresiones de toda índole, propaganda sucia y generar así un clima de respeto entre las y los candidatos a optar a un cargo dentro de la Asamblea Legislativa o los Concejos Municipales del país”¹³¹.

131 Nota de Prensa “PDDH impulsa firma de Pacto de Entendimiento entre los Partidos Políticos” Disponible en: <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menunoti/282-pddh-impulsa-firma-de-pacto-de-entendimiento-entre-partidos-politicos>

El objetivo primordial de la firma de este Pacto, fue lograr que luego de su suscripción los partidos políticos y las y los candidatos independientes, cumplan y hagan cumplir entre sus correligionarios y simpatizantes, algunos principios éticos y normas de conducta que contribuyan a llevar a cabo su actividad partidaria sin violencia ni confrontaciones. Además, impulsar campañas de prevención de la violencia al interior de los institutos políticos, evitar el lenguaje confrontativo en los mensajes políticos, así como cualquier tipo de acto de violencia, agresión, intimidación, provocación y confrontación en las actividades partidarias; evitar lenguaje verbal o escrito que pueda ser ofensivo a la moral, el honor o vida privada de candidatos y candidatas. También, este Pacto compromete a los partidos y las y los candidatos no partidarios a que giren indicaciones a los activistas y simpatizantes para no provocar ni responder a la violencia; respetar los lugares prohibidos para colocar propaganda electoral; respetar la propaganda del partido contrario; implementar mecanismos de control disciplinario al interior de los partidos políticos; respetar los resultados electorales y contribuir a que la toma de posesión de los nuevos funcionarios y funcionarias sea pacífica.

A la vez, el Pacto impulsado por la PDDH establece la finalidad de someterse a un mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de estos compromisos, el cual consistirá en promover la adopción de otros Pactos a nivel departamental o local, realizar reuniones periódicas de evaluación de cumplimiento en instancias de esta Procuraduría¹³².

- *Financiamiento de los partidos políticos y candidatos no partidarios*

En el ordenamiento jurídico salvadoreño, la Constitución Política prevé el financiamiento de los partidos políticos a través de la denominada “deuda política” como un mecanismo estatal encaminado a promover su libertad e independencia. Por su parte, el Código Electoral reconoce el derecho a recibir la contribución del Estado exclusivamente para los partidos políticos contendientes de los procesos electorales específicos. Sin embargo, no se cuenta con una regulación sobre el financiamiento de los partidos políticos proveniente de contribuciones de sujetos privados, existiendo vacíos sobre el límite de revelación del origen de los fondos, y obligaciones de hacer del conocimiento público el nombre o identidad de las personas u organizaciones que contribuyen aportando fondos a los partidos políticos. Asimismo, no se establecen sanciones específicas por falta de incumplimiento en la retribución del pago de la deuda política¹³³.

Un caso paradigmático para estas elecciones fue el tratamiento desigual que la Asamblea Legislativa le asignó a las candidaturas no partidarias, que fueron introducidas a nuestro ordenamiento jurídico de manera transitoria luego de un fallo de la Sala de lo Constitucional. Los obstáculos que soportaron en materia de financiamiento electoral fueron que la reforma no incluyó el beneficio de la deuda pública, obligándoles a prestar una caución que no se encuentra prevista para los partidos políticos como un requisito para ser inscritas en la contienda electoral. El efecto de estas omisiones y acciones fue la reducción de las personas que aspiraban a competir bajo esta novedosa forma de participación política

¹³² *Ibíd.*

¹³³ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Urquilla, Carlos Rafael. Regulación jurídica de los partidos políticos en El Salvador, 2006, páginas 473-474.

que se implementaba por primera vez en el país, además de negarle la posibilidad real para competir a cargos públicos.

Esta debilidad normativa sumada a la falta de regulación en el acceso equitativo a los medios de comunicación, significa para las campañas electorales, que los institutos políticos contendientes y las candidaturas no partidarias no se encuentren en igualdad de oportunidades para acceder al electorado, aspecto importante que determina la base de un proceso electoral democrático, el cual apunta a la celebración de elecciones libres y competitivas¹³⁴.

Así, se observó un gasto desmedido y sin control alguno de propaganda electoral, que favoreció a los partidos políticos que contaron con mayores recursos económicos para desplegar sus estrategias y acciones proselitistas en los medios de comunicación social, limitando de esta manera, las oportunidades de los demás partidos y candidaturas no partidarias en sus aspiraciones a la redistribución del poder político y comunicar al electorado otras alternativas para captar sus preferencias.

El establecimiento de limitaciones en el gasto de propaganda electoral se justifica desde la perspectiva de los derechos humanos, para asegurar que la libre elección del electorado no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados a favor de cualquier candidato o partido¹³⁵. En este sentido, el esquema normativo salvadoreño cuenta con una regulación general y escasa en el tema de financiamiento electoral.

134 IIDH. Tratados de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Capítulo XXVII, la campaña electoral: publicidad/propaganda, período y prohibiciones, segunda edición 2007, página 734.

135 Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos, Observación general número 25, artículo 25 La participación en los asuntos públicos y el derechos de voto, 57º período de sesiones, 1996, párrafo 19.



4. Observatorio a medios de comunicación

4. Observatorio a medios de comunicación

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el ejercicio de su mandato constitucional de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos y contribuir al fortalecimiento de la democracia, diseñó para las Elecciones Legislativas y Municipales del 2012, un programa de monitoreo al comportamiento de los medios de comunicación en el período legal de propaganda electoral, el día de las elecciones y los días posteriores a las mismas, hasta la comunicación oficial de los resultados¹³⁶.

a) Importancia de supervisar a los medios de comunicación

El ejercicio de las labores periodísticas en el contexto de una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de los derechos a la libertad de expresión e información. Los periodistas y los medios de comunicación son elementos fundamentales para el funcionamiento de la democracia porque cumplen con el rol de informar a la sociedad lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso¹³⁷.

En la participación de los asuntos públicos y el ejercicio efectivo del derecho de voto, la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre la ciudadanía, personas candidatas y los/las representantes elegidos/as es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad¹³⁸.

Este intenso proceso de comunicación social aspira a llevar a cabo elecciones libres y justas, pero a la vez le corresponde convivir con enormes desafíos como evitar la autocensura y equilibrar la influencia ideológica de los medios a la población, maximizada por “los avances tecnológicos, la apropiación de los medios en pocos individuos y la mayor influencia del dinero, especialmente de las contribuciones empresariales, sobre los partidos políticos y los políticos”¹³⁹.

Esta realidad no es ajena al contexto salvadoreño, donde el poder mediático que ha venido acumulándose en reducidos grupos empresariales, se ha alineado con el poder político, limitando la libertad de expresión y el conocimiento de la totalidad de la oferta electoral, afectando el ejercicio del derecho al voto libre e informado.

Al respecto, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en ocasión a las elecciones generales del 2009, afirmó que: “Tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, el sector de los medios salvadoreños experimentó una profunda transformación, avanzando de manera notable en apertura y libertad de expresión. Actualmente dicho entorno de libertad de expresión se mantiene en todo el espectro mediático salvadoreño, sin que existan censuras ni cortapisas al libre ejercicio del periodismo y la difusión de información. No obstante, el propio gremio periodístico admite la existencia de ciertos niveles de autocensura en el país, derivados de los intereses y las marcadas posiciones editoriales de

136 De acuerdo al Calendario Electoral 2012, el Tribunal Supremo Electoral fijó el inicio de la propaganda electoral para las elecciones legislativas el 10 de enero de 2012. En el caso de las elecciones a concejos municipales el 10 de febrero de 2012. Véase la página electrónica: <http://www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones%202012/calendarioelectoral2012.pdf>, última consulta el 27 de agosto de 2012.

137 Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 117 y 118.

138 Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34, artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre la “libertad de opinión y libertad de expresión”, 102º período de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011, párrafo 20, página 6.

139 Guy S. Goodwin-Gill. *Elecciones libres y justas*, diciembre, 2005, página 81.

algunos medios”¹⁴⁰. A esto también se le suma que una de las principales características de los medios de comunicación salvadoreños es: “la radicación del control de muchos de ellos en manos de empresarios o grupos empresariales de carácter familiar de gran influencia, hecho éste que limita la pluralidad en las líneas editoriales e informativas de los medios nacionales, alineados en su gran mayoría con el partido que ostentó el poder durante los últimos 20 años”¹⁴¹.

En los períodos de propaganda electoral también se ha corroborado la existencia de una permisibilidad del sistema jurídico electoral y los entes controladores para que los partidos políticos diseñen “campañas propagandistas fundadas en la manipulación de las conciencias de los individuos con el fin de conquistar votos. Utilizando para tal efecto, la imagen, la consigna y la ofensa del oponente; con una casi completa ausencia de la argumentación propositiva y del debate maduro”¹⁴², lo que hace disminuir las posibilidades ciudadanas de emitir un voto razonado e informado.

Ante las posibles distorsiones que puede generar la campaña electoral bajo las circunstancias antes descritas, ha sido una práctica democrática que organismos internacionales, organizaciones sociales y oficinas nacionales de protección de derechos humanos en el marco de su mandato constitucional y legal, realicen una labor de supervisión al comportamiento de los medios de comunicación en los períodos de propaganda electoral. Así, se ha venido acumulando una experiencia metodológica, asentada en el marco jurídico nacional y la aplicación de estándares internacionales en la materia, que pretenden promover un clima de competencia política equitativa, en el que se garantice la libertad de expresión de las personas candidatas y partidos políticos contendientes y el derecho al acceso a la información de las personas para obtener la mayor cantidad y diversidad de información e ideas, como requisito del debate robusto que exige el sistema democrático para su buen funcionamiento.

b) Programa Observatorio a Medios de Comunicación 2012

Los antecedentes de este programa se remontan a la observación de los eventos electorales efectuados por esta Procuraduría que han pretendido cumplir con una “fiscalización preventiva y de evaluación del proceso electoral en su conjunto, independientemente de los mecanismos legales e institucionales ya existentes para tal finalidad, de forma tal que pudiera brindarse a la ciudadanía votante y a la población en general, una fuente diferente tanto de garantía como de valoración de dicho proceso”¹⁴³.

En un inicio el monitoreo de medios se encontraba limitado a recabar insumos que complementaban el análisis obtenido de la observación de campo en los centros de votación a nivel nacional, cuyos resultados eran difundidos en pronunciamientos públicos durante las jornadas electorales y en la redacción de los informes definitivos oficializados meses después. Sin embargo, a partir de las elecciones legislativas y municipales del 2006, la PDDH observó con preocupación algunos sucesos que generaron extrema desigualdad en los partidos políticos, en cuanto a las posibilidades de acceso en los medios de comunicación. Esta situación fue catalogada como un desequilibrio en la campaña electoral provocada por la hegemonía mediática de algunos partidos políticos con más presencia en la vida pública y política en el país¹⁴⁴.

140 Unión Europea. Misión de Observación Electoral UE, El Salvador 2009, Informe Final de las Elecciones Generales, página 38.

141 *Ibidem*.

142 Urquiza, Waldemar. Los medios de comunicación en El Salvador. Revista Teoría y Praxis, Universidad Don Bosco, página 39. Puede encontrarse en:

<http://old.udb.edu.sv/editorial/Teoria%20y%20Praxis/Teoria%20y%20Praxis%201/articulo3.pdf>, última visita el 21 de agosto de 2012.

143 PDDH. Informe Anual de Labores, del período de julio de 1998 a mayo de 1999, página 215.

144 PDDH. Informe Especial de las Elecciones Legislativas y Municipales del 2006, página 47.

Posteriormente, con la intención de analizar con mayor profundidad el fenómeno, en las elecciones generales del 2009, la PDDH montó un Centro de Acopio, Procesamiento y Análisis de Información Electoral (CAPIE) que incluyó una Sección de Monitoreo de Medios, a quién le correspondió “analizar el comportamiento de los medios respecto al manejo de las noticias electorales, valorando si las noticias poseían un comportamiento sesgado dirigido a beneficiar a ciertos candidatos/as, partidos políticos y funcionarios/as públicos/as, que podrían influir en el comportamiento de las personas respecto del voto; así como consignar las irregularidades del proceso de votación de la cobertura mediática”¹⁴⁵.

Este monitoreo que se limitó a observar el comportamiento de los medios de comunicación para los días de los eventos electorales, confirmó hallazgos que ya habían sido advertidos por organismos internacionales, entre las que se destacaron:

- Insuficiente regulación para brindar garantías de equidad en el acceso a los medios de comunicación a partidos políticos y coaliciones contendientes;
- Falta de programación en canales nacionales para la difusión de propaganda política;
- Desproporcionalidad de publicidad proselitista a favor de los partidos políticos con mayores recursos económicos;
- Sesgos a favor o en contra de determinados actores políticos; y
- Trascusión a las prohibiciones de realizar propaganda electoral en el período del silencio electoral y el día de las elecciones, así como la publicación y la difusión quince días antes de la fecha de las elecciones, sobre los resultados de encuestas electorales¹⁴⁶.

Para las elecciones del 2012, la PDDH consideró vital ampliar el monitoreo a medios de comunicación a todo el proceso electoral. De esta manera, incluyó en su planificación estratégica la novedad de un *Programa de Observatorio a Medios de Comunicación*, que pretendió “contribuir al fortalecimiento de la democracia en cuanto al desarrollo de un proceso electoral auténtico, libre, equitativo, que asegure la libre expresión de la voluntad de las personas votantes, quienes tienen el derecho a formarse una opinión independiente y libre de toda violencia, presión o manipulación de cualquier tipo”¹⁴⁷.

Se realizaron diversas actividades para su montaje, entre ellas: la elaboración de un mapeo de medios de comunicación, tomando en cuenta la capacidad institucional; el diseño de indicadores e instrumentos de monitoreo, tomando en cuenta estándares internacionales¹⁴⁸ y la experiencia de monitoreo de organizaciones sociales¹⁴⁹; la integración y la inducción del equipo de trabajo; y el diseño de informes preliminares e informe final.

▪ *Delimitación de medios*

Los criterios que se utilizaron para seleccionar a los medios partieron de datos objetivos respecto a los índices de cobertura nacional y el grado de audiencia y lectores, así como la tendencia en la cobertura noticiosa. De esta manera, la delimitación de los medios públicos y privados quedó de la siguiente manera:

145 PDDH. Informe Electoral 2009, página 59.

146 *Ibid.*, página 58.

147 PDDH. Programa de Observatorio a Medios de Comunicación. Documento interno, Unidad de la Realidad Nacional, Secciones Análisis y Estadísticas. Enero de 2012.

148 Véase la página electrónica: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/ManualMetodologia_WEB.pdf, última consulta el 23 de febrero de 2012. También UE. El Salvador, Informe final elecciones generales 2009, Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. OEA. Informe de la Misión de Observación Electoral para la Elección de Presidente y Vicepresidente del 15 de marzo de 2009, en la República de El Salvador.

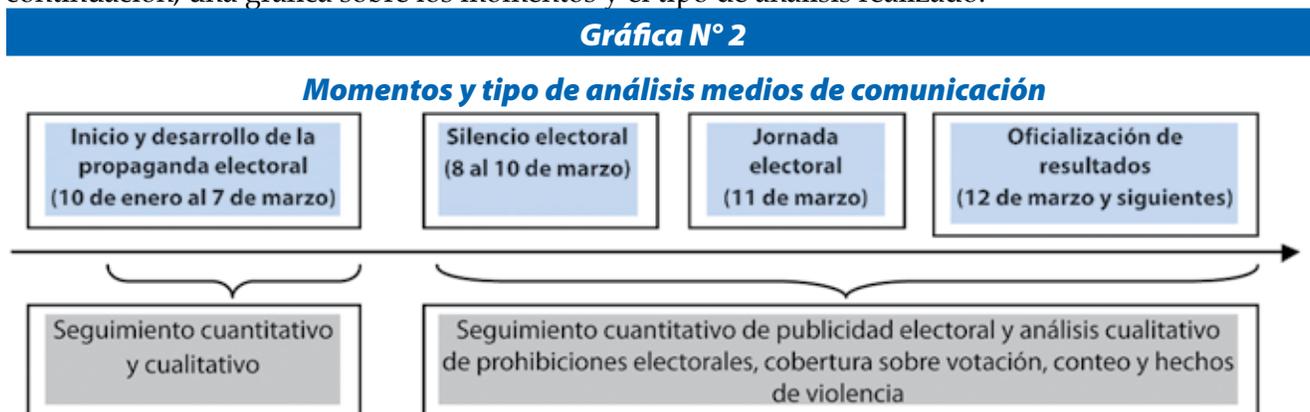
149 ISD. Principales hallazgos de la cobertura mediática elecciones 2009, del 14 de noviembre de 2008 al 13 de enero de 2009. San Salvador, 2009.

Cuadro N° 6 Delimitación de medios de comunicación observados		
	Públicos	Privados
Televisión	Canal 10	Canales 2, 4 y 6 (Tele-Corporación Salvadoreña, TCS)
	Canal 8 (Concesionado a la Asociación Ágape de El Salvador)	Canal 12 (Grupo AS Media)
		Canal 21 (Grupo Megavisión)
		Canal 33 (Grupo Tecnovisión)
Prensa escrita	Ninguno	La Prensa Gráfica (Grupo Dutriz)
		El Diario de Hoy (Grupo Altamirano)
		El Mundo (Grupo Borja)
		Diario Co Latino (Sociedad Cooperativa de empleados de Diario Co Latino de R.L)

▪ *Momentos de observación y metodología*

El período a analizar fue el establecido por el Tribunal Supremo Electoral para la Propaganda Electoral, tanto para las elecciones legislativas como las municipales¹⁵⁰. El análisis se dividió en cuatro momentos: inicio y desarrollo de la propaganda electoral; silencio electoral (prohibición de propaganda pagada, tres días antes de las elecciones y el propio día); jornada electoral; y oficialización de resultados.

La estrategia metodológica empleada combinó el análisis cuantitativo y cualitativo, con el propósito de establecer relaciones entre las frecuencias y la información capturada, tales como trasgresiones a las prohibiciones electorales, cobertura de la votación, conteo y hechos de violencia, entre otros. A continuación, una gráfica sobre los momentos y el tipo de análisis realizado.



▪ *Recolección, procesamiento y análisis de información*

Para obtener el material que fue observado, en el caso de los medios televisivos, se grabaron discos de almacenamiento de datos con las ediciones estelares de los noticieros, entrevistas y programas especiales electorales que fueron transmitidos en los horarios de mayor afluencia, incluyendo las pautas comerciales. En el período de silencio electoral, la grabación fue simultánea de acuerdo a las franjas de transmisión establecidas por el Reglamento de Propaganda Electoral vigente. En el caso del monitoreo de prensa, se revisaron todas las secciones de los periódicos que contenían piezas informativas y publicidad pagada de naturaleza electoral.

¹⁵⁰ De acuerdo al Calendario Electoral del Tribunal Supremo Electoral (Art. 81 Cn.y Art. 230 C.E.) el período legal de propaganda electoral para las elecciones legislativas inició el 10 de enero y finalizó el 7 de marzo de 2012. Para las elecciones a Concejos Municipales inició el 10 de febrero y finalizó el 7 de marzo de 2012.

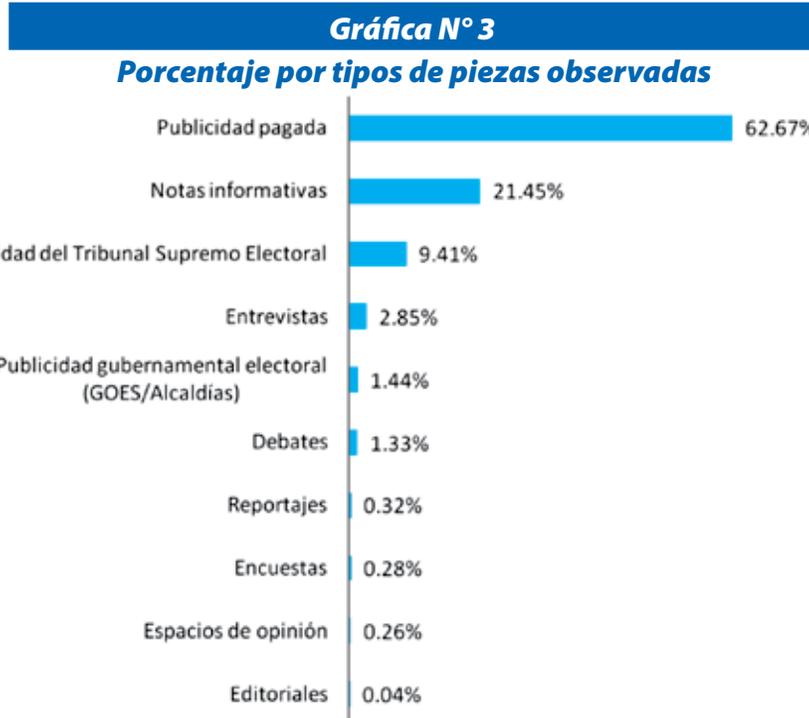
Posteriormente, un grupo de observadores revisó el material y completó formularios que recolectaron información pertinente¹⁵¹; luego se procesó la información y se creó una base de datos electrónica que facilitó la tabulación de los resultados; finalmente, se elaboraron los análisis respectivos tomando en cuenta las seis variables previamente definidas, a saber:

- Calidad informativa;
- Acceso equitativo de partidos políticos y candidatos;
- Imparcialidad y equilibrio informativo;
- Respeto de las prohibiciones electorales y estándares internacionales;
- Llamados a prevenir la violencia electoral; y
- Participación ciudadana en general y de los grupos sociales excluidos y marginados en particular.

c) Resultados del monitoreo de medios

La observación se realizó a los medios de comunicación de mayor influencia y aceptación entre la población salvadoreña: televisión y prensa escrita¹⁵², con énfasis en diferentes piezas informativas relacionadas al tema de elecciones: noticias informativas, encuestas, entrevistas, debates, reportajes, foros, publicidad pagada, publicidad gubernamental, entre otras¹⁵³.

