



INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL SALVADOR

**ELECCIONES
LEGISLATIVAS Y MUNICIPALES
MARZO 2018**

**Procuradora para la
Defensa de los Derechos humanos
Licda Raquel Caballero de Guevara**

San Salvador, El Salvador, 2018



CONSEJO DIRECTIVO DE PDDH



Licda. Raquel Caballero de Guevara

Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos

Tel.: 2520-4303

Ricardo José Gómez Guerrero

Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos
Tel.: 2520-4340

Leonor Elisa Arévalo

Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Mujer y Familia
Tel.: 2520-4349

Silvia María Beatriz Campos Cevallos

Procuradora Adjunta para la Defensa de las Personas Migrantes y Seguridad Ciudadana
Tel.: 2520-4324

Ana Milagro Guevara de Medrano

Procuradora Adjunta para la Defensa del Derecho al Medio Ambiente
Tel.: 2520-4342

Carlos Enrique Rodríguez Quezada

Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Civiles y Políticos
Tel.: 2520-4350

Lucía Angélica Cruz Guardado

Secretaria General
Tel.: 2520-4310

Marta Gloria Flores Guardado

Asistente técnico de la Procuraduría Adjunta de Derechos Humanos
Tel.: 2520-4352

Rosa Elena Ramos Chávez

Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Juventud
Tel.: 2520-4343

Juana Mireya Tobar

Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Tel.: 2520-4353

Ernestina Reyes Reyes

Directora de la Escuela de Derechos Humanos
Tel.: 2524-6913

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

5ª Avenida Norte y 19 Calle Poniente, San Salvador, El Salvador, Centro América.

Teléfonos: 2520-4300; 2520-4301; y 2520-4302.

Equipo de dirección y revisión

Carlos Enrique Rodríguez Quezada

Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Civiles y Políticos

Ernestina Reyes Reyes

Escuela de Derechos Humanos

Equipo Redactor

Carolina Alicia Molina

Verónica Raquel Torres Brizuela

Dpto. de Realidad Nacional

René Alfonso Pérez

Dpto. Derechos Políticos

2018

CONTENIDO



I. Mandato de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de velar por el respeto y garantía de los derechos políticos	5
Enfoque y cobertura de la observación electoral y del informe de la PDDH	7
II. Ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres y los grupos en condición de vulnerabilidad	8
1. Participación política de las mujeres	11
2. Participación política de las personas adultas mayores	13
3. Participación política de personas con discapacidad	15
4. Participación política de la comunidad LGTBI	17
5. Participación política de las niñas, niños y jóvenes	19
6. Participación política de pueblos indígenas	20
7. Grupos con limitantes o restricciones para ejercer el derecho al voto	21
III. Ejercicio del derecho a optar a cargos públicos	27
1. Las elecciones internas de partidos políticos para definir candidaturas en El Salvador	28
2. El proceso de inscripción de candidaturas no partidarias	34
3. Restricciones a la propaganda electoral	36
IV. Ejercicio del derecho al voto. Evaluación de la jornada electoral y escrutinio final	38
1. Integración, instalación y desempeño de las Juntas Receptoras de Votos	39
2. Desarrollo y cierre de la jornada electoral	39
3. Escrutinio final	41
V. Conclusiones y recomendaciones	42
Notificaciones	47



MANDATO DE LA PROCURADORA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE VELAR POR EL RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS



Como Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos dirijo una institución de rango constitucional creada para ser la piedra angular del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.¹ Por tanto, es mi obligación velar por el respeto y garantía de los derechos políticos, supervisar la actuación del funcionariado público, elaborar informes y formular conclusiones y recomendaciones en relación al cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales adquiridas por el Estado salvadoreño en esta materia. (Art. 194, romano I, numerales 1°, 7°, 11° y 12° Cn.).

Desde sus inicios, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha participado en los distintos procesos electorales como supervisora independiente e imparcial de las actuaciones públicas vinculadas a los derechos políticos.

¹ OACNUDH "Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, Principios, funciones y responsabilidades" Naciones Unidas, Ginebra. 2010. Pág. 15

También ha mantenido comunicación con los partidos políticos y otras organizaciones sociales, a fin de proteger a la ciudadanía de potenciales abusos y generar mayor conciencia sobre la importancia de realizar elecciones auténticas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto.

Si bien en esa medida la PDDH ha contribuido a legitimar la transparencia de las elecciones y el avance de la democracia en el país, existe cada vez más conciencia de que los esfuerzos institucionales no pueden ni deben estar dirigidos exclusivamente al desarrollo y funcionamiento del proceso o específicamente de la jornada electoral, en tanto que la genuina democracia y el ejercicio pleno de los derechos políticos no se agotan con la emisión del voto, sino que tienen a su base la participación permanente de la población en la vida política y pública, desde todos los ámbitos y sectores y ante todas las instituciones del Estado.

Por lo tanto, desde una comprensión integral de los derechos políticos, estos abarcan los derechos de las personas como titulares del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos; como electoras, a través del voto o como servidoras públicas, es decir, desde el derecho a ser elegidas popularmente, por designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Asimismo, abarcan los derechos de asociación y reunión con fines políticos y el derecho de petición ante las autoridades.²

En tal sentido, tal como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la participación política a través del ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí misma y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos.³

Es por ello que estos derechos se encuentran íntimamente ligados a los principios de igualdad y no discriminación y por lo tanto es parte de mi mandato verificar que el Estado salvadoreño adopte las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que toda persona titular de estos derechos tengan la oportunidad real para ejercerlos de forma efectiva, promoviendo y fomentando diversas formas de participación que fortalezcan los procesos democráticos.⁴

De esta forma, en mi calidad de Procuradora, a partir de las atribuciones ya mencionadas y luego de las acciones de verificación y observación desarrolladas, me encuentro facultada para emitir el presente informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos políticos dentro del Estado salvadoreño, teniendo en cuenta que este ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales que los reconocen y protegen jurídicamente⁵, constituyendo en su conjunto con el derecho interno, el marco de actuación de las autoridades

2 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Párr. 145

3 Dalla, Alberto. "Derechos Políticos, Normativa Electoral y Equidad en los Procesos Electorales" artículo publicado en "Construyendo la Equidad en los Procesos Electorales". Cuaderno de CAPEL 57. Págs. 27 y ss.

4 Art. 6 de la Carta Democrática Interamericana.

5 Carta Democrática Interamericana (artículos 2, 3 y 6); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XX); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5.c); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 42); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 7); Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 6); Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 (párr. 5); Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.8, I.18, I.20, II.B.2.27).

públicas relacionadas con el proceso electoral y, por tanto, el objeto de verificación de esta Procuraduría durante la elecciones legislativas y municipales de marzo 2018.

En ese sentido, en primer lugar se hacen consideraciones sobre el contexto de las mujeres, poblaciones y grupos en situación de vulnerabilidad y respecto a los grupos excluidos del ejercicio del voto, a saber: los agentes públicos que brindan seguridad ciudadana (PNC y FAES), el personal de turno en centros de salud pública y las personas en centros bajo el reguardo del Estado (personas hospitalizadas, procesadas bajo detención provisional, bajo el beneficio del criterio de oportunidad y bajo el régimen de protección de víctimas y testigos).

Adicionalmente se ha realizado un análisis sobre los aspectos relevantes que afectaron o favorecieron el derecho a optar a cargos públicos y el derecho al voto durante este proceso electoral de este año, incluyendo además los resultados significativos de la observación realizada por el personal de la PDDH y personas voluntarias durante la jornada de elección y el escrutinio final.

Enfoque y cobertura de la observación electoral y del informe de la PDDH

Para desarrollar de manera adecuada el mandato que ostento en relación al ejercicio de los derechos políticos, la normativa interna institucional contempla un Mecanismo de Protección específico relativo de Observación, Verificación y Seguimiento de Procesos de Elección de funcionarios y funcionarias,⁶ el cual establece, entre otras importantes cuestiones, la supervisión de las distintas etapas del proceso electoral, de manera independiente e imparcial, y a partir de las obligaciones estatales relacionadas con la integridad de los comicios y la garantía de los derechos políticos de la población salvadoreña.

Para las más recientes elecciones legislativas y municipales, aprobé el Plan de Verificación y Observación Electoral 2017-2018, cubriendo los tres momentos del proceso: el antes, que incluyó las elecciones internas de los partidos políticos, las campañas electorales y todas las acciones previas a los comicios; él durante, referido al desarrollo de las elecciones municipales y legislativas; y el después, que abarcó el escrutinio final, las impugnaciones presentadas y sus resultados.