En el período se revisaron en total **4,669 piezas informativas** entre medios de televisión y prensa escrita, repartidas de acuerdo a la siguiente proporción:



Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

151 Los formularios de observación a medios de comunicación se encuentran en los anexos del documento.

152 *Ibid.*, página 39.

153 Glosario de términos: Noticias electorales: relato o redacción que se refiera a un hecho directamente relacionado con las elecciones. Una noticia contiene hechos, y se presenta habitualmente en noticieros y programas. Pueden ser: información noticiosa, reportaje y reportaje especial, entrevistas. Encuestas: la publicación o presentación de estudios de opinión, ya sean elaborados por el medio de comunicación, partidos, sociedad civil o por diversas casas encuestadoras, entre otros. Editoriales: juicio institucional formulado en concordancia con la línea ideológica del medio de comunicación, siempre que este haga referencia al proceso electoral. Espacios de opinión: exposición y argumentación del pensamiento de un personaje reconocido acerca de cualquier tema relacionado con el proceso electoral. Tales como: entrevistas a candidatos/as en vivo o pregrabadas, reportajes en vivo o pregrabados, debates y foros. Publicidad pagada: espacios asignados a partidos y candidatos contendientes para promover sus mensajes y propuestas programáticas en el proceso electoral 2012. Tales como: spots publicitarios, canciones con contenido electoral, etc. Publicidad gratuita: ofrecida por los medios estatales a los partidos y las y los candidatos contendientes. Publicidad electoral: se refiere a aquella información que difunde el gobierno o el órgano electoral para mantener informada a la ciudadanía acerca de los derechos y responsabilidades de las y los votantes, así como la fecha y lugar en la que se llevará a cabo la votación, campañas de promoción del voto y registro de votantes, y actualización de datos. Para observar el rol de la autoridad electoral en la difusión de este tipo de información, se registrarán las publicaciones o menciones dentro de los programas y medios establecidos en la muestra que tengan publicidad electoral en torno al: llamado al voto, información para votar el día de la elección (localización de mesa de votación, documentos necesarios, como votar, etc.), secreto del voto, dónde presentar denuncias electorales, entre otros. Publicidad gubernamental: espacios publicitarios que utiliza el gobierno para dar a conocer programas y actividades gubernamentales (gobierno central y gobiernos locales). Se observará si existe veda para publicidad de actos de gobierno a partir de que se haya iniciado la campaña electoral/política. Se registrarán las notas en las que se publicitan los actos de gobierno como inauguración de hospitales, escuelas, etc.

En el período, el comportamiento de las piezas informativas se caracterizó por un aumento vertiginoso de la publicidad pagada. Esta tendencia se acentuó más en los medios televisivos que saturaron los tiempos de antena hasta la fecha límite antes del evento electoral. Igual tendencia experimentó la publicidad electoral desplegada por el TSE consistente en informar a la población sobre los lugares y las novedosas formas en que se podría emitir el voto, este incremento fue sustantivo en el mes de febrero. También llamó la atención el aumento de la publicidad gubernamental electoral de las Alcaldías Municipales, incluso fuera de los períodos legales establecidos.

Contrario a esta tendencia, los debates televisados que son uno de los géneros periodísticos que ayudan a contrastar las opiniones electorales y que posibilita que la población conozca mejor las diferentes propuestas y decidan mejor su voto, fueron disminuyendo, hasta quedar rezagado junto con los otros géneros. En el caso del canal 10 de titularidad pública, no contó con suficientes espacios de entrevistas y debates entre candidatos/as, siendo una obligación para este tipo de medios¹⁵⁴.

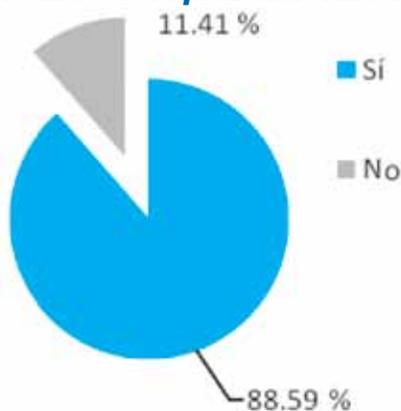
▪ *Acceso a una información de calidad*

Los medios de comunicación ocupan un lugar preponderante en la formación de la opinión pública, la cual constituye un elemento básico para la existencia del pluralismo político en un estado democrático de derecho, formando una sociedad libre y abierta. Así los medios deben apoyarse en recursos técnicos que le den claridad a las notas; garantizar que la población reciba información sobre cuestiones electorales, como el rol de las elecciones en la democracia, la forma de ejercer su derecho de voto, las posiciones en cuanto a políticas que sostienen los distintos partidos y candidatos/as que se disputan la elección; y proponer la discusión de temas relacionados con el bienestar y la vigencia de los derechos humanos.

En el primero de los indicadores, la mayoría de las piezas revisadas tuvieron correspondencia entre los títulos y el contenido de las mismas. Además, se utilizaron en buena medida, apoyos técnicos como fotografías, declaraciones de funcionarios/as públicos/as, investigaciones, opiniones, estudios, entrevistas, encuestas, entre otros recursos.

Gráfica N° 4

Correspondencia del título con el contenido de la pieza informativa



Gráfica N° 5

Uso de apoyo técnico por pieza informativa



Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

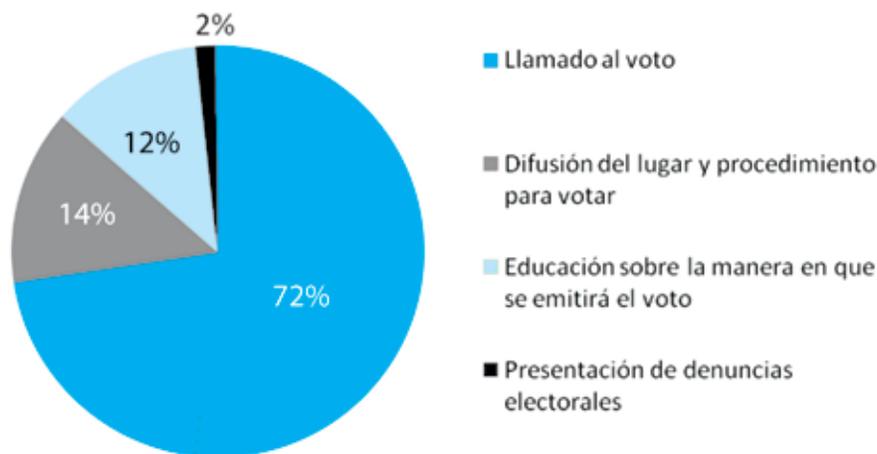
154 De acuerdo a la Declaración Conjunta Sobre Medios de Comunicación y Elecciones emitida por el Relator Especial de Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank LaRue; la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), Catalina Botero Marino; la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, Dunja Mijatović; y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), Faith Pansy Tlakula. Véase la página electrónica:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=745&IID=2>, última consulta el 20 de agosto de 2012.

En la siguiente gráfica, se refleja que los medios fueron protagonistas y sirvieron de plataforma para que el TSE hiciera su labor informativa de lanzar llamados para emitir el voto, la difusión de los lugares y el procedimiento para votar, información sobre la manera en que se emitirá el voto y presentación de denuncias electorales, en la siguiente proporción:

Gráfica N° 6

Publicidad del Tribunal Supremo Electoral



Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

Por otro lado, los medios de comunicación tuvieron un papel destacado de cara a informar a la población salvadoreña sobre todo lo relacionado con el proceso electoral. Los medios fueron protagonistas para la cobertura de temas políticos electorales relacionados con:

- **Campaña Electoral:** plataforma programática (53%); propaganda electoral (38%); violencia electoral (6%); financiamiento electoral (2%); y otros (1%).
- **Administración electoral:** organización electoral (46%); funcionamiento de organismos electorales (30%); registro electoral (15%); retraso en campaña publicitaria (8%); y otros (1%).
- **Reformas electorales:** reforma a la ley electoral (38%); candidaturas no partidarias (20%); voto de salvadoreños en el exterior (20%); voto residencial (14%); y tamaño de la papeleta/fotografía (8%).
- **Otros temas:** llamado al voto (53%); fraude electoral (28%); encuesta de preferencia de voto (15%); observación electoral nacional e internacional (4%); y otros (1%).

En el día de las elecciones y los días posteriores a la misma, los medios de comunicación tuvieron un papel destacado en informar a la población salvadoreña sobre los principales hechos relacionados con el proceso electoral; de esta manera, se observó una cobertura completa de la información y los datos proporcionados por el TSE; participación de los observadores electorales; transmisión de resultados del escrutinio final; las proclamaciones de victoria y las aceptaciones de derrotas de las personas candidatas; entrevistas con las personas candidatas ganadoras; denuncias por fraude electoral presentadas al TSE; entre otros.

En otra variable de análisis, respecto a la cobertura mediática de propuestas electorales relacionadas con la vigencia de los derechos humanos, se observó un interés de los medios de comunicación en abordar problemas generales que afectan a la población salvadoreña. Sin embargo, preocupó la mínima presencia de los temas relacionados a sectores sociales en situación de vulnerabilidad, tales como: niñez y adolescencia, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas con

VIH, pueblos indígenas, entre otras, lo cual no favorece la asunción de estos temas como una de las prioridades para la sociedad.

A continuación se presentan los temas abordados por los medios de comunicación correspondientes a cada dimensión de derechos humanos:

- Derechos económicos, sociales y culturales (54.42%): nivel de vida adecuado (49%); trabajo (17%); derechos sociales sin especificar (14%); salud (10%); educación (7%); y seguridad alimentaria (3%).
- Derechos civiles y políticos (41.17%): ejercicio del voto (59%); seguridad ciudadana (38%); optar a cargos públicos (3%); y sistema penitenciario (1%).
- Derecho a la protección del medio ambiente (2.34%): gestión ambiental (53%); gestión de riesgos (19%); política hídrica (14%); desechos sólidos (8%); y cambio climático (6%).
- Derecho de la niñez y adolescencia (1.19%): educación (44%); violencia juvenil (22%); recreación y deportes (22%); y participación política de jóvenes (12%).
- Derechos de los pueblos indígenas (0.37%), personas con discapacidad (0.33%) y derechos de las mujeres (0.19%): discriminación, trabajo, educación y accesibilidad física.

Finalmente, se tomó en cuenta como parámetro para una cobertura de calidad, el abordaje de temas programáticos y de coyuntura. Respecto a los programáticos se mencionaron aspectos relacionados con el tema social (69.43%), económico (19.81%), democracia y estado de derecho (6.58%) y políticas públicas (2.95%). En lo coyuntural se abordaron los temas del matrimonio entre personas del mismo sexo (0.48%); pena de muerte (0.41%); violencia electoral (0.07%); tinta y pega (0.07%); entre otras.

- *Acceso equitativo de los partidos y candidatos/as contendientes*

La cobertura y los espacios asignados a partidos políticos y candidatos/as contendientes en los medios deben ser plurales y sin discriminación alguna, de tal manera que se garantice la diversidad de opciones electorales para que la ciudadanía pueda formarse una opinión crítica. Los indicadores a tomar en cuenta en esta variable son: tiempo de antena por minutos y segundos en televisión y el espacio por centímetros cuadrados en prensa escrita.

La PDDH ha expresado su preocupación respecto a la insuficiente regulación que garantice a las fuerzas políticas contendientes un acceso equitativo a los medios de comunicación¹⁵⁵. Lo que ha provocado desproporciones manifiestas en la utilización de espacios informativos y financiamiento en publicidad pagada en los medios, afectando la igualdad de oportunidades para las diversas posiciones políticas y la posibilidad para la ciudadanía de tomar una decisión en condiciones adecuadas¹⁵⁶. Por ello ha recomendado a la Asamblea Legislativa que realice las modificaciones legales correspondientes para subsanar este vacío; sin embargo, hasta el momento, no se ha aprobado ningún cuerpo normativo que venga a regular lo concerniente al acceso a medios de comunicación y fomentar la competencia política equitativa¹⁵⁷.

Para estas elecciones del 2012 no fue la excepción, en el inicio legal de la propaganda electoral se presentaron evidentes desequilibrios en la medición de espacios y tiempo asignado a favor de partidos políticos mayoritarios, tendencia que se mantuvo hasta finalizar el período. Para facilitar la comprensión de los resultados, se ha separado el análisis en dos categorías: 1. Acceso por cobertura mediática: que se refiere al espacio y el tiempo que le asigna a partidos y candidatos/as en notas informativas, debates, entrevistas, espacios de opinión, entre otras; y 2. Acceso por publicidad pagada: referida a los espacios

¹⁵⁵ PDDH, Informe electoral 2009, página 94.

¹⁵⁶ Organización de Estados Americanos (OEA). Informe de la Misión de Observación Electoral Elección de Presidente y Vicepresidente del 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador, OEA/Ser.G, CP/doc. 4451/09, 7 diciembre 2009, página 12.

¹⁵⁷ Véase la página electrónica: <http://www.lapagina.com.sv/ampliar.php?id=69920>, última consulta el 16 de agosto de 2012.

y los tiempos pagados por partidos y candidatos/as contendientes para promover sus mensajes y propuestas programáticas.

➤ *Acceso por cobertura mediática*

Tomando en cuenta los indicadores de tiempo de antena por minutos y segundos para medios de televisión y el espacio por centímetros cuadrados en la prensa escrita, el resultado general de la observación sin publicidad pagada, permite afirmar que los medios monitoreados reflejaron una mayor cobertura mediática para ARENA con el 33.42% en televisión y el 40.76% en prensa escrita; seguido del FMLN con 23.95% y 32.44%, respectivamente; en tercer lugar, se lo disputaron los partidos CN con el 13.45% para televisión y GANA con el 9.51% en prensa escrita. El detalle se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7		
Acceso de candidatos/as y partidos políticos por cobertura mediática		
(tiempo de antena y espacios de prensa)		
Partidos políticos y candidatos/as no partidarios/as	Televisión	Prensa Escrita
ARENA	33,42%	40,76%
FMLN	23,95%	32,44%
CN	13,45%	7,64%
GANA	11,15%	9,51%
PES	7,27%	4,92%
CD	5,46%	2,76%
PP	2,26%	0,36%
No partidarios	1,53%	0,70%
PNL	1,26%	0,92%
Coalición PES/CN	0,23%	0,00%
FPS	0,02%	0,00%
Total	100.00%	100.00%

Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

Asimismo, el cuadro anterior muestra que contrario al alto nivel de acceso por parte de los partidos mencionados, la cobertura mediática marginó a las personas candidatas no partidarias, con el 1.53% y 0.70%, respectivamente. La brecha fue más amplia respecto a los partidos PNL, Coalición PES/CN y FPS, lo que implica un factor de desigualdad para acceder a cargos públicos.

En otro análisis respecto a la cobertura por protagonista, los resultados reflejaron que las personas candidatas de los partidos mayoritarios se ubicaron en las primeras posiciones en el acceso a medios de comunicación. Cabe hacer notar que algunos candidatos para alcaldías municipales fueron el objetivo principal de la cobertura en televisión y prensa escrita. Por ejemplo, el candidato por ARENA para la Alcaldía de San Salvador, Norman Quijano obtuvo el mayor porcentaje con el 3.95% y 18.80%, respectivamente, seguido del candidato por el FMLN para la misma Alcaldía, Jorge Shafick, con 2.57% y 11.04%, respectivamente.

También se presentaron importantes brechas de cobertura mediática respecto a mujeres candidatas y hombres candidatos. En la televisión, las mujeres candidatas tuvieron una presencia del 14.24%, frente al 80.11% para los hombres candidatos, es decir, cinco veces menos. En la prensa escrita, las mujeres candidatas alcanzaron un porcentaje menor al anterior, con un grado de presencia del 5.70%, en clara

disparidad con los hombres candidatos con un 60.06%, es decir, diez veces menos. El porcentaje restante en ambos casos estuvieron a favor de las cúpulas o dirigencias de los partidos políticos mayoritarios. La marginada presencia de temas de igualdad de género en la cobertura mediática junto con la menor cobertura mediática hacia las mujeres candidatas, mermó las posibilidades de participación política de las mujeres en la campaña electoral, constituyéndose en un factor de desigualdad que reducen sus posibilidades para que sean conocidas y puedan acceder a cargos públicos.

➤ *Acceso por publicidad pagada*

Siempre bajo los mismos indicadores de tiempo de antena y espacios de prensa, ahora en publicidad pagada, para el inicio del período de propaganda electoral, se reportó una tendencia a favor de ARENA con el 42.99% en televisión y 48.79% en prensa escrita; seguido del FMLN con 35.84% y 25.15%, respectivamente; y GANA con 12.00% y 13.33%, respectivamente. Se observa que los partidos políticos PP, PNL, FPS, Coalición PES/CN y las personas candidatas no partidarias no contaron con publicidad pagada en las franjas observadas. El detalle se presenta en la siguiente gráfica:

Cuadro N° 8 Acceso de candidatos/as y partidos políticos por publicidad pagada (tiempo de antena y espacios de prensa)		
Partidos políticos y candidatos/as no partidarios/as	Televisión	Prensa Escrita
ARENA	42,99%	48,79%
FMLN	35,84%	25,15%
GANA	12,00%	13,33%
CD	4,77%	4,53%
CN	2,43%	4,02%
PES	1,97%	3,33%
PNL	0,00%	0,58%
FPS	0,00%	0,27%
PP	0,00%	0,00%
No partidarios	0,00%	0,00%
Total	100.00%	100.00%

Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

En el cuadro anterior, se debe resaltar con preocupación la marginación de las candidaturas no partidarias¹⁵⁸ de la propaganda electoral, derecho que le asiste de acuerdo al marco jurídico electoral y las reformas transitorias que se introdujeron para el proceso electoral 2012. El Estado no adoptó medidas adecuadas para garantizar que la población conociera los programas y las propuestas programáticas de dichos candidatos, en vez de ello, persistieron obstáculos legales que dificultaron y desmotivaron la participación política, tales como la insuficiente regulación que garantizara el acceso equitativo en los medios de comunicación; la exigencia de más requisitos para su inscripción; y el desconocimiento de derechos electorales como el de vigilancia y la entrega del acta de escrutinio para el día de la jornada electoral.

Una de las innovaciones para este proceso electoral fue la reforma del voto por rostro. Sin embargo, no todos los partidos políticos aprovecharon esta oportunidad para publicitar a sus candidatos/as.

¹⁵⁸ Para las elecciones 2012, participaron por primera vez candidaturas no partidarias. De 19 personas que se sometieron al proceso de inscripción, solamente 5 candidatos quedaron inscritos, representando a los Departamentos de San Salvador, Ahuachapán, Chalatenango y La Unión. Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/250403-pddh-velara-por-votos-de-los-no-partidarios.html>, última consulta el 20 de agosto de 2012.

Se observaron estrategias diferentes, mientras ARENA apostó a una campaña orientada a las/los candidatas/os, el FMLN se concentró en publicitar a la cúpula o el partido. En general para todos los partidos políticos, esta diferencia fue muy notable en la prensa escrita, donde la publicidad pagada por cúpula alcanzó el 52.08%, mientras la publicidad por candidato/a fue del 47.92%. En televisión la tendencia se revertió, la publicidad por cúpula fue del 38.42%, mientras la publicidad por rostro fue del 61.58%.

Igual que en el acceso por cobertura mediática, persistieron las brechas de acceso a publicidad pagada de mujeres candidatas y hombres candidatos. En prensa escrita las mujeres candidatas tuvieron un 5.26% y los hombres candidatos un 42.65%; es decir, ocho veces menos. En televisión las mujeres candidatas tuvieron un 7.93%, mientras que los hombres candidatos un 53.65%, es decir, seis veces menos. Lo que repercutió en las oportunidades reales para ejercer plenamente el derecho de las mujeres a acceder a cargos públicos.