El día de los comicios la Procuraduría desplegó 746 personas, de las cuales 346 eran parte del personal permanente de la institución y 400 eran personas que colaboraron como voluntarias, en conjunto tenían la misión de verificar y observar el ejercicio del derecho al voto, haciendo énfasis en la participación de las mujeres y los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

A partir del contexto salvadoreño, la supervisión del proceso electoral también contempló, como en ocasiones previas y dentro de sus objetivos específicos, el "coadyuvar a prevenir la violencia política, fomentando los principios de paz, respeto y entendimiento entre los liderazgos políticos, sus

6 Véase los artículos del 51 al 56 del Reglamento para la aplicación de los Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

activistas y simpatizantes, para generar confianza y credibilidad en las elecciones". Y, en ese sentido, se implementaron las siguientes acciones: a) elaboración de un mapa de violencia electoral; b) monitoreo de medios de comunicación y denuncias sobre hechos de violencia; c) elaboración de comunicados y pronunciamientos sobre violencia electoral; d) firma de pactos entre representantes de partidos políticos a nivel nacional y local; y e) seguimiento a los compromisos asumidos por los partidos en los pactos suscritos entre otras.

Además, implicó desarrollar acciones de promoción de derechos humanos, a través de preparación de materiales y los procesos de capacitación dirigidos al personal de PDDH y de las 400 personas voluntarias; así como nuestra participación en los procesos de capacitación a miembros de las JED, y coordinaciones con autoridades electorales, y representantes de los partidos a nivel nacional y local.

Como parte de las acciones preparatorias, instruí la elaboración de documentos específicos, para la verificación del proceso electoral -que incluyó acciones de vigilancia de las elecciones internas, el proceso de conformación de los Organismo Electorales Temporales, y las condiciones de los centros de votación-; las indicaciones para la formación y articulación de las personas observadoras; y orientación para la atención de crisis y mediación en conflictos electorales. También gire indicaciones específicas para mi personal durante el día de la elección y para el escrutinio final.

Todo lo anterior permitió un constante monitoreo de la campaña electoral, el acopio y análisis de la información y la emisión de diferentes pronunciamientos durante todo el proceso de elección.



EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y LOS GRUPOS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

Según la definición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la participación política se entiende como "toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir 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 [...] encomendadas a sus representantes."⁷

Para la Corte IDH, la participación política puede incluir diversas acciones que las personas realizan individualmente u organizadas, con el objetivo de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como el influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.⁸

7 José Thompson. Participación, Democracia y Derechos Humanos: un enfoque a partir de los dilemas de América Latina, Revista IIDH, Vol. 34-35, San José, Costa Rica, 2002, p. 84

8 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. 196

Estas definiciones, en términos de obligaciones estatales tienen dos consecuencias muy importantes. La primera referida a la íntima conexión entre la participación política y los principios de igualdad y no discriminación, de tal manera que si bien los Estados pueden regular "condiciones habilitantes" para el ejercicio de los derechos políticos (como la edad, la nacionalidad o la condena por juez competente) no pueden imponerse restricciones desproporcionadas o irrazonables para el cumplimiento de los mismos y más aún es obligación del Estado eliminar las regulaciones y prácticas con carácter discriminatorio o que tengan dicho efecto en diferentes personas o poblaciones.⁹

La segunda consecuencia se vincula con el deber estatal de garantizar las condiciones y mecanismos efectivos para que toda persona o grupo de personas (especialmente las que se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad) disfruten de la oportunidad real de ejercer sus derechos políticos. Esto es de vital importancia teniendo en cuenta que la efectividad de las medidas adoptadas no solo influye en la posibilidad de poner en práctica un derecho sino en lograr cambios conductuales en la sociedad o incluso en la aplicación de sanciones o la adopción de medidas de reparación en caso de que ocurran violaciones a los derechos políticos.¹⁰

Esto evidencia que, sin la intervención decidida del Estado, la participación política de las personas no sería efectiva, teniendo en cuenta los patrones socio-culturales y las condiciones económicas, educativas y de diversa índole que tradicionalmente han excluido a buena parte de la población del quehacer político.

Como ya se ha mencionado, en el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de aspectos organizativos e institucionales, la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar tales derechos. De tal manera que, sin esa acción oportuna del Estado, la participación política no podría ser ejercida.

Es por ello que en este apartado se analizará la situación de los derechos políticos de las mujeres y los grupos en mayor condición de vulnerabilidad teniendo como base el proceso electoral del presente año y atendiendo a la premisa de que el ejercicio pleno y real de su participación política fortalece la democracia, promueve una sociedad sin discriminación y fomenta la protección y promoción de sus derechos en todos los contextos.

1. Participación política de las mujeres

Si bien se estima que las mujeres constituyen el 53% del total de la población de El Salvador,¹¹ los resultados de las elecciones legislativas y municipales de 2018 reflejan que lograr una representación

8 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. 196

9 Corte I.D.H., Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141 y Corte I.D.H., Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 88.

10 Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párr. 271; Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, Párr. 69; Caso Cesti Hurtado Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, Párr. 167; Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 59; Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, Párr. 69.

plena e igualitaria entre hombre y mujeres en el ámbito político, es todavía un desafío importante para el país, dado que estas siguen siendo excluidas del ejercicio real del poder político y continúan cumpliendo papeles secundarios y posiciones subordinadas en la política nacional.

Según datos del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de un total de 1174 personas inscritas para participar como candidatas a la Asamblea Legislativa, 556 eran mujeres (47%) y 618 hombres (53%).

Esto a pesar de ser una proporción relativamente alta de participación de mujeres, la misma disminuye al considerar a aquellas que ostentaban candidaturas como diputadas propietarias, reduciéndose en ese caso a una participación del 40.65% (239 mujeres), frente al 59.35% de los candidatos propietarios (349 hombres). Al tratarse de las candidaturas a diputaciones en suplencia, en cambio, las mujeres fueron mayoría con el 54.1%, frente a un 45.9% de hombres.

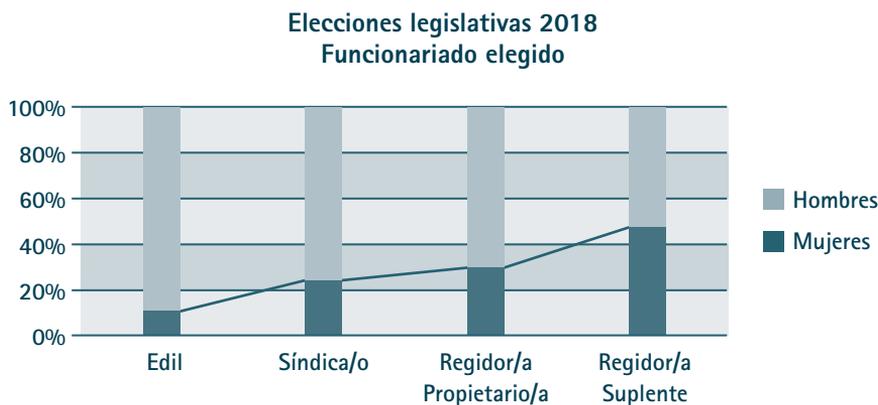
Una vez elegidos, la brecha entre diputadas y diputados creció aún más, de 84 escaños legislativos, el 69% correspondió a diputados propietarios, frente al 31% de diputadas propietarias, bajando un punto, incluso, respecto al porcentaje de propietarias obtenido en las elecciones del año 2015. En contraste, en las diputaciones suplentes, hubo un aumento significativo de diputadas electas que a llegó a ser un porcentaje mayor que el de hombres: de un 32% en 2015 se pasó a un 58% de diputadas suplentes en 2018. Véase el cuadro siguiente para mayor ilustración.

A nivel de las candidaturas para concejos municipales, el TSE registró un total de 13,566 personas inscritas con el desglose siguiente: para los puestos edilicios y sindicaturas se inscribieron 1,139 personas, de las cuales, en el primer caso únicamente 186 (16.33%) eran mujeres y 953 (83.67%) hombres; para la sindicatura se postularon 365 (32.05%) mujeres y 774 (67.95%) hombres. Por su parte, para ocupar puestos de regidoras y regidores en propiedad, se registraron 2,874 (42.69%) mujeres y 3,858 (57.31%) hombres; y para regidoras y regidores suplentes se inscribieron 2,208 (48.46%) mujeres y 2,348 (51.54%) hombres.



11 Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017, Delgado, mayo de 2018, p. 2.

Como se muestra en el cuadro de abajo, es claro cómo las mujeres –al contrario que los hombres- aumentan su participación dentro de los Concejos Municipales en la medida que el cargo va perdiendo poder de decisión, así como sucede en el caso de las diputaciones en suplencia. En general, también puede afirmarse que al contarse con un número de candidaturas de mujeres sensiblemente menor respecto a las de los hombres, esto se ve reflejado en los resultados del funcionariado elegido.



Elaboración propia a partir, de datos del TSE

Es innegable que desde la reforma del artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, se han reportado avances a favor de las mujeres en el sistema electoral salvadoreño.¹² Sin embargo, según los datos citados, el aumento de las suplencias femeninas puede entenderse como un indicador para cumplir con la cuota de género en puestos no decisivos, pero no para aumentar la participación política sustantiva de las mujeres en cargos legislativos o municipales.

Esta situación, unida a la negativa de realizar reformas legales a favor de las mujeres en el ámbito político, como sucedió con la denegatoria a la alternancia por sexo de candidaturas de regidoras y regidores municipales;¹³ hace evidente la insuficiencia de tales medidas y más bien resaltan la necesidad

12 Artículo 38 de la Ley de Partidos políticos, relativo a la cuota de género:

"Los partidos políticos deberán integral sus planillas para elección de diputaciones a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano, y miembros de los Concejos Municipales, al menos con un treinta por ciento de participación de mujeres.

Dicho porcentaje se aplicará a cada planilla nacional, departamental y municipal, según la inscripción de candidatos y candidatas que cada partido político, o coalición, presente en las circunscripciones nacional, departamental y municipal. Cada planilla será considerada de manera integral, es decir, incluyendo candidaturas de propietarios y suplentes.

En el caso de las planillas con candidaturas a consejos municipales, el treinta por ciento mínimo de participación de mujeres, será exigible tanto en las planillas que presentan los partidos políticos o coaliciones en caso de resultar ganadores como en las listas en que designan el orden de precedencia en caso de no obtener mayoría simple, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 165 inciso segundo del Código Electoral.

El Tribunal Supremo Electoral, a través de la Junta Electoral Departamental, deberá verificar que los partidos políticos o coaliciones cumplan con las disposiciones de este artículo, al momento de presentar sus planillas.

Para el caso de elecciones internas de autoridades partidarias y candidaturas a cargos de elección popular, cada partido político deberá prever en sus reglamentos, los mecanismos que garanticen la cuota de género en sus procesos electivos internos".

13 El 25 de junio de 2014, se presentó una propuesta de reforma del artículo 165 del Código Electoral ante la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa, que pretendía la alternancia por sexo en las candidaturas de regidoras y regidores de Concejos Municipales, la misma no fue aprobada y se mantiene un sistema de votación con listas bloqueadas y cerradas. En esa ocasión, desde esta Procuraduría se emitió una opinión en la que señaló que de llevarse a cabo la reforma permitiría "aprovechar el potencial humano de las mujeres en espacios de toma de decisión. Con ello se contribuye [a] la democracia representativa y se permite incorporar con más fuerza las visiones del 53% de la población conformada por mujeres"

de implementar profundas “reformas institucionales, económicas, culturales y educativas”,¹⁴ para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la inclusión de los interés de las mujeres en la agenda pública,¹⁵ removiendo los obstáculos estructurales, de hecho y de derecho que enfrentan las mujeres de todos los sectores para el acceso igualitario a los puestos de decisión política.

En ese sentido debo hacer referencia a la violencia política contra las mujeres que permea negativamente el ejercicio real de su participación en los procesos electorales. Al respecto, esta Procuraduría registró varios casos de ataques a diputadas, a candidatas o a quienes trabajan de cerca de políticos o funcionarios, recibiendo, por su condición de mujeres, contenidos violentos, difamatorios, contrarios a la dignidad y sus derechos al honor y a la intimidad. Los ataques fueron proferidos incluso por personas pertenecientes a sus mismos partidos políticos y reproducidos por medios digitales.

A mi juicio, estas acciones conllevan, además de responsabilidades legales para quienes las cometen, una situación que sin duda trae un coste político para las mujeres, afectando sus posibilidades de ser electas, lo que igualmente puede llevarlas a no presentar denuncias formales o a desistir de postulaciones a cargos públicos, por lo que deben adoptarse medidas para prevenir este tipo de violencia e iniciarse procesos sancionatorios de oficio al interior de los partidos políticos, por parte del TSE y el resto de instancias estatales competentes, como medidas aleccionadoras y de no repetición.

De esta forma, es necesario promover y aplicar en las diferentes estructuras estatales a nivel nacional y local, un examen exhaustivo de todas las prácticas que tengan o puedan tener un impacto discriminatorio en la participación política de las mujeres, adoptando las acciones necesarias para superar los estereotipos sobre el rol de las mismas en la sociedad. Fomentando su inclusión en los puestos ejecutivos de los partidos políticos, así como de los temas que les afectan y de su interés en la formulación y contenido de los programas o plataformas que los mismos proponen para el desarrollo del país; de igual manera es necesario promover su mayor incursión como candidatas a puestos de elección popular en igualdad de condiciones con los hombres.

Al mismo tiempo, es indispensable promover la formación y participación femenina en la toma de decisiones en todos los niveles públicos y privados, incluyendo los espacios y organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada.

Lo antes dicho contribuirá a la construcción de una sociedad más igualitaria, la consolidación de una democracia representativa en beneficio de toda la población, y conducirá al cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, adquiridas por el Estado de El Salvador.

14 M. Caminotti y F. Freidenberg. “Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la Igualdad real de las mujeres en la política”, ya citado, p. 14.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.79, 2011.

2. Participación política de las personas adultas mayores

Diversos estudios sostienen que el interés y la actividad política de las personas adultas mayores son más bajos que los del resto de la sociedad; siendo el sexo, la formación educativa, el nivel económico, las prácticas religiosas o el contexto histórico algunos de los factores que inciden sustancialmente en sus niveles de participación.¹⁶

Ante esta realidad, Naciones Unidas ha destacado la importancia de visibilizar a las personas mayores como parte activa de la sociedad, cuyo compromiso por mejorar el goce efectivo de los derechos humanos abarca diversos ámbitos de la vida y no solo aquellos que les afectan de manera inmediata. Por lo tanto, es vital potenciar su participación política en la comunidad superando las prácticas y actitudes asistencialistas e insuficientes, atendiendo sus necesidades e intereses como personas sujetas de derechos.¹⁷

De igual forma es importante incluir un enfoque intergeneracional dentro de los procesos políticos de toma de decisiones, generando empoderamiento de las personas adultas mayores, como fundamento de un nuevo contrato social.¹⁸ Siendo clave la promoción de las relaciones entre la población joven y la adulta mayor, teniendo en cuenta que ambas generaciones enfrentan dificultades íntimamente conectadas (en tanto que los problemas de una agravan los de la otra) no siendo posible resolverlos de manera aislada, por ejemplo si pensamos en la sostenibilidad de las pensiones y su íntima relación con la precarización del mercado de trabajo al que acceden las personas jóvenes.¹⁹

Es a partir de lo anterior que puede afirmarse que la participación política de las personas adultas mayores es fundamental y debe ser promovida por todas las vías posibles, como medio para fortalecer la democracia y encontrar soluciones sostenibles a los problemas que como sociedad nos aquejan; incluyendo a esa parte importante de la población que cuenta con necesidades particulares y que debe ser participe en las decisiones y propuestas de país, no solo de los temas que les afectan de manera directa.

Esto lleva a hablar, además, de la importancia de incluir una perspectiva de equidad intergeneracional en las plataformas de los partidos políticos, en las políticas públicas y en la organización ciudadana.

Si nos remitimos al período electoral, debe mencionarse la realización de campañas políticas que informen e incluyan a las personas adultas mayores en las plataformas o programas de gobierno de los partidos políticos, y, en general, conducir la prestación de condiciones favorables para la participación política activa de éstas.

Además, dicha población debe contar con espacios en los que puedan expresar sus necesidades y propuestas de solución a los problemas a nivel local y nacional, con presupuestos destinados a este fin, y debe tenerse claro que las personas mayores deben estar integradas y seguir contribuyendo a la mejora de la sociedad, lo cual es posible si se prestan las garantías para ello.²⁰

16 Ministerio de Educación, Política Social y Deporte et al. La participación social de las personas mayores, Colección Estudios Serie Personas Mayores, N° 11005, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Madrid, España, 2008.

17 Ídem

18 Imanol Zubero Beaskoetxea. Envejecimiento activo y participación política, Aula Abierta, volumen 47, número 1, enero-marzo, pp. 21-28, Universidad de Oviedo, España

19 Ídem.

20 PDDH. Pronunciamiento de la licenciada Raquel Caballero de Guevara, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos y Coordinadora de la Mesa sobre la situación de los derechos humanos de las personas adultas mayores de la PDDH, en conmemoración del 1 de octubre, "Día Internacional de la Persona de Edad", San Salvador, 1 de octubre de 2018.

La accesibilidad física o arquitectónica en las instalaciones públicas y privadas es otro aspecto que debe ser abordado y superado por las autoridades competentes, pues las barreras físicas pueden dificultar o incluso disuadir del ejercicio de la participación política a las personas adultas mayores, especialmente quienes tienen problemas de movilidad reducida, al no poder asistir a lugares e expresar sus ideas o, durante los días de elecciones, ejercer el derecho al voto por falta de condiciones adecuadas de accesibilidad física.