Por otro lado, la propaganda electoral en general se orientó en buena medida a difundir la imagen y los mensajes de las personas candidatas y los partidos políticos, lamentando las descalificaciones personales entre líderes políticos, sin aportar suficientes elementos de juicio ni debate a los ciudadanos. En particular, la PDDH le preocupó que en el trascurso del período de propaganda electoral, algunos partidos políticos difundieran mensajes antidemocráticos y contrarios a las obligaciones en materia de derechos humanos como la implementación de la pena de muerte y la militarización de la seguridad ciudadana en el servicio de transporte público, entre otros.

Salvo algunas excepciones, se llevaron a cabo debates que ayudaron a la población a formarse una opinión crítica sobre las propuestas de los actores de la contienda electoral. Una de ellas fue el programa de televisión “Foro Electoral” de AGAPE TV, Canal 8, en el que se difundieron y se cuestionaron las propuestas electorales para cargos legislativos y municipales de todo el país. El espacio contó con la participación de jóvenes panelistas de la sociedad civil y la participación ciudadana por medio de llamadas telefónicas, quienes cuestionaron a las personas candidatas invitadas. La PDDH también participó en dicho programa en calidad de observador electoral, reiterando el papel fundamental de los medios de comunicación para promover la libertad de expresión y garantizar el derecho a la información, elementos fundamentales para el desarrollo de unas elecciones libres y justas propias de una sociedad democrática.

Finalmente, la PDDH lamentó el uso de estrategias de publicidad de algunos partidos políticos, donde se fomentó la discriminación y la violencia de género, reduciendo a la mujer a objeto sexual. Dos hechos emblemáticos representan esta caracterización de la campaña: la propaganda difundida en redes sociales del candidato por el partido GANA a la Alcaldía Municipal de San Miguel, Wilfredo Salgado, en que aparecían muchachas jóvenes bailando frente de niños y niñas¹⁵⁹; y la publicidad del partido ARENA en que se logra observar a muchachas jóvenes con camisetas con el eslogan: “las más sexys estamos con ARENA”. Ambos hechos denunciados por organizaciones feministas por considerar que afectan el derecho a la integridad física y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, reconocidos en la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia ejercida contra la Mujer “Convención Belem do Pará”¹⁶⁰.

159 Véase la página electrónica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/247735-piden-a-fiscalia-electoral-investigar-propaganda-de-gana-por-supuestos-atentados-a-la-moral.html>, última consulta el 21 de agosto de 2012.

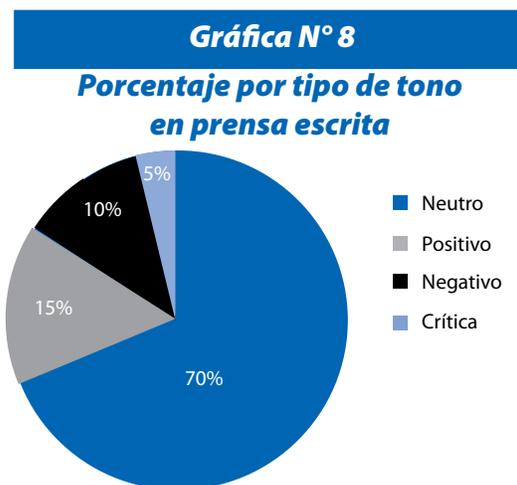
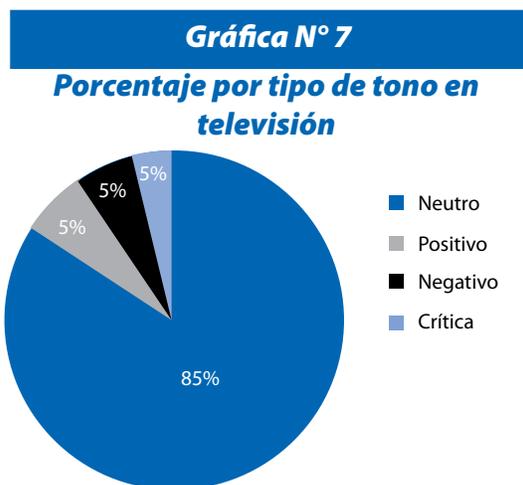
160 Véase la página electrónica: <http://www.contrapunto.com.sv/cparchivo/especiales/reportaje-mujer-y-su-imagen-en-las-elecciones>, última visita el 21 de agosto de 2012.

▪ *Imparcialidad y Equilibrio Informativo*

Es de capital importancia que en el período de propaganda electoral los medios de comunicación sean imparciales y otorguen un equilibrio informativo, pues de esta forma se respetará el derecho de la población a formarse una opinión independiente y libre de toda violencia, presión o manipulación de cualquier tipo. El indicador que tradicionalmente se utiliza para medir esta variable de análisis son los tonos empleados por los medios en sus notas informativas, cuando se refieren a las personas candidatas y los partidos políticos, los cuales pueden ser: positivos, negativos, neutros y ataques o críticas graves.

En las elecciones del 2009, la PDDH detectó sesgos en la cobertura noticiosa y en las entrevistas a favor de candidatos/as y partidos políticos, lo que llevó a afirmar que si bien los medios de comunicación han contribuido a la generación de un ambiente cívico y respetuoso de los derechos humanos y políticos, éstos deberían hacer un mejor esfuerzo para que su actuación se ubique dentro de los estándares internacionales de profesionalismo ético¹⁶¹. En este mismo sentido, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea recomendó a los medios de comunicación salvadoreños extremar sus esfuerzos por mantener la objetividad e imparcialidad como pilares fundamentales en el desarrollo de sus tareas informativas, especialmente durante la cobertura de una campaña electoral¹⁶².

En las elecciones del 2012, en lo que se refiere al tono de las informaciones asignadas a cada partido y candidato/a durante el período de propaganda electoral, la suma total de tonos monitoreados en televisión y prensa escrita reflejan una tendencia a la neutralidad de las notas informativas. En las siguientes gráficas, se observa que el 85% y el 70% de las notas revisadas respectivamente, correspondieron a tonos neutrales, seguidos del 6% y 15% con tonos positivos, 6% y 10% con tonos negativos y 3% y 5% en ataques y críticas.



Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

Respecto a la parcialidad del contenido noticioso de los medios de comunicación, se concluye lo siguiente:

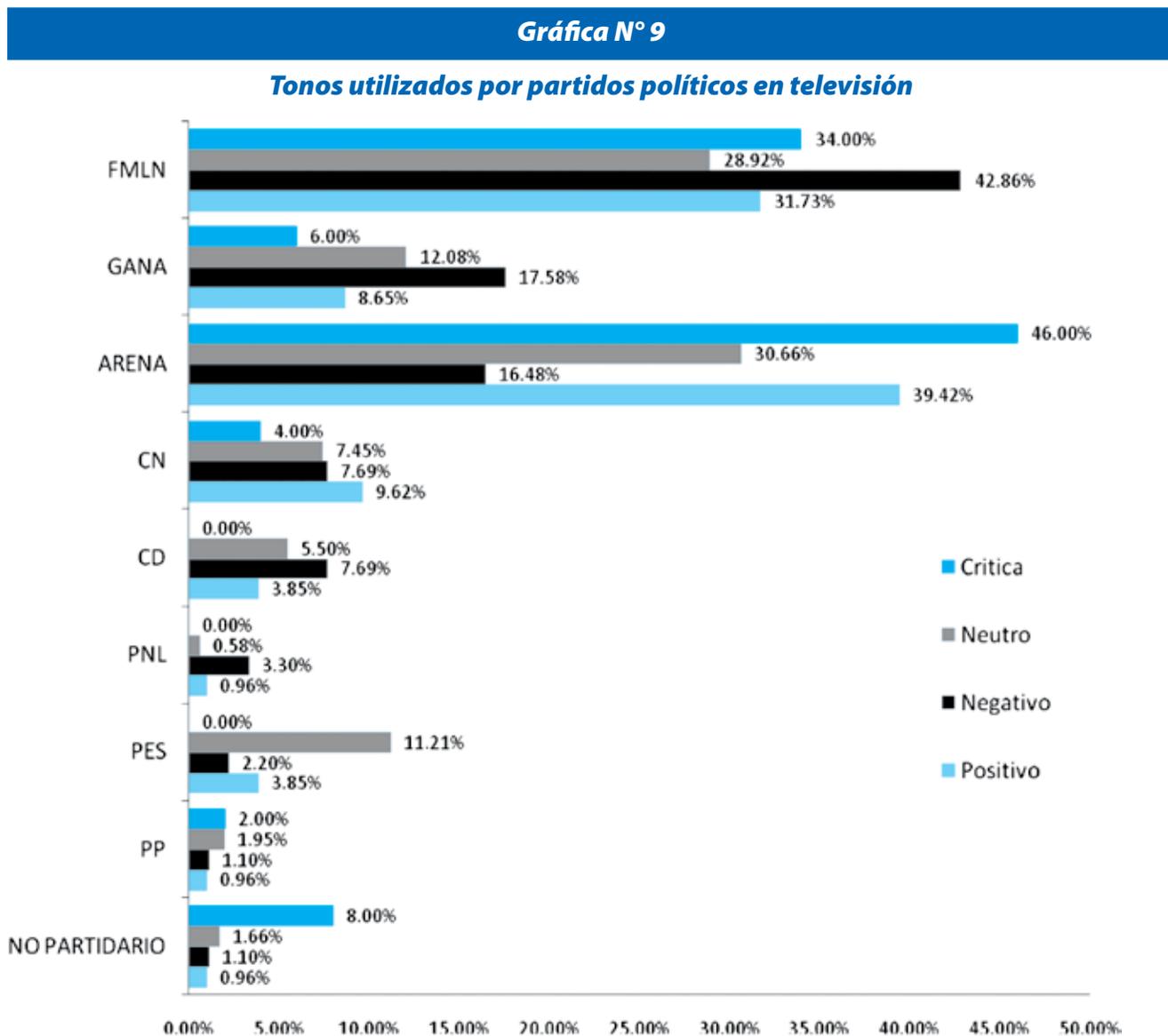
- ARENA fue el partido que resultó más favorecido reportando un mayor porcentaje de tonos positivos tanto en televisión como prensa escrita, 39.42% y 44% respectivamente;
- El FMLN fue el partido que resultó menos favorecido con un mayor porcentaje de tonos negativos en televisión y prensa escrita, 42.86% y 64.71%, respectivamente;
- ARENA obtuvo mayores ataques y críticas graves en televisión con el 46%, mientras que y el FMLN ocupó el primer lugar en este mismo rubro en prensa escrita con 46.15%;

161 PDDH. Informe Electoral 2009, página 59.

162 Misión de la Observación de la Unión Europea, Informe Final de las Elecciones Generales de El Salvador 2009, página 69.

- En televisión los demás partidos tuvieron un comportamiento variante, entre tonos negativos, positivos y neutros, las candidaturas no partidarias obtuvieron un tono de ataque y crítica. En prensa se experimentó una tendencia a la neutralidad.

A continuación las gráficas que presentan el detalle:

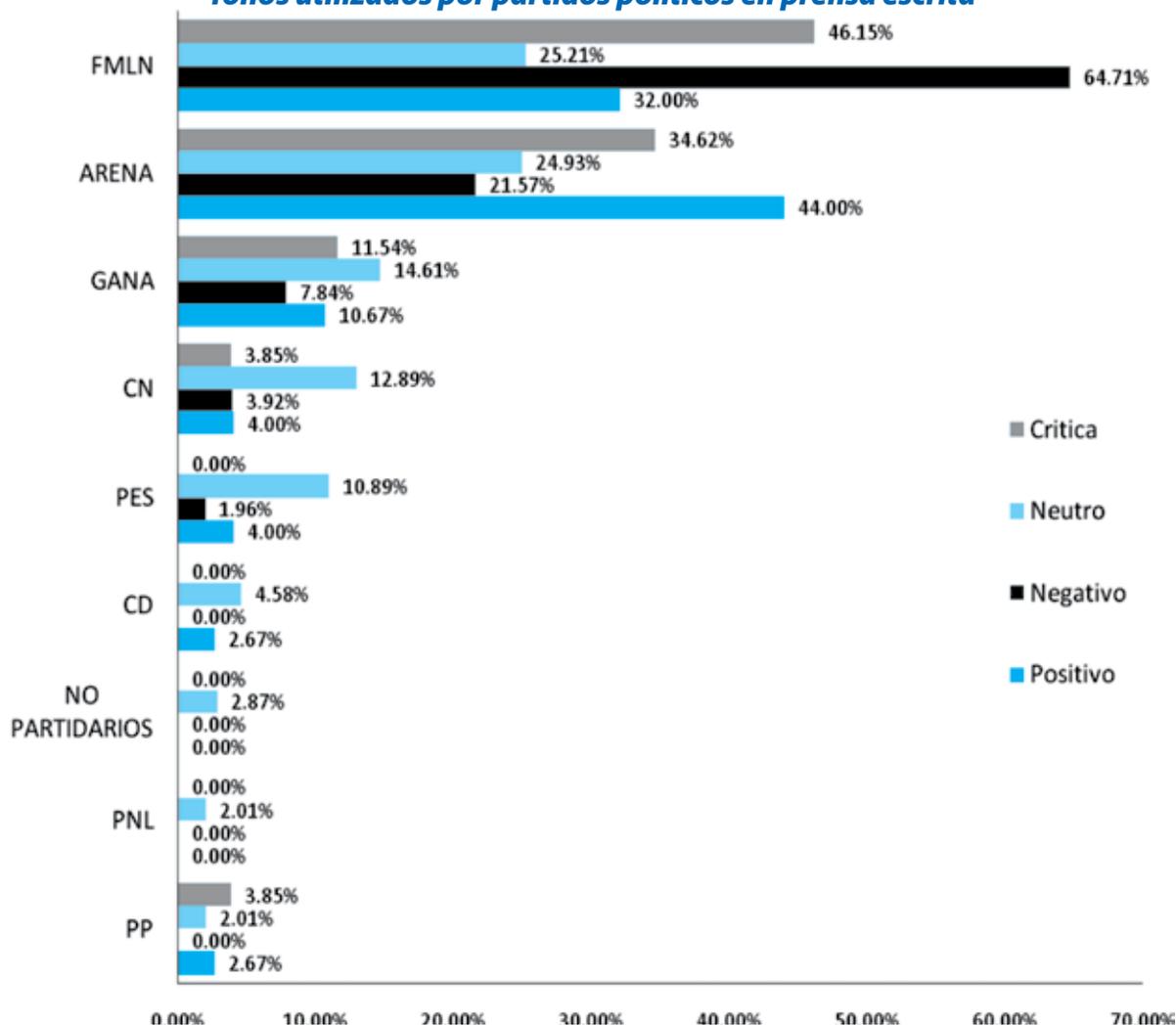


Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

En el cuadro anterior refleja los resultados de los tonos en medios televisivos, se encontró que el FMLN obtuvo los niveles más altos de tonos negativos con un 42.86%, en segundo lugar se ubicó GANA con un 17.58%, luego ARENA con un 16.48%. En tonos positivos, resultó en primer lugar ARENA con 39.42%, seguido del FMLN con 31.73% y CN con 9.62%. El ambiente de confrontación y polarización se mantuvo alto, el partido ARENA recibió la mayor cantidad de críticas con un 46%, seguido del FMLN con un 34% y los no partidarios con un 8%. Este último dato resulta interesante ya que las candidaturas no partidarias no contaron con las mismas condiciones de competencia que los demás actores políticos, a pesar de ello fueron objeto de crítica por los medios de comunicación.

Gráfica N° 10

Tonos utilizados por partidos políticos en prensa escrita



Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

En el anterior cuadro se presentan los resultados de los tonos en prensa escrita, igual que en los medios televisivos se encontró que el FMLN obtuvo los niveles más altos de tonos negativos con un 64.71%, triplicando el porcentaje de ARENA con un 21.57%, el tercer lugar fue para GANA con un 7.84%. En tonos positivos, resultó en primer lugar ARENA con 44%, seguido del FMLN con 32% y GANA con 10.67%. En cuanto a los tonos de críticas, el FMLN recibió un 46.15%, ARENA 34.62%, GANA 11.54%, CN y las candidaturas no partidarias 3.85%.

▪ *Prevención de la violencia electoral*

Los periodistas y los medios de comunicación deben contribuir a prevenir la violencia electoral inculcando valores humanos por medio de la promoción de una actitud de entendimiento, pluralismo y diversidad, dejando atrás elementos como la difamación, la censura, o irrespeto a los derechos de terceros¹⁶³.

¹⁶³ Artículos 6 y 9 del Código Internacional de la Ética Periodística de la UNESCO.

La PDDH considera que el tratamiento de las noticias referidas a los casos de violencia electoral puede resultar determinante para crear un clima de armonía y respeto entre las fuerzas políticas contendientes. De tal manera que la moderación en la cobertura a tales sucesos; los llamados a la prevención de la violencia; la difusión de los pactos de no agresión electoral; la cobertura a la respuesta de las instituciones públicas a los hechos de violencia; y evitar la cobertura a hechos de violencia cuando participan niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pueden incidir en crear una cultura de entendimiento y tolerancia en la campaña electoral y disminuir la polarización política que genera violencia electoral.

En el período, los medios de comunicación de televisión y de prensa escrita observados cubrieron hechos que generaron violencia electoral e hicieron un llamado a prevenirla (38.85%). Se observó que la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y, en algunos casos, el Tribunal Supremo Electoral, actuaron para atender las denuncias por violencia electoral (29.50%). También, los medios cubrieron la firma del *Pacto de Entendimiento para Prevenir la Violencia Electoral*, impulsado por la PDDH y suscrito por la mayoría de los partidos políticos y candidatos no partidarios contendientes, que buscó garantizar que la campaña y las elecciones se desarrollen en un clima de respeto a la legalidad y la institucionalidad (25.90%). Finalmente, en algunos medios se observó la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en hechos de violencia electoral (5.76%). El detalle a continuación:

Cuadro N° 9 Prevención de la violencia electoral				
Cobertura de hechos de violencia	Televisión	Prensa escrita	Total	Porcentaje
Llamamientos para prevenir la violencia	25	29	54	38,85%
Instituciones públicas que actuaron para atender los hechos de violencia	22	19	41	29,50%
Divulgación del pacto de no agresión firmado por los partidos políticos	18	18	36	25,90%
Participación de niños, niñas y jóvenes en hechos de violencia	4	4	8	5,76%
Total	69	70	139	100,00%

Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

La campaña electoral transcurrió con normalidad, salvo algunos sucesos que ocurrieron antes, durante y posterior al cierre del período legal de la propaganda electoral, que desencadenaron enfrentamientos entre las bases de los partidos y provocaron lesiones, destrucción de material de campaña, destrucción de material electoral, invasión a casas de campaña de los partidos políticos, entre otros¹⁶⁴. A continuación, los casos emblemáticos que dieron cobertura los medios de comunicación:

El ocurrido a dos días del inicio del período de propaganda electoral, entre militantes del FMLN y el Cuerpo de Agentes Metropolitanos de San Salvador (CAM) a consecuencia de la aplicación de la Ordenanza Municipal de San Salvador que restringe la pega de afiches y de otros artículos de propaganda, pero que no está prohibida en el Código Electoral. Este suceso ocasionó lesiones y daños en ambas partes. La PDDH condenó tales hechos e instó a que las autoridades públicas iniciaran los procedimientos legales correspondientes y aplicaran las sanciones con tal de evitar que se cometieran otros hechos de la misma naturaleza.

¹⁶⁴ El TSE recibió 16 denuncias de violencia electoral, de las cuales 6 fueron remitidas a la Fiscalía General de la República por considerar que se tratan de aspectos de responsabilidad penal y civil. De acuerdo al Presidente del TSE, el número de demandas recibidas es mucho menor que las de anteriores procesos electorales. Véase la página electrónica: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/63210/2012/03/01/Tribunal-Supremo-procesa-16-denuncias-formales-por-violencia-electoral>, última consulta el 21 de agosto de 2012.

También, el sucedido el catorce de febrero, en el que se reportó la invasión a las casas de campaña de los partidos de ARENA, GANA y FMLN, en el Municipio de Soyapango, Departamento de San Salvador, donde los agresores pintaron con mensajes las paredes de las referidas sedes partidarias, a pocos días que los partidos políticos firmaran un pacto de no violencia electoral.

El diez de marzo se registró un enfrentamiento entre militantes del FMLN y miembros de la Junta Municipal de Mejicanos identificados con el partido ARENA, quienes impidieron el retiro de la propaganda electoral colocada en las afueras del Centro Escolar Perú en la Colonia Zacamil, Municipio de Mejicanos. El resultado de este acto fue una persona lesionada y cuatro detenidos por la PNC.

El once de marzo, para el día del evento electoral, se dio cobertura a hechos de violencia: el ataque hacia Norman Quijano y su hija por simpatizantes del FMLN en el Centro Escolar Dr. Serge Reynaud de la Ferrier en la Colonia Escalón, San Salvador, intervino la PNC; destrucción de material electoral por una turba de doscientas personas en el Centro Escolar Cantón Cara Sucia en San Francisco Menéndez, Ahuachapán; y la protesta que impedía el traslado de actas para el escrutinio por personas no identificadas en el Centro Escolar de Cuscatancingo Tomás Cabrera, San Salvador, intervino la UMO.