En 2014, la PDHH detectó otros obstáculos para el ejercicio del voto de personas adultas mayores: algunas no pudieron obtener oportunamente la reposición de su documento único de identidad (DUI), mientras otras no se encontraron en los padrones electorales o los centros de votación aún quedaban alejados de sus viviendas –a pesar del voto residencial–, condiciones reiteradas en las elecciones de 2018. En aquella ocasión, se recomendó a las autoridades la implementación de DUICENTROS móviles para los casos en que fuera necesaria la visita domiciliar para reposición de documentos vencidos, dañados o extraviados, así como verificar los datos de los padrones electorales y considerar la instalación de centros de atención para personas adultas mayores. Y aunque hay avances en cuanto al establecimiento de un servicio de DUI domiciliar, tales medidas todavía no son suficientes para garantizar la accesibilidad de éstas.

También se observa la necesidad de hacer estudios, generar mayores datos y censos sobre las condiciones y necesidades de la población adulta mayor y llevar a cabo reformas normativas a su favor, así como implementar, con un presupuesto adecuado, la Política Pública de la Persona Adulta Mayor y promover la aplicación de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, la cual establece que uno de los derechos de esta población es ser oída, atendida y consultada "en todos aquellos asuntos que fueren de su interés y asegurarles la participación y comunicación en actividades de la Comunidad que preserven su autoestima de personas útiles a la sociedad" (artículo 4, numeral 10°). De la anterior disposición, se colige que tanto mujeres como hombres mayores pueden participar en la política, e incluso, ser candidatas a puestos de elección popular y representar de esa forma sus intereses, ejerciendo una participación política más activa, donde el Estado intervenga prestando las condiciones que potencien esa posibilidad a nivel local y nacional, a través de políticas y prácticas inclusivas.

3. Participación política de personas con discapacidad

De acuerdo al documento de Análisis y Caracterización de las Personas con Discapacidad a partir de la Encuesta Nacional 2015, el 7.4% de la población salvadoreña (463,075 personas) tienen algún tipo de discapacidad, ya sea de tipo sensorial (auditiva o visual), intelectual, psicosocial o física.²¹

Como el resto de la población, las personas con discapacidad deben gozar de todos los derechos humanos reconocidos por el Estado salvadoreño, entre ellos los derechos políticos, los cuales no se limitan al ejercicio del voto o se refieren únicamente a las condiciones de accesibilidad física o arquitectónica de los centros de votación, que son aspectos importantes y que han sido señalados como fallos en la mayoría de los procesos electorales anteriores; sino que el goce y ejercicio de tales derechos son un

21 CONAIPD. Análisis y Caracterización de las Personas con Discapacidad a partir de la Encuesta Nacional 2015, El Salvador, 2018, p. 7.

abanico más extenso de realidades que, requieren de la adopción de medidas especiales, inclusivas y no discriminatorias para potenciar su participación política real.

Las condiciones de vulnerabilidad a la que esta población está expuesta, sumadas a la falta de medidas necesarias para el logro de su inclusión social plena, en igualdad de condiciones y que busquen su más alto nivel de desarrollo, autonomía e independencia,²² conllevan a trasgresiones a sus derechos políticos –entre otros derechos humanos–. Y es ante dicha situación que se requiere visibilizar la necesidad de su inclusión y participación en los diferentes procesos de la vida política, que van desde la adopción de medidas para promover y procurar su organización política, participar en la elaboración de políticas públicas, planes y programas en su beneficio particular o de la sociedad en su conjunto, la participación y el acceso a información.

En diferentes formatos, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha recomendado que el Estado salvadoreño desarrolle y provea tecnologías y formas aumentativas y alternativas de comunicación accesibles en relación a las plataformas o programas desarrollados por los partidos políticos, así como las campañas en medios de comunicación y redes sociales; hasta participar directamente en candidaturas para optar a cargos de elección popular.²³

Entre las limitantes de la participación política de este grupo se encuentran contradicciones entre la legislación electoral y la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad. El Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos establecen restricciones legales a los derechos de las personas con discapacidad cuando hace referencia a los términos "enajenación mental" e "interdicción judicial", que están asociados a algunos tipos de discapacidad psicosocial o intelectual, y relacionados con la suspensión de los derechos ciudadanos que regula el artículo 74, ordinales 2° y 3°, de la Constitución de la República, que podría inhibir del ejercicio del sufragio, la posibilidad de afiliación a partidos políticos, del ejercicio de cargos electorales y de elección popular. Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la observaciones finales realizadas en 2013 al Estado salvadoreño, recomendó la adopción de medidas que aseguren que las personas con discapacidad puedan optar a cargos de elección y que se deroguen las disposiciones que limitan el ejercicio del voto de las mismas.²⁴

Desde la PDDH, además, se observa con preocupación que la condición de "no saber leer y escribir"²⁵ podría considerarse como una inhabilitación para las personas con discapacidad visual o de otro tipo, si se hiciera una interpretación restrictiva y no se considera que una persona ciega o con otra discapacidad puede leer sistema Braille o utilizar programas informáticos para escribir y comunicarse.

En los procesos electorales, otros aspectos que deben atenderse en relación a la población con discapacidad son los siguientes: contar con planes de acción para la participación inclusiva de las

22 PDDH. Comunicado Público de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciada Raquel Caballero de Guevara, en respaldo a las organizaciones de la Mesa Permanente de la PDDH de las personas con discapacidad en la actividad "Acampada por la Inclusión", 11 de julio de 2018.

23 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre el informe de El Salvador, aprobadas por el Comité en su décimo período de sesiones, CRPD/C/SLV/CO/1, 13 de septiembre de 2013.

24 Ídem.

25 Código Electoral, art. 164.-Para optar al cargo de miembro o miembra de los Concejos Municipales es necesario: e) Saber leer y escribir.

personas con discapacidad; garantizar que las personas que integran las Juntas Receptoras de Votos y otros organismos electorales no impidan el ejercicio libre y autónomo del voto a personas con discapacidad (incluyendo personas con discapacidad intelectual y psicosocial), por lo que deben capacitarse con ese enfoque; garantizar el derecho a ser asistidas por persona de su libre elección y confianza para el ejercicio del sufragio; que las campañas políticas sean inclusivas y accesibles para las personas con discapacidad, incluyendo a personas con discapacidad auditiva y visual; brindar información accesible y comprensible para las personas con diferentes tipos de discapacidades, respecto de la forma de ejercer el voto y sus innovaciones; garantizar la asistencia humana y apoyo en los centros de votación a nivel nacional para las personas con discapacidad que lo soliciten (para lo cual pueden suscribirse convenios entre el TSE y organizaciones que puedan colaborar con dicha asistencia y apoyo), incluida la presencia de intérpretes de lengua de señas salvadoreña (LESSA) en los diferentes centros de votación; y garantizar la accesibilidad física de los centros de votación, considerando la asistencia de personas usuarias de sillas de ruedas y movilidad reducida, igualmente en el caso de los anaqueles para quienes utilizan sillas de ruedas.

Por otro lado, debo mencionar que en noviembre de 2017 envié al TSE²⁶, un listado con 191 centros de votación con inconvenientes de accesibilidad reportados en las verificaciones del personal de la PDDH en las elecciones de 2015, requiriendo informe sobre las acciones para solventar los problemas identificados además de datos específicos sobre la realización y/o proyección de medidas, para el logro de la inclusión de las personas con discapacidad en su ejercicio al derecho de participación política y pública, en cumplimiento de las obligaciones internacionales contenidas en la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad y el acatamiento de las observaciones finales al Estado salvadoreño, emitidas por el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,²⁷ previo relacionadas.

A dicha comunicación oficial se adjuntó un cuestionario con 11 preguntas específicas, con las que pretendía no solo obtener información, sino activar a la instancia electoral en la adopción de medidas y acciones puntuales que garantizaran los derechos políticos de las personas con discapacidad. Sin embargo, no se obtuvo ninguna respuesta de parte del TSE.

Adicionalmente, como en otras ocasiones se ha insistido desde esta institución, que también es necesaria la discusión y aprobación del proyecto de Ley de Inclusión de las Personas con Discapacidad, que fue presentado desde el 3 de diciembre de 2015, como fruto de un consenso importante de organizaciones de y para personas con discapacidad, respaldada desde mi mandato y que brindaría un apoyo legal a favor del respeto y garantía de sus derechos humanos.

26 Oficio DD y DH N.º 027/2017, dirigido al Magistrado Presidente del Tribunal Supremo Electoral

27 En esa ocasión, el Comité señaló expresamente lo siguiente:

"59. El Comité lamenta que el Código Electoral impida a las personas con discapacidad psicosocial o intelectual ejercer su derecho a postularse como candidatas para cargos en gobiernos municipales. El Comité observa con preocupación que no existen mecanismos para asegurar el voto secreto de las personas con discapacidad y que las medidas para garantizar accesibilidad a puestos de votación son insuficientes.

"60. El Comité recomienda al Estado parte derogar las disposiciones que limitan el ejercicio del derecho al voto para las personas con discapacidad y adoptar las medidas para asegurar que las personas con discapacidad puedan presentarse como candidatas a cargos de elección. El Comité alienta al Estado a fortalecer los espacios de participación política y social de las organizaciones de personas con discapacidad."

4. Participación política de la comunidad LGTBI

En cuanto a la participación política de las personas que forman parte de la comunidad LGTBI²⁸, se han identificado ciertos problemas en el ejercicio de este derecho, entre ellos, su falta de visibilidad política, en el sentido que los candidatos o candidatas mantienen su identidad de género como cisgénero, solo en casos excepcionales se ha identificado personas transgénero como candidatas²⁹; tampoco se presentan candidaturas de personas que públicamente reconozcan un orientación sexual diferente a la heterosexual y que sean activistas de estos grupos. De igual forma, a través de la verificación y monitoreo realizado por la PDDH, tampoco se ha observado que los partidos políticos, o las candidatas y candidatos expusieran en sus plataformas reivindicaciones o propuestas integrales, específicas e inclusivas que atendieran la realidad y necesidades de las personas LGTBI.

En este sentido, continúa siendo un obstáculo la falta de reconocimiento de derechos para esta comunidad a través de una ley de identidad de género³⁰; la PDDH se ha pronunciado de forma reiterada³¹ porque se inicie la discusión, de forma objetiva y apegada a derecho, del proyecto de Ley de Identidad, involucrando a las organizaciones de personas trans. Lo cual se traduciría en avances para esta comunidad, incluido lo relativo a su participación política.

Por otro lado, en el proceso de elección 2017-2018, en el reciente informe de la observación electoral de la Unión Europea³² se rescató que hay una atención estatal creciente a favor de los derechos a elegir y ser elegidos de la comunidad LGTBI, y que dentro del “plan de reclutamiento para facilitadores del TSE [se] incluyó [a] cuatro representantes de la comunidad LGTBI, de los cuales hubo dos mujeres transgénero para garantizar el respeto de los derechos políticos de [esta población]”.

Otro aspecto positivo a resaltar es que el TSE definió un enfoque inclusivo de respeto a los derechos de las personas LGTBI, con énfasis en la población *trans*, dentro de los lineamientos permanentes y capacitaciones continuas que dirigió a las personas que integraron los organismos electorales temporales, lo cual tenía como finalidad incidir positivamente en el ejercicio del voto de la comunidad LGTBI. Desde esta institución se considera que dicha práctica es un acierto que debe ser permanente y generalizado a lo largo del país para sensibilizar al funcionariado electoral, no solo temporal, sino también permanente, así como a las persona miembros de partidos políticos; pero, más allá, avanzar hacia el reconocimiento de los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad para promover la garantía y respeto de sus derechos a la participación política.

Los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación a la orientación sexual y la identidad de género han determinado las obligaciones estatales para garantizar el pleno goce del derecho a participar en la vida y los asuntos públicos y políticos de la población LGTBI, entre las que destacan la promulgación de leyes, la eliminación de los estereotipos y la adopción de políticas públicas que tomen en cuenta la opinión de esta comunidad.

28 Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales.

29 Unión Europea. “Informe Final de la Misión de la Observación Electoral enero marzo 2018”. página 25. expuso: Ningún candidato se identificó abiertamente como gay o lesbiana, por el contrario sí hubo un candidato transgénero del PSD en la Municipalidad de San Salvador. Si bien no fue elegido, la Federación de organizaciones LGTBI consideró su candidatura como un evento de suma importancia.

30 En el Examen Periódico Universal (EPU 2014), se le recomendó al país que en consulta con la sociedad civil, se elaborara y aprobara una ley de identidad de género para las personas transexuales en la que se reconozca su derecho a la identidad, entre otros derechos civiles y políticos.

31 El último pronunciamiento institucional donde se realizó esta recomendación fue en el pronunciamiento en el marco de la Novena Marcha contra la Homo, Lesbo, Bi y Transfobia”. Mayo de 2018.

32 “Informe Final de la Misión de la Observación Electoral enero marzo 2018”. página 25.

Como se ha insistido, es necesaria la adopción de medidas legislativas que reconozcan expresamente los derechos políticos de la comunidad LGTBI y, a partir de ahí, que se contemple lo concerniente a la expresión de género y la emisión de los DUI, el cambio de identidad, la capacitación permanente en el TSE y en los partidos políticos, al igual que en el sistema educativo, para promover una cultura de inclusión, respeto, empatía y tolerancia hacia todas las personas, independiente de su orientación sexual, identidad y expresión de género, ya que aún se registran casos de discriminación por estas razones, y los eventos electorales no han sido la excepción de esta realidad.

5. Participación política de las niñas, niños y jóvenes

El Estado es el responsable de proporcionar protección especial a los niños, niñas y adolescentes (NNA), procurando los cambios normativos y sociales que sean necesarios para potenciar su adecuado y pleno desarrollo en todos los entornos en los que se desenvuelven.

El cambio de paradigma en materia de niñez ahora coloca a los NNA como sujetos de derechos, con mayor centralidad y protagonismo en la sociedad, promoviendo su participación social. Sin embargo, por su mismo desarrollo etario y el principio de interés superior esta población aun no goza del derecho a la participación política (activa y pasiva), ni puede estar expuesta a ciertas situaciones, a partir de lo cual se generan medidas de protección, como el uso de imágenes de NNA en publicidad partidaria.

La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes debe ejercerse por el Estado y por la sociedad en general, incluidos los partidos políticos. Lamentablemente, la campaña electoral de las elecciones de 2018 evidenció que los NNA lejos de tener garantizado su derecho a la participación de acuerdo a su desarrollo progresivo, aún siguen siendo utilizados por los partidos políticos en los diversos medios de comunicación, redes sociales y actividades proselitistas en general.

El día de los comicios de 2018 se observó a niñas y niños con vestimenta alusiva a partidos políticos y repartiendo volantes con orientación del sufragio, en las inmediaciones de los centros de votación. Estas conductas pueden catalogarse dentro de aquellas prohibiciones establecidas en los artículos 201 y 202 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), en la que se protege a la niñez de realizar actividades inadecuadas para su edad, o que no cuentan con su voluntad ni con el conocimiento o aprobación de su madre, padre, representante o responsable.

De acuerdo a su propio desarrollo, las niñas, niños y adolescentes deberán ejercer su derecho a participar en procesos electorales sin que esto ponga en riesgo su seguridad e integridad, lo cual implica que las entidades u organizaciones que desarrollan actividades de participación en las que se les involucre, deberán tener presente que la naturaleza de las actividades debe apegarse a las regulaciones ya establecidas de carácter educativo y cívico, con fines de promover la ciudadanía y evitando por todos los medios posibles que una niña, niño o adolescente se identifique públicamente con una corriente política determinada, por ser un hecho que les expone eventualmente a ser discriminados por dichas razones. En este sentido, durante la campaña formulé un llamado para no involucrar a éstos en procesos electorales, principalmente para proteger su integridad física y moral, al tiempo que exhorté a las autoridades a adoptar medidas de protección a este respecto.³³

33 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Pronunciamiento respecto de la no utilización de niñas, niños y adolescentes en la campaña electoral para las elecciones legislativas y municipales a desarrollarse el 4 de marzo de 2018. de fecha 24 de enero de 2018.

A partir de lo anterior, recomiendo que se impulsen las reformas al Código Electoral que prohíban expresamente la utilización de la imagen de la niñez en actividades que no son propias para su edad en los procesos electorales.

Con respecto a las y los jóvenes, se observó con preocupación el bajo porcentaje de inscripciones al registro electoral del sector habilitado para emitir el voto por primera vez³⁴. Sin duda alguna, la participación política de este sector es uno de los aspectos fundamentales en torno a la promoción y conservación de la democracia y, por ende, dicha participación debe ser significativa, efectiva y respetuosa de las necesidades y preocupaciones específicas de las y los jóvenes.

Además, es una deuda pendiente que la actual Asamblea Legislativa analice propuestas de reformas a la Ley de partidos Políticos que buscan crear cuotas para jóvenes en las planillas de candidaturas, siendo una medida para promover su participación política activa.

6. Participación política de pueblos indígenas

El 12 de junio de 2014 la Asamblea Legislativa ratificó la reforma constitucional que reconoce a los pueblos indígenas y la obligación del Estado de adoptar políticas para "mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad" (Art. 63, segundo inciso, Constitución de la República).

Esta reforma dio paso a la aprobación de la Política Pública para los Pueblos Indígenas de El Salvador (2015), la Política Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas (2018) y el Plan Nacional de Pueblos Indígenas de El Salvador (PLANPIES).³⁵ Además, desde 2016 se cuenta con una Ley de Cultura,³⁶ que tiene por objeto establecer el régimen jurídico que desarrolle, proteja y promueva entre otros, el patrimonio cultural, ancestral ya sea material e inmaterial de los Pueblos Indígenas. Los anteriores significan avances para la realidad indígena en el país, aunque aún haya aspectos pendientes para concretar el goce efectivo de sus derechos humanos.