■ *Prohibiciones del marco jurídico electoral*

El servicio de publicitar la propaganda electoral de los partidos políticos a través de los medios de comunicación, se encuentra sujeto a la observancia de las obligaciones y las prohibiciones que establece el marco jurídico electoral, que busca establecer límites para garantizar el respeto a otros derechos que se encuentran involucrados en la campaña electoral, tales como: la libertad de expresión, el acceso a la información, asociación y reunión, honor, imagen, entre otros.

Así, los medios de comunicación cumplen con el rol de filtros de información, siendo responsables junto con los partidos políticos de los contenidos de los espacios asignados en su programación¹⁶⁵. El observatorio logró detectar algunas infracciones a dichas prohibiciones que se presentan a continuación, luego se comentarán las más destacadas.

Cuadro N° 10				
Frecuencia de casos de incumplimiento a las prohibiciones del marco jurídico electoral				
Prohibiciones	Televisión	Prensa escrita	Total	Porcentaje
Publicidad de contrataciones inaugurales de obras de infraestructura 30 días antes del evento electoral (Art. 231, inciso 1° CE)	28	2	30	46,15%
Propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa (Art. 228, inciso 1° CE)	14	6	20	30,77%
Propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos/as o líderes vivos o muertos (Art. 228, inciso 3° CE)	5	3	8	12,31%
Publicidad de resultados de encuestas o proyecciones electorales 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes los resultados (Art. 230, inciso 2° CE)	6	0	6	9,23%
Propaganda por asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político (Art. 280, inciso 1° CE)	0	1	1	1,54%
Total	53	12	65	100,00%

¹⁶⁵ La trasgresión de las prohibiciones establecidas por el marco jurídico puede acarrear responsabilidad penal y administrativa, tanto para los partidos políticos como a los medios de comunicación en los casos establecidos en los artículos 284, 285, 295, 297 y 298 del Código Electoral.

➤ *Propaganda electoral adelantada*

Aparte del cuadro anterior, también se observó trasgresiones a la prohibición de hacer propaganda antes de su inicio legal (Art. 230, inciso 1º CE y Art. 81 de la Constitución de la República)¹⁶⁶. Los medios cubrieron las actividades proselitistas con incidencia a influir en la preferencia del electorado antes del inicio legal de la propaganda electoral, se aprovecharon diferentes momentos para realizar esta cobertura, tales como en la inscripción y la presentación de los concejos municipales, la presentación de plataformas políticas, entre otros.

Sin duda alguna, esta situación se genera debido a la falta de regulación sobre el tipo de publicidad que se puede emitir antes de que la propaganda electoral se encuentre permitida legalmente. Tradicionalmente, se ha argumentado que si dichas acciones no contemplan un llamado expreso al voto para determinado partido político, no puede considerarse dentro del término “propaganda electoral”. Dicha situación resulta un concepto arbitrario que demanda su urgente regulación, debiendo establecer con claridad las conductas y sanciones respectivas ante el incumplimiento de la ley.

Al respecto, es necesario destacar que a finales de 2011, algunas organizaciones sociales presentaron demandas al TSE para que actuara frente a las claras acciones de adelantamiento de propaganda proselitista¹⁶⁷. También algunos partidos han denunciado bajo los mismos motivos, sin que fueran acogidas sus pretensiones¹⁶⁸. Ante tales sucesos, el TSE evidenció su pasividad y respuesta tardía con la presentación de un anteproyecto de “Ley Especial Reguladora de la Propaganda Electoral”¹⁶⁹ con el fin de que la Asamblea Legislativa iniciara la discusión respectiva. Sin embargo, hasta la fecha de este Informe, dicha regulación no ha sido aprobada.

El referido anteproyecto en sus artículos 12 y 19, contempla como infracción muy grave, la propaganda electoral antes de iniciado el período regulado por la Constitución de la República. Asimismo, establece la prohibición de servidores/as públicos/as de asistir a reuniones de carácter político en horas laborales y utilizar los recursos financieros o bienes del Estado para hacer propaganda electoral.

➤ *Prohibición de hacer propaganda durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma (Silencio electoral)*

En el período se reportaron trasgresiones a la regla del silencio electoral establecida en el artículo 230, inciso 1º del Código Electoral, algunos/as candidatos/as aprovecharon la cobertura mediática en el cierre de la campaña electoral, la inauguración de obras, entrevistas y espacios de publicidad pagada, para hacer un llamado al voto. A continuación, algunos de los hechos que fueron cubiertos por los medios:

Los medios de comunicación dieron una amplia cobertura a los eventos de cierre de los partidos políticos. El ocho de marzo, a la declaración del candidato por la Alcaldía de San Salvador, Norman Quijano pidiendo la reflexión a la ciudadanía para que emita su voto, cubierto por el noticiero Hechos del Canal 12; la asistencia del candidato Jorge Shafick a un evento religioso con iglesias cristianas, donde emite declaraciones sobre la conformación de un concejo municipal de iglesias cristianas y católicas; el candidato Nayib Bukele donde le pregunta a los asistentes a un evento quién será el próximo alcalde, contestando coreado su nombre y con una orquesta musical que acompaña el cierre de su campaña;

¹⁶⁶ El Calendario Electoral 2012 estableció el inicio de propaganda para las elecciones legislativas el 10 de enero del presente año, y en el caso de las elecciones a concejos municipales el 11 de febrero.

¹⁶⁷ Véase la página electrónica <http://www.isd.org.sv/dev/wp-content/uploads/2011/12/18.jpg>, última consulta el 23 de febrero de 2012.

¹⁶⁸ Véase la Prensa Gráfica, El TSE no admite demanda de alcalde contra el FMLN, publicada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁶⁹ Véase nota presentada por el Presidente del Tribunal Supremo Electoral a la Asamblea Legislativa sobre dicho Anteproyecto de Ley: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1694/18a_126_2011.pdf, última consulta el 23 de febrero de 2012.

reapertura de la Plaza Barrios y Plaza Atlacatl por el candidato Norman Quijano, quien llega con ropa identificada al partido ARENA y con simpatizantes, hecho cubierto por el Canal 21.

También, en espacios de opinión y entrevistas se registraron acciones de los partidos políticos haciendo llamados al voto, tales como los ocurridos el ocho de marzo, en el espacio de opinión “Hoy es un buen día”, del Canal 10, la candidata Margarita Velado por el FMLN, felicita a las mujeres en su día pero hace mención de la consecución de varios logros del Gobierno y que las mujeres deben incorporarse a ejercer sus derechos “votando por el grupo parlamentario que ha impulsado todos esos cambios”. También, el nueve de marzo, los ex presidentes Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol con vestimenta del partido ARENA, invitan a la población a salir a votar por su partido, hecho cubierto por el Noticiero, Canal 6 y Cuatro Visión, Canal 4. Asimismo, el nueve de marzo, en la entrevista con Diana Verónica del Canal 33, el candidato Jorge Shafick, comentó sobre sus proyectos políticos, mostró una libreta donde está el logo del partido FMLN y aseguró que él ganaría las elecciones por la Alcaldía de San Salvador.

Por otro lado, también los partidos políticos y las asociaciones no partidarias aprovecharon los espacios de publicidad pagada para persuadir a la población a que votaran por los candidatos que los representan. Así, el nueve de marzo, en el Canal 21, la empresa Alba Petróleos muestra las obras realizadas por los alcaldes del FMLN, en las imágenes también aparecen candidatos de dicho partido con camisetas rojas; la inauguración de una Clínica Médica en el Municipio de Cuscatancingo, por el candidato y alcalde de dicho municipio por el FMLN; el Movimiento Cívico por el Rescate Nacional (organización no partidaria) acusa al FMLN y la empresa Alba Petróleos de contribuir al aumento del costo de la vida, por el incremento de los combustibles y la canasta básica alimentaria. La anterior publicidad se repitió el día de las elecciones en los Canales 12, 21 y 33.

➤ *Inauguración de obras de infraestructura 30 días antes del evento electoral*

Se observó la trasgresión de esta prohibición con la inauguración de obras de mejora a plazas, construcción de bóvedas, dormitorios públicos y la presentación de proyectos municipales con claros fines electorales. Varios de los casos registrados se atribuyeron a candidatos/as a concejos municipales, sobresale entre ellos:

Los atribuidos al Alcalde de San Salvador, Norman Quijano, que buscó la reelección por el partido ARENA y que fuera del tiempo establecido en espacios de publicidad pagada inauguró obras y realizó llamados al voto, entre ellas: el Dormitorio Público en San Salvador, haciendo un llamado al voto y el eslogan de campaña “trabaja por tu bienestar”, el ocho de febrero del presente año, espacio transmitido de publicidad pagada en el Canal 33; la Bóveda en la Comunidad San Francisco de Asís, San Salvador, el nueve de febrero, espacio de publicidad pagada en el Canal 21; imágenes de obras que ha realizado en su gestión y que estaría realizando de ser reelecto, el catorce, quince, diecisiete, veintidós y veintitrés de febrero, en espacios de publicidad pagada y publicidad gubernamental por TCS, Canal 33, Canal 8 y Canal 21; obras de mejora en la Plaza Gerardo Barrios, publicación que apareció publicado el ocho de marzo, en los periódicos de La Prensa Gráfica y el Diario El Mundo.

Asimismo, el Alcalde del Municipio de Santa Tecla, Oscar Ortiz, que buscó la reelección por el partido FMLN, anunció el proyecto de video vigilancia en la municipalidad que sería ejecutado como parte de su plataforma municipal para el siguiente período en el caso fuera reelecto. La cobertura fue realizada el veinte de febrero por el noticiero Panorama del Canal 10 y el noticiero Hechos del Canal 12. El mismo candidato también apareció en espacios de publicidad pagada recordando las obras realizadas en el municipio y definiéndose como “La Esperanza”, el día veintiséis de febrero de 2012, por TCS.

También, el Alcalde del Municipio de La Paz, Milton Galileo González, que buscó la reelección por el partido CN, anunció la realización de obras para incrementar las áreas de esparcimiento en la municipalidad, nota que apareció el diecisiete de febrero, en el noticiero Teleprensa del Canal 33.

Finalmente, el veintiséis de febrero, el Alcalde del Municipio de San Miguel, Wilfredo Salgado, que buscaba la reelección por el partido GANA, habló sobre la creación de un dormitorio público, rastro municipal, creación de un parque, segunda parte de una bóveda y canchas de fútbol rápido, en la cobertura que realizó el Canal 33 en su programa especial Debate Político.

➤ *Propaganda electoral injuriosa, difamatoria o calumniosa/ Propaganda electoral que lesione la moral, el honor o la vida privada de candidatos/as o líderes vivos o muertos*

En nuestro país las campañas electorales se han caracterizado por desprestigiar o difamar a los oponentes, en detrimento de hacer llegar a la población mensajes informativos y que contrasten las distintas visiones sobre la solución de los problemas del país¹⁷⁰. La propaganda utilizada en la campaña electoral 2012 no fue la excepción, el observatorio registró casos donde los medios de comunicación se convirtieron en plataformas para difundir ataques y acusaciones mutuas entre candidatos/as y partidos políticos, tanto en la cobertura mediática (noticieros, entrevistas y debates) como en los espacios de publicidad pagada. Entre los casos más representativos se encontraron los siguientes:

El uno de febrero en espacios de publicidad pagada por el Canal 33, el candidato a diputado Guillermo Gallegos por GANA, señala el fracaso del socialismo que pretende implementar el FMLN y el mercantilismo de mercado de ARENA, utiliza imágenes del conflicto armado, muertos, violencia callejera, niños, niñas y mujeres asustadas corriendo. El veintiséis de febrero en el programa especial de Debate Político del Canal 33, el candidato por la Alcaldía de San Miguel Wilfredo Salgado del partido GANA, lanzó ataques y acusaciones que llegaron incluso a lesionar la vida privada de los candidatos opositores Ricardo González del FMLN y Arturo Castellón de ARENA; en los días veintisiete y veintiocho de febrero, en los canales 12 y TCS, se registraron espacios de publicidad pagada por el FMLN acusando al candidato a diputado Enrique Valdés de ARENA, de haber prestado servicios como ginecólogo a empleadas del Centro Nacional de Registro (CNR), utilizando para tal fin una plaza fantasma y obteniendo a cambio una remuneración, mientras era diputado en la Asamblea; el diez de febrero en un espacio de publicidad pagada transmitido por el Canal 12, se registró el mensaje del candidato a diputado César Dheming de ARENA que afirmaba que “un voto por GANA era un voto por el FMLN”, señalando a los primeros como vendidos; el once de febrero por el Canal 12, se presentó publicidad pagada por el candidato a la Alcaldía del Municipio de Soyapango, Jaime Lindo de ARENA, en el que acusa al FMLN de ser el responsable de la situación de violencia y abandono de la ciudad, afirmando que todo cambiará cuando él gobierne; el veintisiete de febrero, en el espacio Debate Político del Canal 33, el candidato a la Alcaldía de San Salvador por el FMLN, Jorge Shafick, aprovechando la ausencia del alcalde y candidato Norman Quijano, atacó y lanzó acusaciones al edil capitalino.

➤ *Publicidad de resultados de encuestas o proyecciones electorales 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que se declaren firmes los resultados*

También se presentaron trasgresiones a esta regla, entre los casos que se ubicaron se encontraron: el veintiséis de febrero, en el espacio Debate Político del Canal 33, el candidato a la Alcaldía de San Miguel, Wilfredo Salgado, presentó una encuesta mostrando el porcentaje de preferencia por partido en San Miguel y dándolo como favorito a él, seguido del FMLN y ARENA, infringiendo el marco jurídico electoral de publicar proyecciones 15 días antes del evento electoral. También, el once de marzo, en la cobertura mediática al evento electoral por el Canal 21, al momento de entrevistar al dirigente

¹⁷⁰ Urquiza, Waldemar. Los Medios de Comunicación social en El Salvador. Véase la página electrónica: <http://old.udb.edu.sv/editorial/Teoria%20y%20Praxis/Teoria%20y%20Praxis%201/articulo3.pdf>, última visita el 20 de agosto de 2012.

de ARENA, Alfredo Cristiani, el presentador le hace referencia a la ventaja que reflejan las encuestas acerca del partido ARENA con respecto al FMLN.

➤ *Propaganda por asociaciones, agrupaciones o entidades que no han sido constituidos como partido político*

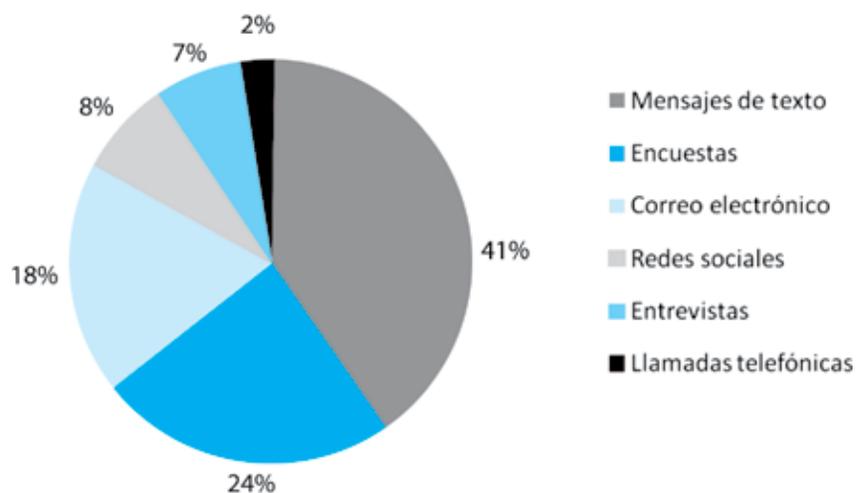
En esta campaña electoral de desprestigio, también participaron organizaciones o movimientos no autorizados como partidos políticos, incurriendo en la trasgresión a otra prohibición al marco jurídico electoral. Los casos que se presentaron fueron los siguientes: los días nueve, diez y once de marzo, en espacios de publicidad pagada en los canales 12, 21 y 33, el “Movimiento Cívico por el Rescate Nacional” acusa al FMLN y la empresa Alba Petróleos de contribuir al aumento del costo de la vida, por el incremento de los combustibles y la canasta básica alimentaria.

▪ *Participación ciudadana*

El Observatorio constató que varios medios de televisión han dedicado espacios para que la ciudadanía conozca las propuestas e ideas de los programas y propuestas electorales ante los problemas nacionales y locales. Los medios contaron con diferentes formas de participación ciudadana, las que más se ocuparon fueron: los mensajes de texto, encuestas, correo electrónico, redes sociales, entrevistas y llamadas telefónicas. La proporción se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfica N° 11

Porcentaje por formas de participación ciudadana en medios de comunicación

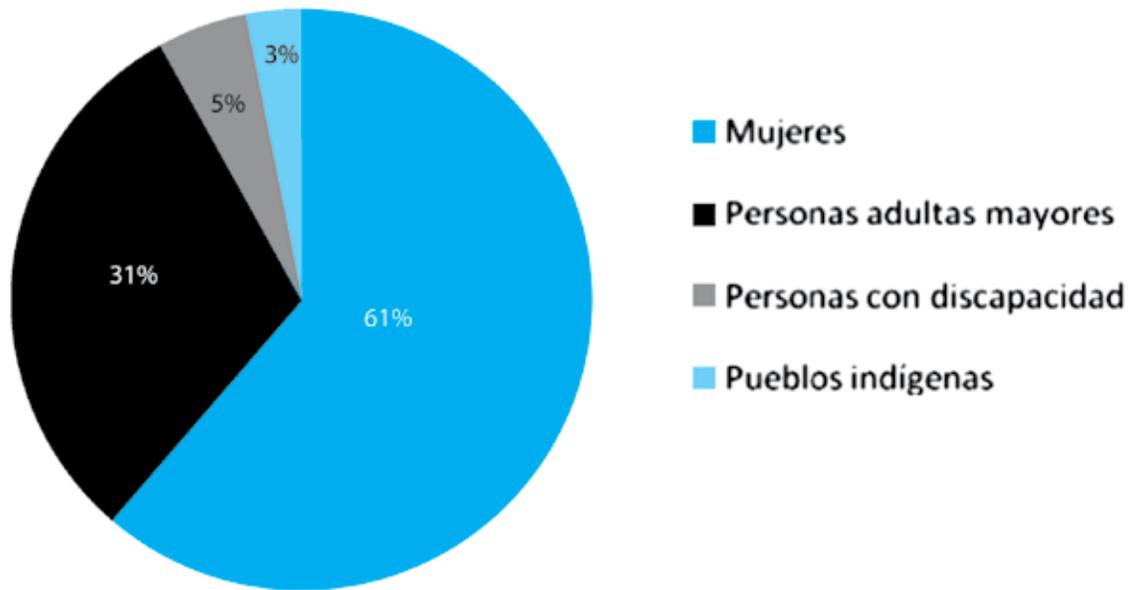


Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.

La mayoría de espacios de participación ciudadana fueron ocupados por mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad y pueblos indígenas, quedaron invisibilizados otros sectores como personas de la diversidad sexual, salvadoreños y salvadoreñas que residen en el exterior, entre otras. La manera en que participaron las mujeres fue en su mayoría como votantes y candidatas, en los otros sectores como votantes.

Gráfica N° 12

Porcentaje por participación de sectores sociales excluidos y marginados por los medios de comunicación



Fuente: Observatorio a medios de comunicación, PDDH.



5. Observación y verificación de la jornada electoral

5. Observación y verificación de la jornada electoral

Esta Procuraduría en virtud del artículo 17 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos¹⁷¹, y con el objetivo de brindar un espacio de participación ciudadana y formación de los derechos políticos y alcanzar una mayor cobertura nacional para la vigilancia del desarrollo del proceso electoral, desplegó para el día de la jornada electoral a 1,500 personas voluntarias en calidad de observadoras electorales a nivel nacional¹⁷², distribuidas en 132 municipios y 627 centros de votación, lo que representa el 55% de cobertura nacional¹⁷³.

La ampliación de la modalidad del voto residencial a nivel nacional, representó un reto institucional para el presente proceso electoral. En comparación a la observación electoral del año 2009, el número de personas voluntarias para las elecciones del 2012 incrementó en 243.

La estrategia metodológica empleada para la observación y verificación electoral fue recolectar datos

171 Artículo 17 de la LPDDH: El Procurador podrá nombrar a personas o integrar comisiones encargadas de desempeñar una función especial de las comprendidas en sus atribuciones. La designación puede recaer en personas que no formen parte de la Procuraduría.