34 De acuerdo al Primer Informe de Monitoreo Electoral, ya citado: "El RNPN informó el día 6 de abril de 2017, que hay 72,043 jóvenes que cumplirían 18 años antes del día 4 de marzo 2018. Para el TSE son 66,105 jóvenes que cumplirían esa edad, antes del día de las elecciones. Independientemente del manejo diferente de datos en las mencionadas instituciones, los jóvenes menores que tramitaron su solicitud de DUI fueron 4,208, cifra que representa en los datos del TSE un porcentaje bajo (6.36%) del total de jóvenes con derecho a inscribirse. Por lo tanto, 61,897 votantes potenciales quedaron fuera del padrón electoral."

35 El PLANPIES surgió como fruto de la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas -donde el Estado salvadoreño se comprometió a trabajar un instrumento para garantizar, proteger y dar cumplimiento a los derechos de este colectivo- y de la coordinación entre pueblos indígenas e instituciones del Estado, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas y el acompañamiento de la PDDH. Luego de un amplio proceso de consulta y validación de los pueblos indígenas de El Salvador, el documento final del PLANPIES -aprobado y firmado por el Presidente de la República- sufrió modificaciones en el contenido previamente consensuado y validado, por lo que la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos mostró su preocupación y recomendó que se garantizara que dichas modificaciones fueran acordes y respetuosas de la voluntad expresada por los Pueblos Indígenas y se procediera a la pronta presentación pública del PLANPIES, en acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos (Véase: PDDH. Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, acompañada de los Pueblos Indígenas Lencas, Kakawiras y Nahua Pipil, se pronuncia en el marco del cumplimiento del Plan Nacional de Pueblos Indígenas, (PLANPIES), San Salvador, 26 de julio de 2018).

En respuesta de lo anterior, en agosto de 2018, la Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República, informó sobre la instalación de una comisión de trabajo integrada por el Ministerio de Cultura de la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisionada Presidencial para los Derechos Humanos y el Equipo de Conducción Indígena; con el objetivo de revisar las modificaciones hechas al Plan, en atención a ello la Procurador solicitó (mediante oficio PADCI/061/2018) al Señor Presidente de la República, ser incluida en tal comisión, para brindar acompañamiento y verificación de dicho proceso, respondiendo el antes citado que sería incluida en el proceso de revisión del Plan, por lo que se convocaría a las próximas reuniones, las que aún no se han llevado a cabo, no obstante, se tuvo conocimiento a través de las organizaciones que conforman la Mesa de la PDDH sobre Derechos de Pueblos Indígenas, que este ya les fue devuelto con las observaciones hechas por las mismas ya subsanadas.

36 /Decreto No.: 442, Diario Oficial No.: 159, Tomo No.: 412, Fecha Emisión: 11/08/2016 y Fecha Publicación: 30/08/2016.

En este sentido, se ha expresado preocupación por la omisión del Estado salvadoreño en la ratificación del Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes,³⁷ aspecto recomendado en las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas (CERD) y del Examen Periódico Universal (EPU) del año 2014.

En lo que respecta a la participación política, la Política Pública para los Pueblos Indígenas contempla la necesidad de que se creen "formas de representación que posibiliten la participación política de líderes y lideresas indígenas que favorezcan construir formas de gobierno indígena que sean reconocidas por autoridades civiles y oficiales. La participación en cargos públicos contribuirá para conservar los elementos culturales anhelados por sus propias comunidades para que definan los cambios a los que aspiran".

Pero durante los periodos electorales, como se ha reiterado, la situación de esta población es diferente al resto de los grupos en condición de vulnerabilidad, distinguiéndose en que las personas indígenas pueden ejercer el sufragio como ciudadanas salvadoreñas, "pero se ha obviado considerar que como un grupo tradicionalmente marginado de la historia y política nacional, se han visto obligados a dejar de lado sus costumbres y formas de gobierno tradicionales, adoptando el modelo único que contempla la legislación electoral, que tampoco asegura para ellos una verdadera representación de este sector de la población en las esferas del poder público"³⁸. Para superar estos obstáculos es indispensable que se cuente con un censo nacional y oficial de la población indígena, lo que a la fecha no ha podido ser llevado a cabo, a pesar de diferentes recomendaciones de esta Procuraduría y de organismos internacionales de derechos humanos.

La marginación indígena se confirma y expresa en la revisión de los estatutos partidarios, en los que no se encuentran disposiciones referidas a la promoción de los derechos indígenas, o que establezcan cuotas en la representación de sectores específicos en sus estructuras organizativas ni en las candidaturas. No se tiene conocimiento que a la fecha los Pueblos Indígenas logran representación directa ni siquiera a nivel local.

Aunque, debe considerarse como un aspecto positivo que en las pasadas elecciones el Tribunal Supremo Electoral designara un centro de votación especial para Pueblos Indígenas en el departamento de Sonsonate, donde la verificación especial que realizó la PDDH en el lugar, no reportó ningún incidente o queja por motivos de discriminación en el ejercicio del voto.

Evidentemente, las medidas y acciones encaminadas a garantizar la participación política de los pueblos indígenas en El Salvador deben ir más allá y dar cumplimiento a los contenidos de una política y planes específicos, producto de una efectiva consulta previa, libre e informada; así como cumplir con los instrumentos internacionales de derechos humanos y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y Comité de Derechos Humanos, que han observado la carencia del censo sobre las personas indígenas en el país; así como que se generen reformas legales electorales que promuevan el cumplimiento de los derechos políticos de la población indígena –no limitada al ejercicio del voto–, con la idea de dar valor a la diversidad e inclusión de los diferentes miembros de la sociedad salvadoreña en la toma de decisiones de país.

37 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Mensaje de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciada Raquel Caballero, con motivo de la conmemoración del Día Internacional de Pueblos Indígenas, 9 de agosto de 2018.

38 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. "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". página 18.

7. Grupos con limitantes o restricciones para ejercer el derecho al voto

Como se ha señalado en ocasiones anteriores, en virtud de encontrarse cumpliendo servicios gubernamentales –de seguridad o de salud– o por tratarse de personas que están bajo el resguardo del Estado, en el país hay grupos que ven limitado su derecho al ejercicio del voto, por una restricción fáctica, no así una restricción legal y legítima, por lo que se trata de situaciones en las que es necesario adoptar medidas estatales que garanticen el ejercicio del sufragio de manera efectiva.

En el primer caso en referencia, se encuentran ciertos servidores del Estado, particularmente: a) integrantes de las fuerzas armadas en labores el día de los comicios; b) integrantes de la Policía Nacional Civil y estudiantes de la Academia Nacional de Seguridad Pública, que igualmente se encuentren en servicio durante dicho evento; y c) personal del sistema de salud a nivel nacional, que por el cumplimiento de sus labores no pueda asistir a su correspondiente centro de votación el día de las elecciones.

El segundo caso abarca a los grupos o sectores que por diferentes situaciones se encuentran bajo el resguardo o tutela directa del Estado, aquí se incluye a: a) las personas en detención provisional; b) las personas ingresadas por procesos de salud dentro de la red hospitalaria; c) personas bajo el Régimen de Protección de Víctimas y Testigos; d) personas con el beneficio del criterio de oportunidad; y, en caso de desastre o catástrofe, d) personas en situación de albergue.

a) Ejercicio del voto de agentes policiales, militares y estudiantes de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)

Lo relativo al ejercicio del voto de los agentes de la Policía Nacional Civil, de la Fuerza Armada y estudiantes de la ANSP que prestan servicios de seguridad ciudadana durante los comicios, el 22 de junio de 2016, se emitió la sentencia de inconstitucionalidad 15-2014, que resolvió que el artículo 195 del Código Electoral era contrario al contenido del artículo 3 de la Constitución de la República, por omisión parcial, en cuanto excluía de forma arbitraria el ejercicio del sufragio de los servidores públicos en mención.³⁹

En la sentencia también se incluye a las personas que integran las juntas receptoras de votos, a los jefes de los centros de votación, a los supervisores acreditados por los partidos políticos o coaliciones, a las personas delegadas de la fiscal o el fiscal electoral, quienes podrán ejercer su derecho al sufragio en los centros de votación en los que se encuentren designados.

A partir de dicha declaratoria de inconstitucionalidad, la Asamblea Legislativa actualizó el contenido del artículo 195 de la norma electoral para que los agentes de la Policía Nacional Civil, de la Fuerza Armada y estudiantes de la Academia Nacional de Seguridad Pública contaran con condiciones para ejercer el sufragio activo en el centro de votación donde prestarían servicios de seguridad.

³⁹ Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucional 15-2014, del día 22 de junio de 2016.

La reforma efectuada,⁴⁰ presenta dos condiciones que los Fiscales electorales (FGR), agentes policiales, agentes militares y estudiantes de la ANSP deben cumplir: el personal fiscal debe presentar su acreditación ante la Junta Electoral Municipal, y los agentes de la PNC, FAES o ANSP presentar el carné que los identifica como miembros de su respectiva institución; además, debe consignarse los datos personales del documento único de identidad.