172 La PDDH estableció criterios de selección y normas de control para la actuación de las personas observadoras voluntarias para el día de los comicios. De acuerdo al perfil de la persona observadora, se exigieron los siguientes requisitos: mayores de edad; no ser reconocido activista de algún partido político; no pertenecer a un organismo electoral; comprometido con la defensa de los derechos humanos; disponibilidad de tiempo para capacitarse y ejercer función de observador y observadora durante toda la jornada electoral. También, se estableció un Código de conducta de la persona observadora, que contiene: 1. Principios fundamentales: imparcialidad, objetividad y no interferencia; y 2. Límites de la observación electoral: no reemplazar a las autoridades electorales, desarrollar actividades de manera no intrusiva, no brindar declaraciones políticas sobre el proceso, portar identificación, mantener la neutralidad (implica abstenerse de portar símbolos o colores que puedan asociarse a algún partido político, coalición u organismo), realizar evaluaciones basadas en hechos y no en opiniones, no aceptar regalos o atenciones cuya naturaleza sean o parezcan incompatibles con la misión, y mantener un comportamiento público acorde con la misión encargada.

173 Se contó con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, entre ellas: 1. Personas observadoras de las últimas elecciones del 2009; 2. Universidades nacionales y privadas: Universidad Francisco Gavidia, Universidad de El Salvador, Universidad Alberto Masferrer, Universidad Politécnica, Universidad Pedagógica, Universidad Panamericana, Universidad Don Bosco, Universidad Andrés Bello, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" y Universidad José Matías Delgado; 3. Iglesias: El Arzobispado de San Salvador, Iglesias católicas e Iglesias Evangélicas; 4. Gremios y organizaciones sociales: Sindicatos, Profesionales Independientes, Líderes Solidarios, Foro para la Defensa del Consumidor, Centro para la Defensa del Consumidor, Colegio Médico, Mesas Permanentes de la PDDH, entre otros.



e información cuantitativa y cualitativa por medio de *formularios de observación electoral*¹⁷⁴. Cada uno de los formularios fue diseñado a partir de un enfoque de derechos, tomando en cuenta las variables de análisis para constatar el cumplimiento del deber de garantía de los derechos políticos y su relación con los derechos de las mujeres, derechos de las personas con discapacidad, derechos de las personas adultas mayores, entre otros. Asimismo, el personal jurídico que se desplazó en los centros de votación rindió *informes de verificación electoral* sobre los casos que ameritaron intervención ante autoridades públicas responsables.

a) Instrumentos de medición e informes de verificación

La novedad en la observación electoral para esta ocasión fue el diseño de dos tipos de formularios, a partir de las particularidades de análisis que se presentaban para juntas receptoras de voto y centros de votación.

- Los *formularios por juntas receptoras de votos* se dirigieron a observar el procedimiento de votación establecido en el marco jurídico electoral y los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Dichos instrumentos estuvieron a cargo de las personas voluntarias, quienes recibieron una capacitación específica sobre el mandato de la Procuraduría, el rol de la persona observadora electoral y la explicación de las variables e indicadores contenidos en los instrumentos de observación electoral¹⁷⁵.
- Para los *formularios por centros de votación* pretendió observar las condiciones estructurales de los recintos electorales y los comportamientos generales para la transmisión rápida de datos e información a cargo del personal jurídico, quienes en jornadas de socialización previas al evento electoral, revisaron los instrumentos, sugiriendo la modificación o la agregación de indicadores. Dicho personal también fue capacitado sobre las innovaciones del proceso electoral 2012¹⁷⁶.

En el caso de la verificación electoral el personal jurídico que acompañó la observación fue capacitado para intervenir, ya sea realizando verificaciones, mediaciones y aclaraciones sobre el mandato de la Procuraduría y el rol del observador electoral, ante irregularidades que se presentaron en la jornada, con el objetivo de prevenir violaciones a los derechos humanos y generar confianza en la población y las instituciones públicas en el desarrollo del proceso de votación hasta la entrega de los resultados del escrutinio final.

Durante la jornada se priorizó una comunicación fluida y rápida para reportar casos relevantes que fueron considerados en los pronunciamientos preliminares y balance final; luego, se redactaron informes de verificación que completaron el análisis de la intervención institucional en los tres momentos del evento electoral.

b) Recolección y procesamiento de información electoral

La manera en la que se recolectó y procesó la información fue a través de la alimentación de un sistema informático administrado por el Centro de Acopio, Procesamiento y Análisis de Información Electoral

¹⁷⁴ Los instrumentos de medición estuvieron divididos de acuerdo a los tres momentos de la jornada electoral: Apertura (FOE-1); Ejercicio del voto (FOE-2); y Cierre (FOE-3).

¹⁷⁵ La capacitación de las personas observadoras estuvo a cargo de la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Civiles e Individuales, la Unidad de Derechos Políticos y las Delegaciones Departamentales y Locales, quienes agotaron un proceso arduo de inducción, selección, capacitación, despliegue y seguimiento a la labor de la Observación Electoral, mediante el cual se logró un trabajo efectivo en el marco de garantizar la participación ciudadana en los asuntos políticos del país y el ejercicio de la contraloría social, coadyuvando a la labor de verificación y tutela de los derechos políticos efectuado por esta Procuraduría.

¹⁷⁶ Se contó con el apoyo del Departamento de Educación Cívica del Tribunal Supremo Electoral, que destinó esfuerzos para capacitar al personal de la PDDH y personas voluntarias sobre las innovaciones del proceso electoral 2012, que suponía dificultades por la aplicación de las nuevas reformas electorales como lo fue el voto por bandera y por rostro de los candidatos y candidatas, entre otras.

(CAPAIE)¹⁷⁷, en el que funcionaron tres secciones: llamadas telefónicas, consolidado de datos, monitoreo de medios y análisis.

Gráfica N° 13

Estructura del CAPAIE



La Sección de Llamadas Telefónicas (8 personas) tuvo por objetivo captar rápidamente la información contenida en los formularios por centro de votación, e identificar casos excepcionales y emergencias durante la jornada. Una atribución especial de esta sección fue la activación de la Coordinación Nacional de Atención a Crisis ante hechos de violencia que ameritaron la intervención de la Procuraduría.

Gráfica N° 14

Flujo de información Sección de Llamadas Telefónicas



La Sección de Consolidado de Datos (4 personas) tuvo por objetivo obtener y consolidar los datos generados por la Sección de Llamadas Telefónicas, de acuerdo a las variables establecidas en el Formulario por Centros de Votación. También le correspondió consolidar los datos del Sistema Informático Electoral (SIE), que recolectó en una base de datos la información de los formularios por junta receptora de votos, manejados por el personal voluntario. Esta sección tuvo la capacidad de generar resúmenes de resultados y gráficas por cada pregunta.

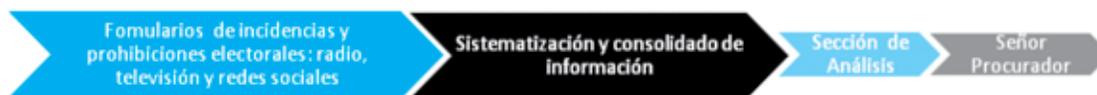
Gráfica N° 15

Flujo de información Sección Consolidados de Datos



La Sección de Monitoreo de Medios (11 estudiantes del servicio social y 2 personas responsables) tuvo por objetivo identificar aquellas irregularidades que se presentaron en cada momento de la jornada electoral, con especial atención al respeto de las prohibiciones legales y la actuación de las instituciones públicas y diferentes actores que participan en la jornada electoral. Complementó los reportes de la Sección de Llamadas y el SIE.

¹⁷⁷ El CAPAIE se instala solamente para el día de la jornada electoral y recoge los insumos del Observatorio Electoral de la PDDH y otra información adicional. Su finalidad es generar reportes preliminares para que el señor Procurador se pronuncie oportunamente.

Gráfica N° 16**Flujo de información Sección de Monitoreo de Medios**

El CAPAIE se auxilió de un sistema informático que facilitó el procesamiento de datos e información recibida, por medio de sus diferentes terminales ubicadas en las Delegaciones Departamentales y Locales (formularios por juntas receptoras de votos) y por llamadas telefónicas a personal jurídico en el campo (formularios por centros de votación). La Sección de Consolidados generó informes que contenían los totales, porcentajes y gráficas de cada ítem de los formularios. Este análisis se complementó con el seguimiento de incidencias que la Sección de Monitoreo de Medios realizó a las principales estaciones de radio, canales de televisión y redes sociales virtuales. Posteriormente, la Sección de Análisis redactó los reportes con los insumos recibidos, para luego entregárselos al señor Procurador que los difundió en entrevistas o conferencias de prensa ante los medios de comunicación.

c) Resultados de la observación electoral

El sistema informático contabilizó 1,700 formularios por juntas receptoras de votos, representando el 15.88% del total de juntas instaladas a nivel nacional. También se recibieron 62 informes de verificación electoral, en las que se efectuaron mediaciones, verificaciones, buenos oficios, aclaración del mandato institucional y apertura de expedientes, en los tres momentos del proceso electoral¹⁷⁸. El resultado de la observación fue la elaboración de cuatro reportes parciales y un balance final, divulgados ante los medios de comunicación.

A continuación, se presentan los resultados más importantes en cada momento del evento electoral.

▪ *Inicio de la jornada electoral*

La jornada de elección inicia con la instalación e integración de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) en los lugares previamente designados por el Tribunal Supremo Electoral, para lo cual se requiere el cumplimiento de varias operaciones preliminares cuya intención es garantizar que los comicios se desarrollen de manera efectiva.

Para ello, el Código Electoral establece que a más tardar a las cinco horas del día señalado, las JRV deben tener a disposición el paquete electoral y los materiales necesarios para la jornada,¹⁷⁹ debiendo comprobar que se encuentren completos y en buen estado, procediendo a contar, revisar, firmar y sellar las papeletas de votación, y adoptando las medidas necesarias que faciliten el inicio de la jornada electoral. Dichos procedimientos de preparación, deben ser realizados a las seis horas con el fin de que la votación comience a las siete de la mañana¹⁸⁰.

Tomando en cuenta lo anterior, la PDDH incluye como temas de observación los diversos aspectos relacionados con el cumplimiento de las actividades preliminares a la votación, con el objetivo de verificar que las etapas anteriormente señaladas sean llevadas a cabo con la prontitud y eficacia debida.

178 De los 62 informes de verificación electoral recibidos por personal jurídico, encargados/as de zona y coordinadores/as de región: 38 informes fueron del desarrollo (61.29%); 15 informes de la apertura (24.19%); y 9 informes del cierre y escrutinio (14.52%). A su vez, se practicaron 39 verificaciones (62.90%), 18 mediaciones (29.03%), 3 apertura de expediente (4.83%), 1 buenos oficios (1.61%) y 1 aclaración del mandato institucional (1.61%)

179 Art. 242 del Código Electoral.

180 Art. 243 y 245 del Código Electoral

Para el caso de las elecciones de 2012, la información obtenida a través del despliegue de personas observadoras en los centros de votación, indica que de forma general los miembros de las JRV conocían el procedimiento establecido en el Código Electoral y trataron de cumplirlo de la mejor manera posible. Sin embargo, se presentaron algunas irregularidades que generaron una tardanza significativa en el inicio de la jornada electoral.

Al respecto, el reporte recibido evidencia que el 24% de las JRV se instalaron después de las siete de la mañana, hora en la cual debe dar inicio la votación, según lo establecido en la ley. Asimismo, el 63% de las JRV observadas, pudieron instalarse después de las 6:00 a.m., generando que la jornada electoral se retrasara por más de una hora en la mayoría de municipios a nivel nacional.

Otro de los aspectos verificados fue la integración de las JRV la cual, según la normativa electoral, puede establecerse con un mínimo de 3 miembros y con máximo de 5 miembros propietarios y sus respectivos suplentes¹⁸¹, debiendo integrarse respondiendo a una sucesión ordenada de cargos¹⁸².

Para la jornada electoral de marzo 2012, se pudo constatar que la integración de las JRV se realizó de manera irregular, debido a que al momento del reporte enviado a la PDDH, (7:30 a. m.) el 7% de las JRV no contaban con un presidente/a; 9% aún no habían definido a su Secretario/a; y el 14% no tenían integrados a los/as vocales.

Por otro lado, con relación a la entrega de los paquetes electorales, puede mencionarse que el 83% de las JRV lo recibieron de manera oportuna. Es decir, que en la mayoría de casos, las JRV fueron abastecidas con los materiales electorales requeridos para que la ciudadanía pudiese ejercer el sufragio. Sin embargo, en algunos casos se entregó incompleto, de tal forma que en el 21% hacía falta el padrón electoral, en otros casos los formularios de actas (6%); papeletas (7%); plantillas braille (6%) o algún material de apoyo para el escrutinio (6%)¹⁸³.

De igual forma, pudo constatar que en el 89% de los casos observados, las JRV revisaron que el depósito de los votos se encontrara vacío y en el 91% procedieron con el conteo de las papeletas al inicio de la jornada. También es importante mencionar que se mantuvo la supervisión de las personas delegadas de la JEM en el 78% de las JRV¹⁸⁴.

Con relación al *inicio de la votación*, los datos obtenidos indican que únicamente el 19% de las JRV cumplieron con lo establecido en el Código Electoral respecto del horario de apertura¹⁸⁵. La información brindada por los equipos de observación de la PDDH refiere que el retraso general fue de aproximadamente una hora, debido a los problemas de logística que se presentaron en algunos centros de votación (apertura tardía, materiales incompletos, entre otros) y la lentitud en la instalación e integración de las JRV¹⁸⁶. Esta situación representa un retroceso con relación a la última elección de marzo 2009, en la cual el 51.12% de las JRV, observadas por la PDDH, dieron inicio a la votación en la hora establecida¹⁸⁷.

181 Art. 117 del Código Electoral

182 Art. 243 del Código Electoral

183 Según el Observatorio Electoral de la PDDH, los materiales se entregaron incompletos a las JRV de la siguiente forma: a) Padrón electoral (354 casos); b) formularios de actas (106); c) papeletas (127); d) plantillas braille (98); e) Otros (104)

184 Observatorio Electoral de la PDDH

185 *Ibíd.*

186 Reporte sobre el inicio de la Jornada Electoral emitido por la PDDH el 12 de marzo de 2012

187 PDDH. Informe Electoral 2009. Una evaluación de los procesos electorales del 18 de enero y 15 de marzo de 2009. Observación de la Jornada Electoral. Pág. 62.

Gráfica N° 17**Inicio de la votación**

Fuente: Observatorio Electoral de la PDDH

Al consultar sobre los motivos por los cuales inició tarde la votación, en el 36% de los casos se señala que fue debido a que los centros de votación no abrieron a la hora establecida; en el 12% se identifica la falta de integración de la JRV como causa de la espera y el 31% señala otros motivos. Entre los casos más significativos se encuentran el municipio de Yucuaquín, lugar donde se informó que en horas de la mañana, se reunieron simpatizantes de los diferentes partidos políticos para hacer barricadas en las cercanías de un Centro de Votación, lo cual impidió la instalación de las JRV a la hora establecida. Esta situación se resolvió posteriormente de forma pacífica, procediendo con el inicio de la votación.

De igual forma, en el municipio de Bolívar, personas simpatizantes del partido GANA interrumpieron la entrega de los paquetes electorales alegando el movimiento de votantes desde lugares aledaños por parte del alcalde y candidato a la reelección.

- *Desarrollo de la jornada electoral*

Luego de consignar aspectos relacionados con el inicio de la votación, las personas observadoras de la PDDH monitorearon el desarrollo de la jornada electoral atendiendo diversos aspectos relacionados con las formalidades propias del proceso y las garantías necesarias para salvaguardar el derecho al sufragio de las personas electoras.

En ese sentido, se han clasificado como *condiciones básicas para el ejercicio del sufragio* aspectos tales como la información oportuna para emitir el voto, firma y sello de papeletas, visibilidad del padrón electoral, privacidad para las personas electoras, entre otros. De la información recibida puede destacarse que de manera general, las JRV cumplieron con los aspectos antes señalados, no obstante persistieron algunas situaciones que deben atenderse y mejorar para los próximos comicios.

En ese sentido, uno de los aspectos que se monitoreó directamente fue la ubicación del anaquel de votación durante la instalación de las JRV, esto en razón de la importancia que conlleva la confidencialidad del voto en la garantía de elecciones libres y transparentes. Al respecto, se encontró que en el 18% de los casos observados no se cumplió con esta formalidad; siendo posible únicamente en el 81% de las JRV. Asimismo, se informó sobre la presencia de personas vigilantes de los partidos políticos interfiriendo en la privacidad de las/los electores en un 21% de las JRV observadas. En otros casos se destacó la

intención de dichas personas para tratar de influir en la decisión de la ciudadanía en un 15% de las JRV y en casos más graves se reportaron hostigamientos hacia los/las votantes en razón de su identidad partidaria (9%).

Asimismo se informó sobre la presencia de candidatos/as o personas identificadas con partidos políticos realizando propagandas electorales en el 26% de las JRV observadas. Esta situación fue repetida en distintos municipios, siendo la actividad más frecuente la “inducción al voto”.

Otras situaciones de interés se relacionan a procedimientos específicos que fueron obviados por algunos miembros de las JRV, tales como firmar y sellar las papeletas de votación antes de entregarlas a las personas votantes, situación que se reportó en el 12% de los casos observados; así como el reporte de la falta de aplicación de la tinta indeleble a algunas personas en el 24% de las JRV observadas.

Con respecto a la información brindada por la JRV sobre las formas de emitir el sufragio, es importante destacar que el 72% de los casos observados llevaron a cabo esta tarea y únicamente el 25% de las mismas no realizó dicha actividad.

Lo anterior apunta a la necesidad de seguir fortaleciendo los procesos de capacitación sobre los procedimientos electorales y a mejorar la planificación y organización electoral. Al respecto, debe mencionarse que debe existir mayor regulación del rol de los vigilantes y miembros de logística de los partidos que permanecen en los centros de votación, dado que con frecuencia estos buscan incidir en los votantes.

Con relación a problemáticas específicas que impidieron el ejercicio del sufragio, el observatorio de la PDDH reporta 1,440 casos vinculados a deterioro, falsedad y cambios de domicilio no reportados en el Documento Único de Identidad e irregularidades propias del padrón electoral. El detalle se presenta a continuación:

Cuadro N° 11	
Irregularidades que impidieron el ejercicio del sufragio	
¿Cuál de los siguientes problemas impidió el ejercicio del sufragio?	Total de casos
a) DUI deteriorado	372
b) No coincide el DUI con el padrón	205
c) DUI falso o alterado	133
d) El/la votante no se encuentra en el padrón	327
e) Nombres añadidos en el padrón	71
f) Nombres repetidos en el padrón	60
g) A la hora de votar el/la votante encuentra que alguien había votado con su nombre	212
h) Cambio de domicilio	60
Total	1,440

Fuente: Observatorio Electoral de la PDDH

Otro aspecto importante a destacar es que la jornada electoral se desarrolló de manera continua en la mayoría de casos, interrumpiéndose únicamente en el 9% de las JRV observadas. Asimismo, se destaca que las denuncias de personas extranjeras ejerciendo el voto se dio en el 3% de las JRV y el de personas menores de edad en el 2% de los casos.

Por otro lado, con relación al ejercicio del sufragio de grupos específicos (personas adultas mayores, discapacidad y mujeres) los datos obtenidos refieren que todavía hace falta crear las condiciones necesarias para facilitar la participación electoral de las personas en condiciones de vulnerabilidad.

En el caso de facilitar el voto de las personas adultas mayores, la información obtenida indica que un 19% de las JRV observadas no cumplieron con medidas destinadas a dicha finalidad.

Con relación a las personas con discapacidad, se reportan 225 casos donde hizo falta un procedimiento adecuado para poder ejercer el voto, lo que equivale al 13% de las JRV observadas. Asimismo, se mostraron dificultades para hacer uso de los materiales electorales en un 16% de los casos. También se observaron dificultades para las personas que no saben leer ni escribir en el 19% de los casos reportados.

Por otro lado, también se establecieron en los formularios de observación, indicadores de género para analizar la participación de las mujeres y las condiciones en las que emitieron el sufragio. De esta forma, se puede evidenciar que la mayoría de mujeres participaron en la JRV en los cargos de Presidentas y Vocales (más del 50% de los casos). Asimismo, en el 29% de las JRV observadas no se establecieron medidas específicas para facilitar la votación de las mujeres embarazadas o aquellas que están cargando niños/as.

Con relación a indicadores de violencia hacia las mujeres durante la jornada de votación, la información obtenida muestra que se reportaron 36 casos de abuso físico; 47 de abuso verbal y 10 casos de acoso sexual en los centros de votación observados.

▪ *Cierre y escrutinio*

El marco jurídico asigna a la jornada electoral una duración fija de diez horas, iniciando a las siete horas y finalizando a las diecisiete horas¹⁸⁸. La Procuraduría observó un proceso de votación continuo que finalizó en términos generales en el tiempo legal, salvo algunas excepciones¹⁸⁹ en que se constataron la prolongación de la votación debido a los retrasos en la apertura (Bolívar, La Unión); suspensión temporal (San Buenaventura, Usulután; Verapaz, La Paz; Comacarán, San Miguel; y Bolívar, La Unión); y casos de suspensión definitiva (San Lorenzo, Ahuachapán; San Francisco Menéndez, Ahuachapán; y San Miguel Tepezontes, La Paz). A continuación, se comentan los casos más relevantes.

➤ *Suspensiones definitivas*

Los casos en que se reportaron suspensiones definitivas, sin posibilidad de reanudación en el mismo día, se debieron a la falta de condiciones de seguridad por hechos de violencia generados por los propios pobladores que les correspondía votar, ante el intento de personas que no residían en los municipios de emitir el sufragio, pero que aparecían en el padrón electoral y contaban con el documento de identidad vigente.

Se reportaron tres casos, dos de ellos ocurridos en el occidente del país, en municipios donde no se ha implementado hasta el momento la modalidad de voto residencial, y el otro en la zona paracentral, en un municipio en que se implementó por primera vez esta nueva modalidad de votación. En los tres casos coincidió la difusión días antes de las elecciones, de panfletos que advertían la votación de personas que no residían en el municipio; el mal manejo de las situaciones por las autoridades temporales electorales; y la falta de protagonismo del ente fiscal en la atención de las denuncias ciudadanas, lo que desencadenó un desborde de violencia que sobrepasó la capacidad de las fuerzas

188 Artículo 251, inciso 1º del Código Electoral: "La votación será continua y terminará a las diecisiete horas".

189 Artículo 243, inciso segundo del Código Electoral: "Iniciada la votación no podrá interrumpirse, ni cerrarse la misma antes de la hora establecida en este Código, salvo los casos de excepción establecidas en el mismo."

policiales, provocando la destrucción de materiales electorales y dejando en grave riesgo la integridad de las personas que se encontraban al interior de los centros de votación.

El primer caso que se presentó fue en el Centro Escolar “Gilberto Augusto Cárcamo” del municipio de San Lorenzo, Departamento de Ahuachapán¹⁹⁰. Mediante la verificación realizada se recibieron denuncias de los residentes del Cantón “El Jícaro”, municipio de San Lorenzo, contra los miembros de la Junta Electoral Municipal, Juntas Receptoras de Votos y personas vigilantes de los partidos políticos, por negarles el derecho a emitir el sufragio a pesar de encontrarse registrados en los respectivos padrones electorales y contar con el DUI.

El conflicto se originó por el rumor que circuló dos días antes del evento electoral de personas que no residían en el municipio que intentarían votar. Las denuncias no fueron atendidas por las autoridades electorales provocando el descontento de las personas votantes y aumentando la tensión al grado de no contar con las condiciones de seguridad necesarias que garantizaran la reanudación de la elección. Las autoridades ordenaron el cierre definitivo y los miembros de las juntas receptoras de votos se levantaron de las mesas y no cuidaron adecuadamente el material electoral.

En el proyecto de resolución final, la Procuraduría declaró la responsabilidad por las conductas omitidas y contrarias a los preceptos legales en materia electoral por parte de la presidenta de la Junta Municipal Electoral y la representante del Fiscal Electoral de dicho centro de votación, vulnerando el derecho al voto de cuarenta y siete personas. Recomendó al Tribunal Supremo Electoral y Fiscal General de la República iniciar la investigación administrativa e imponer las sanciones correspondientes, además de adoptar medidas que garanticen la formación integral y permanente de los miembros de los órganos temporales electorales.

El segundo caso, sucedido en el Centro Escolar Cantón “Cara Sucia” del municipio de San Francisco Menéndez, Departamento de Ahuachapán¹⁹¹. Mediante la verificación realizada luego del cierre del proceso electoral, se constató la anulación de la elección y su reprogramación posterior por las autoridades electorales debido a la destrucción del material electoral y la falta de condiciones de seguridad, a consecuencia de los hechos de violencia generados por personas no identificadas con partidos políticos que se tomaron a la fuerza las urnas electorales, amenazando la vida e la integridad de las personas que se encontraban al interior del recinto electoral.

La Procuraduría constató la inadecuada infraestructura del referido centro de votación que impedía contar con el suficiente acceso y seguridad de los votantes y el personal que desarrolla trabajos vinculados con el proceso; además de la insuficiente iluminación que dificultó y retrasó el conteo de papeletas. Asimismo, se observó la falta de regulación del uso de aparatos telefónicos en los centros de votación, situación que fue aprovechada por los representantes de los partidos políticos para comunicar resultados no oficiales, generando especulaciones y hechos de violencia por parte de la población de dicha localidad.

En el proyecto de resolución final, la Procuraduría dio por establecida la violación al derecho al voto de la población votante del Municipio de San Francisco Menéndez, departamento de Ahuachapán, por falta de garantías para asegurar la protección del sufragio ejercido por la población por parte de los organismos electorales temporales y permanentes.

De esta manera, se le recomendó al Tribunal Supremo Electoral que garantizara una infraestructura adecuada para ubicar los centros de votación, a fin que se cuenten con los medios idóneos para la labor encomendada a las Juntas Receptoras de Votos en condiciones de seguridad. Asimismo, recomendó al

190 PDDH. Expediente: AH-0033-2012, del 3 de agosto de 2012.

191 PDDH. Expediente: AH-0034-2012, del 26 de julio de 2012.

ente electoral que adoptara las medidas administrativas y presupuestarias adecuadas para prevenir hechos de violencia, de afectación al derecho al sufragio y respeto a la decisión de la población votante, de tal forma que se garantice el respeto de los resultados de los comicios y prevenir incidentes como los descritos.

El tercer caso, sucedido en el Casa Comunal del Municipio de San Miguel Tepezontes, Departamento de La Paz¹⁹². Mediante la verificación realizada se constató la suspensión definitiva de la elección debido a la falta de condiciones de seguridad en el centro de votación. La población que habita en el municipio se opuso a que las personas que residen en otro municipio votaran, aún cuando se encontraban inscritos en el padrón electoral y contaban con el documento de identidad vigente. Asimismo, los miembros de las juntas receptoras de votos decidieron no permitir el ejercicio del sufragio de tales personas por considerarlo ilegal.

Posteriormente, el día en que se efectuó la nueva elección, el dieciocho de marzo, la Procuraduría recibió denuncias sobre el posible traslado de personas ajenas al Municipio de San Miguel Tepezontes para realizar labores de vigilantes, supervisores, jefes de centro y representantes legales, quienes habrían emitido el sufragio en sus respectivos municipios en la jornada anterior del once de marzo, incurriendo en los delitos de falsedad material, falsedad ideológica y fraude electoral. También se reportó la distribución de hojas volantes a fin de generar temor en la población¹⁹³.

Luego, el 2 de mayo del presente año, se recibió comunicación de la Fiscalía General de la República, en que informó sobre las diligencias de investigación que se encontrarían pendiente por realizar en el caso, luego que el Tribunal Supremo Electoral resolviera remitir al ente fiscal la certificación de la denuncia y declaraciones juradas para que se iniciara la investigación por la presunta comisión del delito de "Fraude Electoral"¹⁹⁴.

➤ *Escrutinio preliminar*

El Tribunal Supremo Electoral y sus organismos temporales son los responsables de practicar el escrutinio preliminar y final de las elecciones. La PDDH prestó atención a los siguientes aspectos en el proceso de escrutinio y levantamiento del acta: conteo de papeletas sobrantes e inutilizadas; empaquetado de papeletas; revisión del depósito de votos; separación y conteo de votos válidos, impugnados, nulos y abstenciones; firma y sello del acta en el formulario proporcionado por el TSE; entrega de copias del acta a las autoridades temporales electorales, partidos políticos o coaliciones y ente fiscal; entrega de paquetes con papeletas a las autoridades temporales electorales; entre otros¹⁹⁵.

En la mayoría de las JRV observadas se constató lo siguiente: presencia de las personas vigilantes en el momento del conteo de votos (86%); llenado correcto de las copias del acta de escrutinio (64%); las actas de cierre y escrutinio fueron firmadas por todos los integrantes de las JRV (64%); entrega de copias del acta cierre y escrutinio al TSE, JEM, JED, FGR, Partidos Políticos y Junta de Vigilancia Electoral (85%); no se reportaron muchos casos de manipulación de actas por miembros de la PNC o la FAES (26%); los paquetes con papeletas electorales fueron ordenadas y separadas (62%); la mitad de las JRV se observó la entrega de materiales y documentos electorales a la JEM (50%); no se reportaron muchos incidentes que obstaculizaran la labor de la PDDH en el escrutinio (19%); no se reportaron muchos incidentes durante el cierre o el escrutinio (34%); no se reportaron muchos incidentes durante el traslado de los paquetes

192 PDDH. Expediente: LP-0075-2012. Informe de la Lic. Cecilia del Carmen López, Delegada del Departamento de La Paz, del 12 de marzo de 2012.

193 Nota presentada por el señor Luis Alonso López dirigida al Licenciado Oscar Humberto Luna, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, del 20 de marzo de 2012. En el que denuncia que se cometieron varios delitos en la segunda elección que se realizó en el municipio de San Miguel Tepezontes, Departamento de La Paz.

194 Nota del Fiscal de Derechos Humanos, Francisco Armando Guerrero Navarrete, del 26 de abril de 2012.

195 Artículos 253 y 258 del Código Electoral.

electorales a la JEM (27%); la mayoría de centros de votación y juntas receptoras de votos contaron con energía eléctrica o suficiente iluminación (89%); y de forma aproximada, el flujo de personas votantes durante el cierre de la jornada electoral fue del 40%.

Durante el escrutinio preliminar a pesar de la complejidad en la manera de votar, la mayoría de las juntas receptoras de votos mostraron facilidad para realizar el conteo de votos¹⁹⁶. No obstante, se registraron una serie de irregularidades que ameritaron la pronta intervención del personal jurídico para evitar hechos de violencia y la afectación al ejercicio del sufragio, en los siguientes casos:

- En Apopa, se realizaron intervenciones de buenos oficios en situaciones de tensión generadas por las fallas en el sistema informático; miembros de algunas receptoras de votos amenazaron con retirarse del lugar sin haber finalizado el conteo de papeletas. En Tonacatepeque, se llevó a cabo una mediación por la tensión generada a raíz de la destrucción de un acta de cierre por un miembro de las juntas receptoras de votos.
- En San Salvador, San Vicente, Ahuachapán y Chalatenango, entre otros departamentos, la Procuraduría constató que el plumón para marcar papeletas no fue adecuado porque traspasó la papeleta y provocó manchas que luego dieron paso a la anulación de muchos votos. El personal jurídico intervino en las discusiones sostenidas entre las autoridades electorales y las personas vigilantes de los partidos políticos respecto a la validez del voto. A pesar que el Tribunal Supremo Electoral hizo un llamado a los miembros de las juntas receptoras de votos de no anular el voto en dichos casos; no impidió que en algunos centros de votación estos hechos suspendieran temporalmente el conteo de votos y que en el área rural los miembros de las juntas receptoras de votos abandonaran la mesa.
- En San Buenaventura, Usulután, se constató tres días después del evento electoral, el hallazgo de una Urna Electoral que fue olvidada en un centro escolar que funcionó como centro de votación. La urna contenía papeletas marcadas y fue incautada y trasladada por la Policía Nacional Civil a la Fiscalía General de la República y al Centro de Escrutinio Final del Tribunal Supremo Electoral, en San Salvador.
- En La Paz y Ahuachapán, se interrumpieron los conteos de papeletas por cortes de energía eléctrica, en el último departamento fue de aproximadamente 40 minutos.
- En Bolívar, La Unión, la votación fue extendida una hora más, terminando a las 18:00 horas, debido a la resistencia de un contingente de personas (200 aproximadamente), entre ellas personas acreditadas como miembros de JRV y vigilantes la mayoría de GANA, siendo imposible la apertura del centro de votación a la hora indicada legalmente. Se acordó en acta por la JEM la extensión de la votación, para que la mayoría de las personas que habían acudido a ejercer el voto pudieran hacerlo.
- En varios municipios se observó un proceso lento por la falta de capacitación de los miembros de las juntas receptoras de votos para manipular el paquete electoral, realizar el conteo de votos y efectuar el llenado de las actas de cierre.
- Se constataron algunos casos de falta del acta de la junta de vigilancia en el material del tribunal y falta de número correlativo correcto en las papeletas, se levantaron actas por dicho motivo; error en el conteo de papeletas que sobraron; en algunos casos el acta de cierre no fue firmada

196 PDDH. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos rinde informe preliminar de su Observatorio Electoral 2012, del 11 de marzo de 2012. Puede encontrarse en la página electrónica: <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menunoti/291-pddh-brinda-informe-preliminar-de-su-observatorio-electoral-2012>, última consulta el 14 de septiembre de 2012.

por todos los miembros de las juntas receptoras de votos porque los vigilantes de los partidos políticos se retiraron antes que finalizara el conteo de papeletas; confusión en el conteo de votos en las dos modalidades de votación por candidato y por bandera, los casos fueron solventados por miembros de la JEM.

El TSE habilitó una página electrónica que mostraba los resultados provisionales de la votación, actualizándose cada cierto tiempo. Esta medida fue valorada positivamente por la Procuraduría¹⁹⁷, ya que fue adecuada para informar a la población y dotar de confiabilidad en la transmisión de los resultados electorales, tomando en cuenta la complejidad que presagiaba la implementación del voto por preferencia y la participación por primera vez de al menos cinco candidatos no partidarios.

➤ *Escrutinio final*

Para las elecciones 2012, la PDDH realizó por primera vez una verificación al proceso del escrutinio final durante los días 13 al 16 de marzo. La actuación institucional se limitó a observar el funcionamiento de las mesas de acuerdo al procedimiento establecido en el “Instructivo para el Desarrollo de los Escrutinios Finales” emitido por el TSE¹⁹⁸, así como el cumplimiento de las disposiciones electorales para el escrutinio final¹⁹⁹.

El personal de la PDDH tuvo representación en las 41 mesas conformadas por el TSE, distribuidas de la siguiente forma: 10 para el Departamento de San Salvador; 5 para el Departamento de la Libertad; 3 para el Departamento de Santa Ana y San Miguel; y 2 para cada uno de los departamentos restantes. Cada una de las mesas estuvo conformada por el personal del TSE, miembros de las Juntas Electorales Departamentales, Fiscalía General de la República, Junta de Vigilancia Electoral y representantes de los partidos políticos. En el proceso se constataron varias situaciones relevantes que afectaron el normal proceso de revisión y conteo de las actas, tales como:

- Errores en el llenado de formularios y de actas por falta de capacitación de los miembros de las JRV: se consignaron datos que no coincidían con el número de votantes, siendo muy superior al total de votantes posibles por junta; en otros casos se colocaron datos correspondientes a un acta en otra; actas que fueron hechas a mano y no en los formatos establecidos por el TSE; desconocimiento de atribuciones por parte de los miembros de las juntas receptoras de votos; entre otros casos.
- Número superior de votos respecto del total de electores que marca la ley: se constató la suma conjunta de voto por bandera y voto por preferencia en las elecciones a cargos de diputados/as, lo que resultaba una cantidad que no concordaba con los números superiores de votos por junta receptora de votos de 450, se acordó que dichos errores no buscaban un fraude electoral, ya que no se estaba favoreciendo a una fuerza política en particular.
- Faltantes o sobrantes de votos en la sumatoria total: se reportaron actas en las que faltaban o sobrepasaban el número de papeletas de votación para llegar al número 450 por junta receptora de votos.
- Miembros de Juntas Receptoras de Votos con números de DUI no autorizados a votar: en varios casos presentados en San Salvador, se confirmó que miembros de las juntas receptoras de votos que habían votado, lo hicieron con documentos de identidad que estaban fuera del límite establecido por el TSE; estos casos fueron remitidos a la Fiscalía General de la República.

197 PDDH. Balance del señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos sobre la jornada electoral del 11 de marzo de 2012, Observatorio Electoral.

198 TSE. Instructivo para el desarrollo de los escrutinios finales. Normativa emitida en razón de los artículos 79 y 80 del Código Electoral.

199 Artículos 259 al 266 del Código Electoral.

Entre los aspectos positivos observados se mencionan el alto sentido de responsabilidad y diligencia, además de una buena actitud de los integrantes de las mesas para resolver los problemas presentados, haciendo uso de acuerdos para facilitar el escrutinio. Las autoridades temporales electorales actuaron de manera imparcial, sugiriendo y sometiendo a consideración de los representantes de los partidos políticos y otras autoridades presentes, sin imponer su criterio o favoreciendo al partido político al cual pertenecían. Aunque la observación de la PDDH no se encontraba prescrita en el instructivo para el desarrollo de los escrutinios finales, los magistrados del TSE ofrecieron una invitación para supervisar el procedimiento, la participación institucional fue valorada positivamente por los representantes de los partidos y autoridades electorales, expresando que su presencia brindaba credibilidad y transparencia al proceso.

Por otro lado, respecto a los aspectos que deben ser superados para los próximos comicios se reportaron retrasos en el inicio del escrutinio debido a la falta de entrega de los paquetes electorales, presumiblemente atribuido a problemas de conteo, elaboración y llenado de actas y recolección tarde de los paquetes electorales. Se constataron vacíos legales en el Instructivo respecto a la facultad de voto para los representantes de los partidos políticos que conformaban las mesas y falta de recursos ágiles para revisar los errores en las actas. Finalmente, se corroboró la falta de protagonismo de los representantes del Fiscal General de la República en sus intervenciones en defensa de la legalidad.

d) Actuación de otras autoridades vinculadas con el proceso electoral

➤ *Fiscalía Electoral*

Al Fiscal General de la República en el período de elecciones le corresponde promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad, así como también la acción penal²⁰⁰. Para facilitar la atención inmediata de dichos casos, el Fiscal General nombra a un Fiscal Electoral a quien le corresponde por medio de sus representantes, supervisar permanentemente el desenvolvimiento del proceso de votación con tal de garantizar que el proceso electoral trascurra con normalidad y en el caso de presentarse irregularidades o hechos delictivos, actuar prontamente. A dos meses del evento electoral, el Fiscal General de la República sustituyó al Fiscal Electoral y anunció el despliegue de 500 fiscales en los centros de votación a nivel nacional.

El Observatorio Electoral de la PDDH constató la presencia de esta autoridad pública durante toda la jornada electoral en el 76% de los centros monitoreados. Se observó una mínima incidencia de delitos de fraude electoral, donde los representantes del Fiscal Electoral actuaron oportunamente y solicitaron la detención preventiva de personas ante la ocurrencia de diferentes hechos como suplantación de la identidad de personas fallecidas; retención, destrucción y desaparición de documentos únicos de identidad; destrucción de credenciales electorales; distribución de hojas volantes advirtiendo a los jóvenes que no se acercaran a votar por ningún candidato, de lo contrario regresarían en bolsas negras a sus casas; doble voto; destrucción de acta de cierre; entrega de cupones para rifas y anuncios de cuñas publicitarias a favor de partidos políticos; destrucción de papeletas de votación; entre otros²⁰¹.

Algunos de estos casos han obtenido condena, el más representativo el ocurrido en Pasaquina, La Unión. Tres días antes del evento electoral, fueron detenidas tres personas en un control vehicular realizado por la Policía Nacional Civil, luego de encontrarles muchas hojas volantes anónimas en las que se amenazaba a la población de no ir a votar²⁰².

200 Artículo 194, ordinales 2º y 4º de la Constitución de la República.

201 Véase la página electrónica: <http://www.elsalvadornoticias.net/2012/03/12/fiscalia-procesara-a-12-personas-acusadas-de-fraude-en-elecciones-2012/>, última visita el 3 de octubre de 2012.

202 Véase la página electrónica: <http://elmundo.com.sv/condenan-a-tres-sujetos-por-fraude-electoral>, última visita el 22 de octubre de 2012.

Por otro lado, aunque se observó la participación del Fiscal Electoral en las discusiones con las autoridades electorales para la solución de irregularidades, la persecución del delito de fraude electoral y otras dificultades que se presentaron en el proceso de votación²⁰³, se desconoce que el ente electoral cuente con una regulación específica que determine claramente sus funciones, procedimientos y el alcance de sus actuaciones. La carencia de lo anterior, llevó a que esta Procuraduría continuara reportando problemas como la ausencia del fiscal electoral en algunos centros de votación; la falta de acreditación en el inicio de la jornada electoral; la omisión al atender denuncias ciudadanas por la negación al ejercicio del sufragio; la falta de protagonismo en las discusiones con representantes de partidos políticos que se produjeron en el momento del escrutinio final, respecto al cumplimiento de las disposiciones electorales; entre otros.

➤ *Policía Nacional Civil*

En diciembre del 2011, el Tribunal Supremo Electoral y la Policía Nacional Civil (PNC) suscribieron una carta de entendimiento con el fin de establecer una cooperación entre ambas instituciones, de cara a las elecciones legislativas y municipales del 2012. Tiene por objetivo garantizar la seguridad, el orden y la tranquilidad ciudadana durante el desarrollo de las elecciones.