Sin embargo, de las recientes observaciones electorales efectuadas, se advierte que este último requisito puede significar un obstáculo para el ejercicio del voto de los agentes –fiscales, policiales o militares– y estudiantes de la ANSP relacionados, ya que por motivos de seguridad podrían abstenerse de emitir el sufragio, para no revelar la información personal consignada en sus documentos de identidad. Tratándose, además, de un requisito que no es exigido al resto de la ciudadanía o funcionariado público, en clara violación a los principios de igualdad y no discriminación.

Por otra parte, la reforma contempla condiciones por tipos de votación, es así que para votaciones por circunscripción nacional (presidenciales y de Parlamento Centroamericano) no hace distinción alguna, el lugar donde los agentes mencionados ejerzan el sufragio. En el caso de las elecciones legislativas si exige que sus domicilios se encuentren en el mismo departamento donde están ejerciendo funciones el día de la elección. Aún más complicado, respecto a las elecciones municipales, porque en este caso los agentes deben residir en el mismo municipio donde les corresponde emitir el sufragio, lo que implica que para las elecciones de 2018, que las correspondientes instituciones debieron organizar a todos sus miembros de acuerdo a los municipios donde residen o, de lo contrario, siempre persistiría una limitación fáctica que les impediría ejercer su derecho al sufragio.

Por lo que se considera que hay alternativas viables para que las limitaciones antes dichas sean superadas y se garantice el derecho al sufragio de estos grupos excluidos, para el caso, podría implementarse figuras como el voto anticipado o el voto electrónico, como sucede en sistemas electorales de varios países alrededor del mundo. De esa forma, el Estado debe eliminar las restricciones arbitrarias al ejercicio del sufragio activo de servidores públicos que en la práctica y por la prioridad que se da al ejercicio de sus funciones de seguridad durante los comicios, son discriminados al no poder participar de la elección de sus representantes de manera directa, libre, secreta e igualitaria.

En esta línea, hacemos nuestras las acotaciones de la sentencia antes relacionada, al señalar que:

“el principio de igualdad –art. 3 Cn,-, en lo que a las omisiones inconstitucionales se refiere: (i) ordena al legislador que, al crear las disposiciones legales incluya, prescriba y sancione un tratamiento igualitario a todas aquellas personas o situaciones que comparten características iguales o análogas; y, (ii) le prohíbe excluir (o si se quiere, no incluir) de manera injustificada, aquellos supuestos de hecho que deben gozar el mismo beneficio o tratamiento, ya que lo contrario, produciría la irrelevancia de la Constitución por incumplimiento.

40 La reforma del artículo 195 del Código Electoral vigente contempla: 1) Que las jefaturas de centro de votación, supervisores y supervisoras de los partidos políticos o coaliciones votaran en la primera JRV de cada centro, cuando este tenga 20 JRV o menos. 2) Cuando el centro de votación tenga más de veinte JRV, los supervisores o supervisoras votarán en la segunda JRV. 3) En el caso de los delegados del fiscal electoral acreditados ante la JEM, agentes de la PNC, estudiantes de la ANSP, y militares podrán ejercer su derecho al sufragio, “en los centros de votación donde se encuentren destacados”. Deben presentar: a) carnet de su institución, b) DUI. 4) Votarán en la última JRV del centro y en el padrón de votantes se deberá consignar el nombre y DUI. 5) Todos los mencionados en incisos anteriores podrán votar si cumplen las siguientes condiciones de acuerdo al tipo de elección de que se trate: a) En las elecciones presidenciales y para el Parlamento Centroamericano podrán votar en el lugar donde desempeñan sus funciones independientemente de su domicilio; b) En las elecciones legislativas podrán votar solo si su domicilio coincide con la circunscripción departamental; c) En municipales podrán votar si el domicilio coincide con la circunscripción municipal.

[...] por lo tanto, se constata la existencia de un mandato específico al Estado para la regulación de la modalidad que garantice mayores oportunidades del ejercicio de [los derechos políticos], por medio del diseño e implementación de normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad en la designación de funcionarios de elección popular”.

Hay una obligación del Estado, particularmente de la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo Electoral, la PNC, la Academia Nacional de Seguridad Pública y la FAES, de tomar las medidas necesarias –legislativas, políticas, administrativas y logísticas– para que en el ejercicio de sus funciones ningún agente del Estado se prive del derecho al sufragio, o al menos que estatalmente se presten todas las condiciones para ese fin.

b) Personal y pacientes ingresados en los sistemas de salud pública y privada

Para el caso del personal de salud, ya sea en el sistema público o privado, que el día de las elecciones se encuentra en servicio y eso le impida desplazarse al lugar donde le corresponde ejercer el voto, es necesario contar, en primer lugar, con un registro que permita identificarlo y garantizar las condiciones para el ejercicio de este derecho.

Igual que en el caso de los agentes públicos abordados en el apartado que precede, no puede excluirse de manera arbitraria a grupos de personas del ejercicio del sufragio activo.

Consideraciones similares pueden trasladarse para personas que están internadas en hospitales, quienes por razones de salud no puedan abandonar los centros hospitalarios, pero cuentan con las facultades para emitir el voto.

Es oportuno, en este sentido, reiterar lo señalado desde la PDDH:

“Sin duda existen mecanismos y legislación posibles que pudieren implementarse para facilitar el goce de las garantías electorales. Dentro del marco de un análisis serio y una buena investigación técnica, pueden identificarse medidas que den cabida a medios jurídicos y administrativos que aseguren la oportunidad de emitir el voto tanto para las personas pacientes como para el personal médico en servicio. La realización de turnos o licencias especiales para que el personal médico pueda emitir su voto no ha sido eficaz con aquellas personas que por sus funciones laborales específicas o por la distancia del centro de votación según su registro electoral, no pueden gozar del derecho de sufragio. Para las personas que se encuentran dentro de un proceso de atención médica, durante el día de elecciones, sencillamente han perdido la capacidad de votar por su estado de salud, lo cual no debiera ser así.

Esta Procuraduría considera que el sistema electoral y las autoridades del TSE cuentan con la capacidad técnica instalada para presentar nuevas propuestas a la Asamblea Legislativa, para que se apruebe la normativa pertinente que permita a las personas pacientes como al personal [de salud], tener plenas condiciones concretas que les facilite el ejercicio de sus derechos políticos. Se recomienda a las autoridades asumir cartas en el asunto a la mayor brevedad posible.”⁴¹

Estas exclusiones reafirman la precaria atención que el Tribunal Supremo Electoral ha dado a los grupos que presentan situaciones especiales que les imposibilitan movilizarse hacia los centros de votación respectivos, y no cuenta con las suficientes garantías que les permitan ejercer su derecho al sufragio activo.

⁴¹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe Electoral 2014, enero de 2014.

c) Personas en detención provisional

Según datos de la Dirección General de Centros Penales, hasta el 30 de septiembre de 2018, el Sistema Penitenciario salvadoreño registraba un total de 11,165 personas en detención provisional, de las cuales 1,387 son mujeres y 9,778 son hombres.⁴²

Las personas en detención provisional, es decir, que se encuentra imputadas por delitos en procesos judiciales que todavía no cuentan con sentencia definitiva, gozan del derecho a la presunción de inocencia, reconocido en el artículo 12 de la Constitución de la República, artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Y Políticos y el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La población en detención provisional, se encuentra en una situación que actualmente le inhibe el ejercicio de los derechos políticos, incluso del derecho al sufragio activo, provocándose una trasgresión a sus derechos que no tiene fundamento legal.

Vale aclarar que las personas que se encuentran en calidad de procesadas, excepcionalmente deben tener una restricción a su libertad ambulatoria por la aplicación de la medida cautelar de la detención provisional, que es una garantía para la continuidad del juicio y de que los procesados no puedan evadir la aplicación de la justicia; no obstante, gozan de la presunción de inocencia y, por lo tanto, que estén procesadas no debe convertirse en motivo de restricción del ejercicio al sufragio.

La terminología utilizada en el texto constitucional no es adecuada, porque contradice la doctrina y legislación internacional en materia de derechos humanos, ya que los derechos políticos no son susceptibles de perderse y tampoco se encuentran dentro del grupo de derechos y garantías que pueden suspenderse en el régimen de excepción. En todo caso, el ejercicio de los derechos políticos si puede ser reglamentado, y dentro de las razones que pueden limitar el ejercicio de los derechos políticos, incluido el sufragio activo, se encuentra la condena por un juez competente.⁴³

Lo cierto es que, la idea de que las personas responsables de la comisión de delitos sean sancionados debe suponer que esa calidad previamente haya sido establecida judicialmente, además, hay un "consenso que cualquier privación o restricción de derechos mientras se tramite un proceso penal debe guardar relación con los fines del procedimiento y que la imposición excepcional de medidas cautelares deben justificarse por su nexo directo con el proceso en curso",⁴⁴ de esta manera, si "la acusación carece de toda relación con el derecho a sufragio del acusado, la suspensión de este derecho es una inadmisibles restricción de un derecho fundamental, pues impone consecuencias que son propias de la sentencia definitiva"⁴⁵, además, si se suspende el derecho al sufragio esto podría "producir efectos irreparables, evitando la postulación y la emisión del voto".⁴⁶

42 De acuerdo a oficio UPDDH/271-2018, remitido a la PDDH por el Jefe de la Unidad Penitenciaria de Derechos Humanos de la Dirección General de Centro Penales, de fecha 4 de octubre de 2018.