La Policía Nacional Civil como institución responsable de la seguridad del proceso de elecciones desplegó a 21 mil agentes en todo el territorio nacional para el día de las elecciones, encomendándoles tareas de seguridad en instalaciones que funcionaron como centros de votación; misiones de observación internacional invitadas; eventos proselitistas y actos oficiales públicos desarrollados por el ente electoral; transporte, distribución, recolección y almacenaje del paquete, actas de escrutinio y material electoral; y verificación de la prohibición de la venta, distribución y consumo de bebidas embriagantes.

La PDDH constató la presencia de agentes policiales en casi todos los centros de votación observados (97%), lo que vino a contribuir a que las elecciones se desarrollaran normalmente. Se destacó la seguridad a miembros de las misiones internacionales de observación electoral; la regulación del tráfico vehicular cerca de los centros de votación; la actuación pronta frente a delitos electorales; y la votación de agentes policiales.

Existieron casos que ameritaron la intervención policial como grabación del proceso de votación por vigilantes partidarios; expulsión del centro de votación a miembros de las juntas receptoras de voto en estado de ebriedad y que no portaban la acreditación del TSE; detención de personas que intentaron votar dos veces; retiro de propaganda electoral como aretes, calcomanías y tarjetas con logo de partidos políticos; amenazas e insultos entre miembros de las juntas receptoras de votos y las juntas electorales municipales; confusiones y atraso en el conteo de votos por preferencia y por bandera; decomiso de armas corto punzantes; entre otros.

También se constataron algunos hechos que preocuparon como la negativa de agentes policiales de permitir el ingreso a los centros de votación de los observadores y las observadoras de la PDDH, porque no portaban con las credenciales otorgadas por el TSE; falta de coordinación entre la JEM y la PNC para habilitar el ingreso de votantes; falta de acción policial en disturbios ocurridos por anulación de votos; ingreso de guardaespaldas de candidatos políticos que portaban armas; y quejas sobre los registros que se practicaron en la entrada de los centros de votación.

203 Tales como: descontentos de votantes porque los centros de votación no estaban abiertos desde las siete de la mañana; instalación y conformación irregular de las juntas receptoras de votos; destrucción de material electoral; grabación del evento electoral por personas vigilantes de los partidos políticos; documentos únicos de identidad originales y vigentes, pero laminados; suplantación de identidad; rompimiento de papeletas al momento del conteo; error en el depósito de papeletas; entre otros.

➤ *Partidos políticos y candidaturas no partidarias*

La Procuraduría ha expresado el rol determinante de los partidos políticos y ahora para estas elecciones, las candidaturas no partidarias, en el buen desarrollo del proceso electoral, por medio de la manifestación de una actitud pacífica antes, durante y después de las elecciones²⁰⁴. Sin embargo, a pesar de existir el compromiso por las fuerzas políticas contendientes, no fueron capaces de evitar que sus activistas y simpatizantes provocaran o respondieran a la violencia que se desató en todo el proceso electoral.

En este sentido, la actitud mostrada por los partidos políticos y los candidatos y las candidatas en el período de propaganda electoral se caracterizó, nuevamente, como anteriores elecciones en ataques entre partidos políticos mayoritarios, mostrando en la publicidad pagada hechos de violencia con el objetivo de denigrar la imagen de las figuras políticas en contienda, lo que hace incrementar aún más la intolerancia y la polarización política.

Durante la campaña electoral que comenzó antes de los plazos legales establecidos, ocurrieron enfrentamientos entre las bases de los partidos políticos, destrucción de material de campaña, invasión a casas de campaña, entre otros. Asimismo, se lamentó la estrategia de publicidad de algunas fracciones políticas donde se fomentó la discriminación y la violencia de género, así como la difusión de propuestas electorales sin contenido y contrarias a una sociedad democrática como la implementación de la pena de muerte y la militarización de la seguridad ciudadana, entre otros.

En la jornada electoral se constataron hechos de violencia entre simpatizantes de partidos políticos, contra candidatos políticos y su familia en el momento en que se disponían a emitir el sufragio, destrucción del material electoral y protestas que generaron violencia e impidieron el traslado de actas para el escrutinio final; hechos que fueron controlados por la intervención de la PNC y la UMO.

También fueron recurrentes los casos que trasgredieron el silencio electoral y la propaganda dentro y fuera de los centros de votación, como por ejemplo personas identificadas con vestimenta y artículos promocionales de los partidos políticos, entrega de calcomanías y tarjetas con el logo de los partidos, bajo la excusa de orientar al votante, así como anuncios, vallas publicitarias y entrevistas a candidatos que pedían el voto en los medios de comunicación.

No obstante, en el cierre de la jornada los candidatos y los dirigentes partidarios lanzaron mensajes que tranquilizaron a sus simpatizantes, afirmando el respeto de la voluntad del pueblo expresada en las urnas y la aceptación pública de la derrota de los candidatos perdedores.

La PDDH le preocupa que al final de los comicios la opinión ciudadana coincida en que las personas candidatas no les generan confianza para ir a votar, sin descartar la importancia del ejercicio del sufragio, ya que reconocen que es un derecho político de los salvadoreños y las salvadoreñas. Lo anterior estaría evidenciando una profundización de la crisis de representatividad política, que podría afectar la confianza en el sistema democrático como forma de gobierno. En cada elección la ciudadanía confirma que no se siente representada por las personas que son electas, lo cual es preocupante ya que

204 PDDH. Pacto de entendimiento entre los partidos políticos para prevenir la violencia electoral 2008 y Pacto de entendimiento entre los partidos políticos y candidatos no partidarios para prevenir la violencia electoral 2012.

los cargos públicos por elección popular cuentan con incidencia directa en la toma de decisiones que determinan el bienestar de la ciudadanía.

e) **Obstáculos en la labor de observación de esta Procuraduría**

La labor de observación y verificación de las instituciones nacionales de protección de derechos humanos en los contextos de elecciones es indispensable en las sociedades democráticas porque otorgan legitimidad y transparencia al desarrollo de los procesos electorales, además de representar una opinión imparcial sobre el comportamiento de los actores que participan en la contienda política y el respeto y la garantía de los derechos políticos por las autoridades públicas relacionadas directamente o indirectamente en las elecciones.

El objetivo principal de las actuaciones de la PDDH en el marco de las elecciones es poner al servicio de la población salvadoreña un mecanismo de protección para sus derechos políticos, el cual se concretiza con una fiscalización constante del funcionamiento del sistema electoral que incluye un seguimiento a elementos estructurales que hacen posible la realización de los derechos políticos, así como la observación y verificación del día del evento electoral hasta la difusión de los resultados finales.

En el día de las elecciones, en casi la totalidad de los centros de votación no existieron dificultades para el ingreso de las personas observadoras y el personal jurídico de la PDDH (98%). Excepto en algunos casos donde autoridades públicas y autoridades temporales electorales negaron su ingreso aduciendo la pertenencia a partidos políticos y la falta de acreditación del TSE. No obstante, dichos casos fueron solventados luego de la explicación del papel de la PDDH en los procesos electorales. Posteriormente, en el desarrollo y en el cierre de la jornada electoral, se reportó que en el 5% de los centros de votación existieron obstáculos en la labor de las personas observadoras de la PDDH, debido nuevamente al desconocimiento del mandato constitucional.

Esta Procuraduría le preocupa que las personas que participan en la logística y el desarrollo de la jornada electoral no cuenten con una debida capacitación en que se les explique claramente el rol de la PDDH como controlador de las actuaciones de las autoridades públicas para proteger los derechos políticos. El obstáculo a la labor de observación y verificación electoral es una restricción para que la ciudadanía cuente con la oportunidad de interponer una denuncia, o que la misma Procuraduría actúe de oficio ante alguna irregularidad que implique la amenaza o la vulneración a los derechos políticos.

f) **Observadores electorales nacionales e internacionales**

El Tribunal Supremo Electoral emitió el 23 de diciembre de 2011, un nuevo Reglamento General para la Observación Electoral Nacional e Internacional en El Salvador²⁰⁵, motivado por los cambios en el marco jurídico electoral y el perfeccionamiento del sistema electoral salvadoreño, que requieren de mecanismos de transparencia al proceso electoral como instrumentos para consolidar la democracia electoral.

²⁰⁵ Puede consultarse en la página electrónica:

http://www.tse.gob.sv/observacion/reglamento_observ_elec.pdf, última visita el 4 de octubre de 2012.

La figura del observador electoral fue institucionalizada para las elecciones del 2012, provocando una masiva inscripción de organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, personalidades políticas invitadas por partidos políticos y por el Tribunal Supremo Electoral, entre otras, que observaron los procesos de votación hasta la difusión de los resultados finales. Aproximadamente fueron acreditadas 1,700 personas observadoras repartidos a la mitad por nacionales e internacionales. Junto con el despliegue de las personas voluntarias de la PDDH, la cantidad de personas observadoras a nivel nacional ascendió a 4,000.

Las valoraciones de las misiones de observación electoral fueron difundidas en los medios de comunicación social durante el desarrollo de la jornada electoral. La PDDH corroboró la presencia de observadores nacionales e internacionales en algunos de los centros de votación que se tuvo cobertura a nivel nacional²⁰⁶. Se destaca la observación sobre el desempeño de los miembros de las juntas receptoras de votos en el sentido que se necesita una mayor capacitación con suficiente tiempo de antelación como una medida para evitar los problemas que se presentaron durante la jornada electoral, también la presencia en el conteo de las papeletas con la finalidad de constatar la transparencia del proceso.

También las misiones de observación electoral valoraron aspectos estructurales del sistema electoral, como la necesidad de emitir una ley de partidos políticos que garantice la democracia interna de las estructuras partidarias y mejore los mecanismos de rendición de cuentas sobre las campañas electorales; continuar con la reforma electoral de ampliar la participación política y la implementación de mecanismos de transparencia; aprobar una legislación con medidas de acción afirmativa que ayuden a promover el acceso de las mujeres a puestos electivos; mejorar los mecanismos de control para evitar que funcionarios que son candidatos no puedan usar los recursos públicos para financiar sus campañas electorales; entre otros.

206 Misión de Observación Electoral de la Unión Europea; Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos; Observatorio Ciudadano Electoral 2012, Iniciativa Social para la Democracia, ISD; Observación Electoral Internacional El Salvador 2012, CISPE; entre otras.



6. Justicia electoral

6. Justicia electoral

El fortalecimiento de la democracia y el cumplimiento de los derechos políticos en el contexto de los procesos electorales necesita de la vigilancia eficaz del comportamiento de los partidos políticos y el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas responsables directa e indirectamente de las elecciones.

La PDDH como instancia controladora de las actuaciones públicas contribuye a la supervisión de la función de impartir justicia electoral²⁰⁷, función que es realizada por el Tribunal Supremo Electoral²⁰⁸. De esta manera, recibe y actúa de oficio en caso existan violaciones a los derechos políticos, incidiendo a que los procesos electorales se desarrollen normalmente y con plenas garantías para su ejercicio; además en el caso de reportarse trasgresiones al marco jurídico, esta Procuraduría insta a las autoridades electorales para que sancione a las personas responsables, independientemente del partido político o instancia pública o privada que se encuentre involucrada, en el sentido de garantizar que tales hechos no queden en la impunidad y, por tanto, que no vuelvan a ocurrir.

En este período electoral, esta Procuraduría tuvo conocimiento de diferentes casos que fueron denunciados ante esta institución de oficio ante hechos que alcanzaron notoriedad en los medios de comunicación y por información solicitada a instancias públicas.

Así, se reportaron 23 denuncias que fueron presentadas ante el TSE de las cuales 9 fueron remitidas a la Fiscalía General de la República por el TSE; 16 denuncias fueron cerradas, entre otros motivos, por no haber sido sustentadas con medios probatorios según el TSE; y 5 fueron resueltas mediante sentencia por el mismo TSE. Los casos estuvieron relacionados a varios temas como propaganda electoral anticipada, campaña informativa tardía, omisiones en campaña informativa, ocupación de espacios públicos, uso de lema, diseño y expectación de un partido a otro, destrucción de propaganda y pega en infraestructura pública, inauguración de obras y proyectos con fines publicitarios, restricción de campaña, daños y perjuicios, agresiones y golpes entre miembros de partidos políticos, uso de vehículos nacionales, propaganda por particulares, impedimento al ejercicio del voto, entre otros.

En otro orden, el TSE conoció de 68 denuncias, de las cuales 47 fueron declaradas improcedentes, 10 remitidas al Fiscal Electoral, 5 absoluciones, 1 inadmisibles, 2 sin resolución y 3 en trámite. Los casos versaron sobre los siguientes aspectos: violencia electoral; retrasos en el inicio de la votación por presencia de personas ajenas; recurso de nulidad por mal llenado de actas de Concejos Municipales; integración de JRV para dejar votar gente sin derecho; anulaciones por manchas de plumón; agresiones entre JRV; disturbios que impidieron el escrutinio en los centros de votación; actas no entregadas; venta de credenciales; papeletas tiradas; compra de votos; no resolución de votos impugnados; datos incorrectos; tachaduras en actas de escrutinio; entre otros.

207 La justicia electoral es entendida en la doctrina como: "los controles, impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones contra cualesquiera actos del procedimiento electoral [que tiene por] finalidad brindar protección auténtica del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales". Tomado de Nolen, Diether y otros. Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. El contencioso electoral, la calificación electoral, 2007, página 1,154.

208 De acuerdo al artículo 208, inciso tercero de la Constitución de la República, el Tribunal Supremo Electoral será la autoridad máxima en materia electoral, sin perjuicio de los recursos que establece la Constitución, por violación de la misma.

Esta Procuraduría reconoce el avance en materia de justicia electoral que generó la emisión de la sentencia de inconstitucionalidad 2-2006 del 22 de junio de 2011, emitida por la Sala de lo Constitucional, que determinó que cualquier ciudadano o ciudadana tiene facultad de interponer recursos siempre que comprueben su interés y resulten afectados en sus derechos políticos. Antes del fallo esta posibilidad se encontraba restringida solamente a los representantes, apoderados legales, delegados especiales y departamentales de los partidos políticos y coaliciones contendientes, el fiscal electoral, el Fiscal General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos²⁰⁹, lo que generó para este evento electoral la presentación de demandas ciudadanas como la de la organización Iniciativa Social para la Democracia (ISD), el 19 de diciembre de 2011, en la que denunció la campaña electoral adelantada de algunos partidos políticos. Sin embargo, ésta y otras fueron declaradas sin lugar por el TSE.

En el análisis de casos se observa que las deficiencias en materia de justicia electoral continúan presentándose en los procesos electorales, es común la resolución tardía de demandas y falta de sanción a casos de propaganda electoral anticipada, difundida por los medios de comunicación social a instancia de los partidos políticos o particulares. Además de reportarse una prolongación excesiva en los trámites, las demandas son declaradas en su mayoría improcedentes debido a la falta de pruebas, situación que termina beneficiando a las partes denunciadas; o en el caso de ser admitidas, el recurso pierde eficacia ya que no se dicta el cese del acto reclamado, logrando el partido denunciado su objetivo.

Aunque se reportaron casos en que se ordenó el retiro de propaganda electoral, el Tribunal Supremo Electoral continúa sin sancionar a partidos políticos y medios de comunicación, alegando la inadecuada regulación electoral. Muestra de la actitud pasiva del Tribunal Supremo Electoral en este tema es la presentación tardía de un “Proyecto de Ley Especial Reguladora de la Propaganda Electoral”²¹⁰ con el fin de que la Asamblea Legislativa iniciara la discusión respectiva. El referido anteproyecto en sus artículos 12 y 19, contempla como infracción muy grave la propaganda electoral antes de iniciado el período regulado por la Constitución de la República. Asimismo, establece la prohibición de servidores/as públicos/as de asistir a reuniones de carácter político en horas laborales y utilizar los recursos financieros o bienes del Estado para hacer propaganda electoral. Sin embargo, hasta la fecha de emitido este Informe, dicha regulación no ha sido aprobada por la legislatura.

209 Artículo 307 del Código Electoral.

210 Véase nota presentada por el Presidente del Tribunal Supremo Electoral a la Asamblea Legislativa sobre dicho Anteproyecto de Ley: http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1694/18a_126_2011.pdf, última consulta el 23 de febrero de 2012.





7. Conclusiones y recomendaciones

7. Conclusiones y recomendaciones

Teniendo en cuenta tanto las situaciones señaladas en el contexto electoral como la información obtenida el día de las elecciones, y sobre la base de las funciones que el artículo 194, romano I, ordinal 11º de la Constitución de la República me confiere como Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, formulo las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Conclusiones

- a) Las elecciones legislativas y municipales celebradas el once de marzo de 2012 se caracterizaron por una reforma legislativa sin precedentes después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, basada en la sustanciación de casos en materia electoral por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que promovieron la participación política y modificaciones en la forma de votar de manera más transparente y respetando la voluntad popular expresada en las urnas. Sin embargo, la Asamblea Legislativa impuso obstáculos legales que impidieron alcanzar la finalidad última de las mismas de ampliar la participación política.
- b) Las innovaciones para estas elecciones fueron principalmente dos: primero, las candidaturas no partidarias, figura que se introdujo por primera vez en el país y que tuvo un tratamiento desigual respecto a las candidaturas partidarias ya que se les exigió rendir caución y cumplir con requisitos que no les eran exigidos a los segundos. La segunda innovación fue el voto por candidato, el cual buscó transparentar el proceso de votación y devolver la capacidad de elección de la ciudadanía. Estas medidas, sin embargo, gozaron de una regulación transitoria que no da certeza a la población sobre su continuidad para las siguientes elecciones.
- c) Reconozco las medidas tomadas por el Tribunal Supremo Electoral que facilitaron la inscripción de jóvenes que por primera vez votarían, así como también la asignación de un subsidio y la ampliación de los horarios para la renovación del Documento Único de Identidad. A pesar de lo anterior, se observaron anomalías en el padrón electoral, el cual requiere de una depuración constante.
- d) Señalo el esfuerzo notable del ente electoral en ampliar el voto residencial, el cual abarcó casi todo el territorio nacional para estas elecciones. Esto permitió que la población votara más cerca de su residencia y evitó que se formaran aglomeraciones. Además, ayudó en la disminución de casos de migración de votos y de la comisión de delitos de fraude electoral.
- e) Veo con preocupación la baja participación electoral, reafirmando la crisis de representatividad que afecta a todo el sistema político en el país y que encuentra su origen en la exclusión de las mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad en la discusión de los asuntos públicos, en la ausencia de mecanismos adecuados para la toma de decisiones y en la falta de reformas orientadas a la transparencia, que implique en su conjunto, el aumento de la confianza ciudadana y la credibilidad en la institucionalidad electoral.
- f) Advierto sobre la necesaria adopción de medidas que no sólo garanticen el derecho al voto, sino el derecho de ser elegido/a y participar de los asuntos públicos del país, creando mecanismos que fomenten la participación permanente de todos los actores sociales y políticos del país, así como también la regulación e implementación de formas de participación en organismos civiles que establezcan mayores niveles de democracia tales como cabildos abiertos, consultas públicas, comités de desarrollo local, sesiones públicas de los organismos legislativos o municipales, planes de trabajo y presupuesto con enfoque participativo en su discusión y elaboración, entre otros.
- g) Señalo con preocupación que la propaganda electoral fuera de los periodos establecidos se ha convertido en una constante durante los procesos de elección, permitida por el Tribunal Supremo

Electoral ante la falta de una regulación adecuada y la voluntad política necesaria para ejercer un control independiente de las actuaciones irregulares de los partidos políticos.

- h) Valoro positivamente que la figura del observador electoral fue institucionalizada para las elecciones de 2012, provocando una masiva inscripción de organizaciones e instituciones nacionales e internacionales.

Medios de comunicación:

- a) Reconozco el clima de respeto a la libertad de expresión en el que desplegaron sus actividades los medios de comunicación, así como el interés por parte de ellos en abordar problemas estructurales y de coyuntura que afectan el bienestar de la población salvadoreña.
- b) Señalo con preocupación el uso de imágenes y mensajes de ataques entre las personas candidatas y partidos políticos, sin que se priorizara la discusión y el contraste de ideas a través de géneros periodísticos tales como el debate y la entrevista.
- c) Advierto que la insuficiencia de un marco jurídico electoral en materia de propaganda electoral favoreció en términos de acceso a cobertura y publicidad pagada a los partidos políticos mayoritarios que cuentan con mayores recursos económicos, en perjuicio de los partidos políticos minoritarios y de candidaturas no partidarias, quienes tuvieron una incidencia casi nula en publicidad pagada. De esta manera, fueron evidentes los desequilibrios en la medición de espacios y tiempo asignado a favor de partidos políticos mayoritarios, tendencia que se mantuvo hasta finalizar el periodo electoral.
- d) Se confirmó una marginada presencia de temas relacionados a sectores sociales en situación de vulnerabilidad, constituyéndose en un factor de desigualdad que reducen las posibilidades de estos sectores de ser conocidos y de poder acceder a cargos públicos.

Jornada electoral:

- a) Reconozco que a pesar de algunas irregularidades que generaron tardanza en el inicio de la jornada electoral, en general las juntas receptoras de voto cumplieron satisfactoriamente con las operaciones preliminares, garantizando que los comicios se desarrollaran de manera efectiva.
- b) Señalo la necesidad de fortalecer los procesos de capacitación sobre los procedimientos electorales y en mejorar la planificación y organización electoral, con el fin de que exista mayor regulación del rol de los vigilantes y miembros de logística de los partidos que permanecen en los centros de votación, ya que con frecuencia buscan incidir en los votantes.
- c) Valoro positivamente el empleo por primera vez de una página electrónica que puso a disposición el Tribunal Supremo Electoral que se actualizaba cada cierto tiempo para difundir los resultados provisionales electorales, permitiendo con ello que la población se mantuviera informada, a la vez que dotó de confiabilidad al proceso de transmisión de datos.

Fiscal Electoral

- a) El Observatorio Electoral constató la presencia de representantes del Fiscal Electoral en la mayoría de centros monitoreados. Sin embargo, no se tiene conocimiento que el ente electoral cuente con una regulación específica que determine claramente sus funciones, procedimientos y el alcance de sus actuaciones, incidiendo en que se continúen observando problemas como ausencias en algunos centros de votación; falta de acreditación; omisión en la atención de denuncias ciudadanas; falta de protagonismo en las discusiones en el escrutinio final; respeto al cumplimiento de disposiciones electorales; entre otros.

Policía Nacional Civil:

- a) El Observatorio Electoral constató la presencia de agentes policiales en casi todos los centros de votación observados, lo cual contribuyó a que las elecciones se desarrollaran en un ambiente de orden y tranquilidad.
- b) Reconozco el accionar destacado en situaciones que ameritaron intervención policial. Sin embargo, también se observaron hechos que preocuparon como la negativa de agentes policiales de permitir el ingreso a observadores de la PDDH; la falta de coordinación entre JEM y la PNC para habilitar el ingreso de votantes; falta de acción policial en disturbios ocurridos por anulación de votos; ingreso de guardaespaldas de candidatos políticos que portaban armas; y quejas sobre los registros practicados en la entrada de los centros de votación.

Partidos Políticos

- a) Señalo con preocupación que los partidos políticos continuaron desplegando una campaña contraria a lo establecido para una sociedad democrática, lamentando los ataques recíprocos, mostrando hechos de violencia, con el único objetivo de denigrar la imagen de las figuras políticas en contienda, lo que hace incrementar aún más la intolerancia y la polarización política; además de fomentar la discriminación y la violencia de género, así como también la difusión de propuestas electorales sin contenido y contrarias a los derechos humanos.

Recomendaciones

El seguimiento permanente a las recomendaciones emitidas en informes electorales pasados, refleja un balance negativo en la adopción de medidas públicas que permitan transformar el sistema electoral y cambiar el comportamiento pasivo y tolerante de las autoridades electorales y demás instituciones públicas frente a hechos que vulneran el marco jurídico electoral y constitucional, entre otros aspectos.

En los siguientes apartados se encontrará un pliego de recomendaciones, muchas de ellas reiterativas de procesos electorales pasados, pero que mantuvieron vigencia para las elecciones observadas. La Procuraduría seguirá con su labor de seguimiento hasta el cumplimiento total de las mismas, contribuyendo a fortalecer el sistema democrático, perfeccionar el sistema electoral y velar por la garantía plena de los derechos políticos.

1. *SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL EN GENERAL*

A la Presidencia de la República

- a) Presentar un proyecto de reformas al sistema electoral que incluya como mínimo, los siguientes temas:
 - i. Inclusión del plebiscito y la consulta popular para la toma de decisiones trascendentales para la nación;
 - ii. Separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas del Tribunal Supremo Electoral y desvinculación de sus integrantes de las estructuras de los Partidos Políticos;
 - iii. Conformación de Concejos Municipales con representación pluralista de los Partidos Políticos;
 - iv. Independencia y autonomía del Registro Nacional de las Personas Naturales;
 - v. Período para el ejercicio de la Presidencia de la República, Asamblea Legislativa y Concejos Municipales;
 - vi. Ley de Partidos Políticos, que incluya la regulación del financiamiento privado y el acceso equitativo de personas candidatas y partidos políticos a los medios de comunicación;
 - vii. Ejercicio del voto para agentes policiales, militares, personas detenidas provisionalmente y pacientes hospitalizados;

- viii. Aplicación a nivel nacional del voto residencial.
- b) Destinar los recursos necesarios para implementar las reformas enunciadas anteriormente que vendrían a transformar el sistema político del país.

A la Asamblea Legislativa

- a) Elaborar un plan de trabajo extraordinario para la urgente discusión de las propuestas de reforma electoral que se encuentran pendientes de estudio en su seno.
- b) Crear un marco normativo permanente que regule el proceso de selección de candidatos/as independientes, y en que se garanticen condiciones equitativas que permitan acceder a cargos públicos a la ciudadanía no vinculada a partidos políticos. Entre otros aspectos, dicha regulación debe incluir el financiamiento al que se harían acreedoras las candidaturas no partidarias, la posibilidad de acceso y utilización de los medios masivos de comunicación, entre otros.
- c) Crear un marco normativo permanente que regule el voto por persona, en el que se garantice la plena capacidad del voto, es decir, que la ciudadanía pueda votar libremente por las personas que crean que les representará mejor. Esto llevaría a eliminar las restricciones en la marcación de la papeleta, con la posibilidad de marcar por uno o varios candidatos de diferentes partidos o candidaturas no partidarias, sin que sea tomado como nulo. Es deseable que el voto por persona no sea aplicable solamente a las elecciones legislativas como ocurrió en el proceso electoral anterior, sino que se extienda a las demás elecciones de cargos públicos: Parlamento Centroamericano, Presidenciales y Concejos Municipales.

Al Tribunal Supremo Electoral

- a) Elaborar materiales educativos populares y campañas de sensibilización que fomenten valores afines a la participación política, por medio del ejercicio del voto, optar a cargos públicos, así como otras maneras de participación en los asuntos públicos.
- b) Diseñar un protocolo de actuación que facilite la coordinación con suficiente anticipación a los eventos electorales, sobre el trabajo de organizaciones sociales, movimientos ciudadanos y medios de comunicación social, en la educación y difusión de las maneras, las formas y los lugares destinados para emitir el sufragio, de tal modo que la población votante se encuentre debidamente informada de todo lo relacionado con el proceso electoral.

2. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

A la Asamblea Legislativa:

- a) Regular el derecho de los grupos en situación de vulnerabilidad para votar en todas las elecciones y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas. Asimismo, regular la participación en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales. Incluyendo además el derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.
- b) Regular una serie de medidas tendientes a lograr una mayor participación política de la ciudadanía con discapacidad. De manera específica, determinar la incorporación al registro electoral, la postulación como candidatos a cualquiera de los cargos electivos, asistir a los actos de las campañas proselitistas de los distintos partidos políticos, acceder a la propaganda que desarrollan los distintos candidatos en forma directa o a través de los medios masivos de comunicación, y acceder con facilidad a la emisión del sufragio en las juntas receptoras de votos.

Al Tribunal Supremo Electoral

- a) Incorporar disposiciones administrativas que permitan el libre desplazamiento y acceso a los centros de votación y juntas receptoras de votos para las personas adultas mayores y con discapacidad.

Al Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad

- a) Gestionar la elaboración de un diagnóstico real sobre la cantidad de personas votantes con discapacidad a fin de determinar las acciones pertinentes para lograr su participación activa en las distintas acciones de la vida pública del país.

A los partidos políticos

- a) Desarrollar acciones que faciliten el acceso de los grupos en situación de vulnerabilidad a los distintos niveles de dirección de los mismos.

3. SOBRE EL REGISTRO ELECTORAL

A las instituciones públicas relacionadas con el sistema electoral, recomiendo promover cambios en la legislación en general, con base en análisis objetivos y evaluaciones sobre las acciones y los resultados alcanzados en las pasadas elecciones, a efecto de hacer realidad la construcción de un Registro Electoral confiable, transparente y eficaz.

A la Asamblea Legislativa

- a) Promover reformas para transformar el Registro Nacional de Personas Naturales en una institución independiente del Órgano Ejecutivo, a efecto de presentar garantías suficientes de independencia, imparcialidad, eficacia y eficiencia en la administración del Documento Único de Identidad, el cual es la base del sistema registral electoral.

Al Tribunal Supremo Electoral

- a) Establecer un método de publicaciones periódicas del padrón y de auditorías independientes del Registro Electoral, que permitan generar confianza en la ciudadanía y en los partidos políticos sobre su calidad como herramienta esencial del proceso.
- b) Establecer mecanismos para que los partidos políticos ejerzan una vigilancia efectiva sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del Registro Electoral y, al mismo tiempo, se proteja el derecho a la intimidad de las personas electoras.

4. SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

El Tribunal Supremo Electoral, como ente rector del ejercicio de los derechos de participación ciudadana a emitir el sufragio y a ser elegido/a para ocupar cargos públicos, debe ser fortalecido para superar las diferentes fallas de las que se ha dejado constancia en el presente informe, si se quiere que esta institución cumpla con la misión tan fundamental para la vida en democracia que le ha asignado nuestra Constitución y la Ley en materia electoral. En tal sentido, se recomienda:

A la Asamblea Legislativa

- a) Promover reformas para la transformación del Tribunal Supremo Electoral. Estas modificaciones deben incluir garantías de independencia del TSE a través de la desvinculación que actualmente existe entre los Partidos Políticos y los Magistrados y las Magistradas que lo integran.

Al Tribunal Supremo Electoral

- a) Promover reformas al Código Electoral a efecto de corregir los vacíos que éste aún presenta y que han dado paso a algunas de las irregularidades que se han descrito en este y anteriores informes electorales emitidos por la PDDH, entre ellas: la movilización de votantes de un municipio a otro, el procedimiento para el retiro de candidaturas, los requisitos para la inscripción de Partidos Políticos, la autorización para votar en municipios diferentes al de su residencia para los y las integrantes de las Juntas Receptoras de Votos y los procedimientos y sanciones para prevenir la destrucción de propaganda electoral.
- b) Garantizar una efectiva y adecuada formación de las personas que integran los órganos temporales electorales, en particular a los miembros de las juntas receptoras de votos. Con tal que se fortalezcan los conocimientos de los procedimientos establecidos en el Código Electoral y el manejo de los materiales que les serán entregados, así como una capacitación sobre resolución de problemas comunes que se presentan en los comicios, que incluya la explicación del mandato de observación y verificación electoral que desarrolla la PDDH.
- c) Adoptar las medidas administrativas necesarias para mejorar la supervisión de los miembros que integran las juntas receptoras de votos, así como impulsar un mejoramiento de los procedimientos logísticos implementados en las jornadas electorales con el fin de garantizar que los centros de votación se encuentren disponibles con suficiente antelación a los comicios y evitar retrasos en el inicio de la jornada.
- d) Corregir los problemas logísticos que se presentaron en la jornada electoral como el empleo de un plumón que traspasaba la papeleta, situación que dio paso a la anulación de votos a pesar del llamado del TSE. Garantizar que los centros de votación seleccionados cuenten con las condiciones adecuadas para realizar el conteo de votos. Mantener para los próximos comicios la página electrónica donde se mostraban los resultados provisionales electorales, los cuales se actualizaban cada cierto tiempo.
- e) Regular el rol de los vigilantes y miembros de logística de los partidos que permanecen en los centros de votación, dado que con frecuencia estos buscan incidir en los votantes.
- f) Reformar el Instructivo para el Desarrollo de los Escrutinios Finales, con la finalidad de asignar la facultad de voto a los representantes de los partidos políticos que conforman las mesas e incluir recursos ágiles para la revisión de los errores en las actas.

5. CAMPAÑA ELECTORAL

A la Asamblea Legislativa:

- a) Regular de manera específica todos los aspectos relacionados con la campaña electoral, incluyendo las condiciones para su realización, su periodo y duración, las actividades consideradas como proselitismo, la relación con los medios de difusión y las prohibiciones y restricciones específicas, entre otros.

Al Tribunal Supremo Electoral:

- a) Supervisar de manera efectiva el desarrollo de la campaña electoral mediante mecanismos imparciales, de tal forma que se vele por su transparencia y se atiendan las quejas de los representantes partidarios, periodistas y ciudadanía en general.

- b) Promover la formación de un Código de Conducta que deba ser adoptado por los partidos políticos, en el cual se establezcan las obligaciones éticas necesarias que fomenten el respeto por la dignidad de las personas y se enmarque en los estándares establecidos sobre el contenido de los mensajes y las propuestas de campaña.

A los partidos políticos y personas candidatas

- a) Diseñar programas específicos de educación cívica para dirigentes y activistas con el fin de orientar la campaña electoral en el marco del respeto a la ley y la dignidad de las personas.
- b) Promover en sus bases el respeto y la tolerancia a los planteamientos o propuestas electorales de los partidos políticos y personas candidatas adversarias.
- c) Crear mecanismos de control interno para desarrollar campañas electorales basadas en plataformas incluyentes. En particular, proponer medidas específicas para la atención de los problemas de falta de reconocimiento de derechos y problemas de desigualdad y discriminación de grupos excluidos como: la niñez, la juventud, las mujeres, pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, las personas migrantes, las personas de la diversidad sexual, las personas con VIH, entre otras.
- d) Respetar el marco jurídico electoral, sobre todo evitar las campañas denigratorias en los medios de comunicación, entendiéndose ataques personales que denigran la imagen y el honor de las personas, así como un mayor compromiso de respeto a los períodos en que no se puede emitir propaganda electoral (antes de la fecha establecida para el inicio de la propaganda electoral, tres días antes del evento electoral y el día del evento electoral).
- e) Adherirse a los acuerdos y pactos de no agresión electoral promovidos por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el TSE, con tal de contribuir a un ambiente de tranquilidad y respeto de los derechos humanos antes, durante y después de los comicios.

6. SOBRE LA ACTUACIÓN DEL FISCAL ELECTORAL

- a) Crear un protocolo de actuación en el que se determinen las funciones, los procedimientos y las acciones en la atención de las irregularidades o incidentes que se presenten en el proceso electoral, con tal de evitar que se sigan señalando los mismos problemas de elecciones anteriores. Es deseable que se establezca en este protocolo las coordinaciones con la Policía Nacional Civil y las autoridades permanentes y temporales del TSE para la atención oportuna de las denuncias ciudadanas.
- b) Investigar de manera efectiva e impulsar los procesos penales que se abrieron durante el proceso electoral, en particular sobre los delitos de fraude electoral y los incidentes de violencia cometidos durante la campaña electoral.

7. SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL

- a) Crear un protocolo de actuación en el que se determinen las funciones, los procedimientos y las acciones en la atención oportuna de las denuncias ciudadanas el día del evento electoral. Es deseable que se establezcan las coordinaciones que serán necesarias con la Fiscalía General de la República y las autoridades permanentes y temporales del TSE.
- b) Abstenerse de obstaculizar la labor de verificación y observación electoral que despliega la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos el día del evento electoral. Instruir a

los agentes policiales sobre la colaboración que en todo momento debe contar la Procuraduría en el ejercicio de su mandato constitucional de velar por el respeto y la garantía de los derechos políticos en el contexto de elecciones.

8. *SOBRE EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN EL CONTEXTO DE ELECCIONES*

Reconociendo el papel de los medios de comunicación en los períodos electorales, tanto como informadores de todo lo relacionado al proceso electoral y formadores de opinión del electorado a través de la comunicación y el debate de las plataformas, las políticas y las promesas de los partidos y las personas candidatas, se emiten las siguientes recomendaciones:

A la Presidencia de la República

- a) Adoptar medidas de transparencia acerca de la propiedad de los medios de comunicación como el otorgamiento de licencias a distintos tipos de emisoras privadas y comunitarias a fin de promover la diversidad; promover reformas para prevenir la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación; y promover la diversidad de contenidos, de tal manera que se cree un entorno propicio para la proliferación de medios de comunicación pluralistas.

A la Asamblea Legislativa

- a) Regular el acceso a medios de comunicación y establecer límites al gasto destinado para propaganda electoral, con la finalidad de evitar desigualdades entre partidos políticos y personas candidatas.
- b) Regular un mecanismo efectivo de rendición de cuentas sobre el gasto que cada partido político y personas candidatas realizan en el período de propaganda electoral.
- c) Regular el derecho de rectificación y respuesta, así como la reparación ante los tribunales de justicia de los partidos políticos y las personas candidatas que hayan sido difamados o que hayan sufrido algún perjuicio como resultado de declaraciones formuladas en los medios de comunicación durante un período electoral.

Al Tribunal Supremo Electoral

- a) Adoptar medidas para garantizar el acceso en igualdad de condiciones y de manera gratuita a las personas candidatas y los partidos políticos en los medios de comunicación públicos. Es deseable que se emita una regulación específica sobre esta materia.
- b) Adoptar medidas para prevenir la vulneración a las prohibiciones electorales, tales como promover la firma de pactos de no agresión, elaborar folletos populares y campañas de información para que la población conozca sobre las reglas electorales, los actores involucrados, los medios para presentar denuncias, entre otra información pertinente para fomentar la denuncia ciudadana. También, promover informativos en los medios de comunicación sobre la abstención de determinadas acciones que vulneran el marco jurídico electoral.

A los medios de comunicación públicos

- a) Asegurarse de que el electorado reciba información sobre cuestiones electorales, como el rol de las elecciones en la democracia, la forma de ejercer su derecho de voto, los principales temas electorales y las posiciones en cuanto a políticas que sostienen los distintos partidos y candidatos que se disputan la elección. Normalmente, esto requiere formular preguntas a los distintos líderes y candidatos/as, así como organizar debates entre tales candidatos/as.

- b) Respetar normas estrictas que aseguren la objetividad e imparcialidad (neutralidad), en especial al informar sobre los partidos políticos gobernantes y las decisiones y los actos del gobierno durante un período de elecciones.
- c) Otorgar a todos los partidos y candidatos/as un acceso igualitario a los medios de comunicación para que transmitan sus mensajes directamente al público en forma gratuita. El acceso igualitario equivale a un acceso justo y no discriminatorio concedido en función de criterios objetivos que midan el nivel de apoyo general e incluye otros factores como la oportunidad del acceso y los cargos a los cuales se quiere acceder.
- d) Asegurarse de que las encuestas de opinión y los pronósticos electorales se difundan con suficiente información para que el electorado comprenda adecuadamente su relevancia.

A los medios de comunicación social privados

- a) Facilitar en los períodos de propaganda electoral el acceso equitativo de las personas candidatas y los partidos políticos a los espacios informativos como entrevistas, debates, foros, entre otros, con tal de garantizar la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información. También, informar a la población en el caso que no haya sido posible la presentación de una o varias de las personas candidatas invitadas.
- b) Priorizar el debate y el contraste de propuestas electorales en los espacios informativos como entrevistas, debates, foros, entre otros, y moderar a las personas participantes con tal de evitar ataques y enfrentamientos que podrían afectar la imagen, el honor y la reputación de las personas.
- c) Tomar en cuenta en los espacios informativos, la difusión y la discusión de propuestas electorales para atender los problemas de desigualdad y discriminación que afectan a los grupos sociales excluidos, tales como: niñez, adolescencia y juventud, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, personas viviendo con VIH, entre otros.
- d) Mantener en todo momento la objetividad e imparcialidad (neutralidad) en las notas informativas, es decir, sin evidenciar sesgos que beneficien o perjudiquen a personas candidatas o partidos políticos en particular.
- e) Respetar el marco jurídico electoral, en particular las prohibiciones establecidas para la propaganda electoral.

Hágase del conocimiento de la ciudadanía en general y de la comunidad internacional.

San Salvador, enero de 2013

Licenciado Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos



En cumplimiento de mi mandato de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos, así como supervisar las actividades de la administración pública frente a los particulares, formular conclusiones y recomendaciones y elaborar y publicar informes, de acuerdo al artículo 194, romano I, ordinales 1, 7, 11 y 12 de la Constitución de la República; y con el propósito de contribuir a la consolidación de la democracia por medio de la evaluación del funcionamiento del sistema político antes, durante y después de los eventos electorales, presento el *Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en el marco de las Elecciones Legislativas y Municipales celebradas el 11 de marzo de 2012.*

Las elecciones que se celebraron el año 2012 fueron las primeras luego de la transición en el poder, y su trascendencia recae en la promoción de una serie de reformas legislativas y medidas administrativas que pretendieron facilitar y ampliar la participación ciudadana en las decisiones públicas, así como reivindicar el ejercicio del sufragio libre con plena capacidad de opción. Lo anterior ha significado que el Estado salvadoreño camine progresivamente a una profundización de la democracia, proceso que se encontraba estancado desde hace dos décadas con la firma de los Acuerdos de Paz.

Lic. Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos



Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos
5a. Calle Poniente y 9a. Avenida Norte # 535, San Salvador, El Salvador
www.pddh.gob.sv
Teléfono y Fax: (503) 2520-4344 y (503) 2520-4363.