43 Convención Americana sobre derechos Humanos, Art. 23. 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".

44 Ignacio Barrientos Pardo. Suspensión del derecho de sufragio por acusación penal. Vulneración constitucional de la presunción de inocencia, Universidad Católica del Norte, Chile, 05 de agosto de 2011. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-52002011000200007&lng=es&nr=iso, recuperado el 22 de octubre de 2018.

45 Ídem.

46 Ídem.

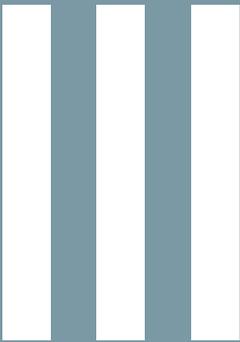
d) Otras personas bajo tutela o resguardo del Estado

Otros grupos a los que debe adoptarse medidas especiales para que puedan ejercer su derecho al sufragio, en razón de su situación de vulnerabilidad y circunstancias particulares, son las personas que se encuentran bajo el Régimen de Protección de Víctimas y Testigos, las personas con el beneficio del criterio de oportunidad; las personas víctimas del desplazamiento forzado interno y, en caso de desastre o catástrofe, las personas en situación de albergue.

Para todas los grupos relacionados en estos apartados se recomienda que desde el Tribunal Supremo Electoral se impulse una evaluación de las medidas legislativas, como reformas legales y expedición de decretos legislativos, así como la adopción del resto de medidas de naturaleza administrativa, judicial o de otra naturaleza para que se dé una respuesta adecuada, integral y, a pesar las dificultades logísticas y las circunstancias especiales en las que se encuentren los grupos aquí mencionados, se cumpla con las obligaciones estatales de garantizar el derecho al voto, de forma libre e igualitaria para todas las personas.

Es decir, que en las circunstancias descritas, al no existir fundamento jurídico que dé sustento a la restricción o limitación del ejercicio del sufragio deben buscarse las alternativas que lo hagan efectivo para todos los grupos y sectores poblacionales, sin discriminación o exclusión alguna; so pena de incurrir en responsabilidades nacionales e internacionales por la trasgresión de un derecho humano fundamental, teniendo presente que el derecho al voto tiene un carácter universal y es fundamental para el establecimiento de la democracia.

Como se ha mencionado, ya existen mecanismos implementados en el Derecho comparado que dan respuesta a circunstancias especiales, como el ejemplo del voto anticipado y electrónico, los que deben estudiarse para encontrar la forma más viable y efectiva de garantizar el derecho al sufragio, en igualdad de condiciones y promoviendo la más amplia participación ciudadana, que es un elemento esencial para dar legitimidad a los procesos de elección popular.



EJERCICIO DEL DERECHO A OPTAR A CARGOS PÚBLICOS



Teniendo en cuenta que los derechos políticos han sido considerados como el conjunto de facultades que -debidamente ejercidas- se traducen en una amplia participación en todos los niveles, su interpretación y aplicación deben estar dirigidas a establecer una sólida y permanente relación entre la ciudadanía y el Estado. En ese sentido, para que tales derechos sean efectivos, deben configurarse como oportunidades reales que permitan a las personas hacerse cargo de los asuntos públicos, contribuir a la garantía y respeto de los demás derechos y en definitiva priorizar el carácter participativo de la democracia.

Para lograr dichos propósitos, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias y oportunas que establezcan las condiciones y mecanismos óptimos para que las personas participen activamente de la vida política y pública.⁴⁷ Además es fundamental que se tomen en cuenta los principios vinculantes de la igualdad y no discriminación, de tal manera que se considere ilícita toda norma o práctica que restrinja el contenido o alcance de los derechos políticos, siempre que sean desproporcionadas, irrazonables o fuera de los límites o condiciones habilitantes que legítimamente los Estados pueden incluir para regular su goce y ejercicio.⁴⁸

47 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. 143.

48 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Op cit párr. 155; La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21; Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 174; Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 210; Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 142.

Tratándose de la obligación de garantizar, la jurisprudencia interamericana entiende que su cumplimiento requiere de un accionar complejo que no se agota con la existencia de un ordenamiento jurídico, sino que implica concretamente una conducta estatal que asegure en la práctica la eficaz garantía de los derechos humanos. De esta manera es posible medir la efectividad de las medidas adoptadas si estas ofrecen la posibilidad real de cumplir y poner en práctica un derecho sustantivo, además de lograr cambios conductuales en la sociedad y la aplicación efectiva de sanciones en caso de que ocurran vulneraciones.⁴⁹

Bajo ese marco, en el presente capítulo se abordará el derecho a la participación mediante el ejercicio del derecho a optar a cargos públicos, el cual supone la postulación previa en condiciones de igualdad y que las personas puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.⁵⁰

En tal sentido se identificarán los aspectos normativos, las prácticas y comportamientos de las autoridades públicas y partidos políticos que favorecieron o afectaron el ejercicio de este derecho, específicamente en los procesos de elecciones internas, la inscripción de candidaturas no partidarias y lo relativo a la propaganda electoral. Todo ello con el fin de analizar la efectividad de las medidas implementadas y en caso de ser necesario proponer las reformas adecuadas que procuren la superación de las barreras normativas y fácticas que impiden el ejercicio pleno del derecho a optar a cargos públicos en condiciones de igualdad y no discriminación.

1. Las elecciones internas de partidos políticos para definir candidaturas en El Salvador

Sin duda alguna, uno de los aspectos más relevantes en el proceso electoral 2018 fue la obligatoriedad de realizar elecciones internas como requisito indispensable para la inscripción de candidaturas a diputaciones y concejos municipales. Dentro de esto puede considerarse especialmente positiva la creación y/o adecuación de la normativa interna de todos los partidos políticos para definir o ampliar sus procedimientos de elección, así como la puesta en funcionamiento de las Comisiones Electorales para conducir, desarrollar y evaluar dichos procesos.

Al respecto, debe tenerse presente que si bien la selección de candidaturas se desarrolla a través de distintos procesos por medio de los cuales los partidos políticos eligen a quienes los representaran como candidatos o candidatas en las elecciones; sus efectos no se limitan a la aplicación del "paradigma democratizador"⁵¹ en la labor propia de dichas organizaciones, sino que trascienden las cuestiones internas partidarias en tanto que las candidaturas en competencia aspiran a ocupar cargos públicos y por lo tanto la participación inclusiva y la representación efectiva en estos espacios resultan trascendentales en el ejercicio de este derecho.⁵²

49 Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párr. 271; Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, Párr. 69; Caso Cesti Hurtado Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, Párr. 167; Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 59; Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, Párr. 69.

50 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. 199.

51 IIDH "Diccionario Electoral" 2017 Volumen I. San José Costa Rica

52 CIDH "El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas" 2011. Pág. 78

Teniendo conciencia de la importancia de tales procesos, desde la PDDH se ha revisado la puesta en práctica de las elecciones internas, teniendo presente el criterio de competitividad, los principios de igualdad y no discriminación y la disponibilidad de recursos adecuados para proteger el derecho a optar a cargos públicos. Para tales efectos, se ha realizado un análisis normativo (Ley de Partidos Políticos, estatutos y reglamentos electorales de los principales institutos políticos); jurisdiccional (resoluciones del Tribunal Supremo Electoral) y procedimental (observación directa de las elecciones internas) que muestra una serie de obstáculos que limitan el derecho a optar a cargos públicos en condiciones de igualdad y no discriminación, en tanto afecta la participación y representación igualitaria entre hombres y mujeres y entre la ciudadanía y las personas afiliadas a partidos políticos; además de no contar con mecanismos adecuados para la incorporación de personas en mayor condición de vulnerabilidad a puestos de elección popular, entre otras barreras materiales que limitan el ejercicio de los derechos políticos.

a) Competitividad y los principios de igualdad y no discriminación

La Carta Democrática Interamericana establece que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en el marco de la legalidad. Además considera como elementos esenciales de la misma, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho y el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.⁵³

Tal como es sabido, dentro los procesos electorales, los partidos políticos desempeñan un rol fundamental y de manera ideal están destinados a servir de instrumentos eficaces para el aprendizaje y el análisis de las cuestiones públicas, el debate plural e inclusivo, y la influencia en la toma de decisiones sobre asuntos gubernamentales. En ese sentido y atendiendo al monopolio que en la práctica ostentan en el ejercicio representativo de la democracia, es que se constituyen en un importante entorno de "acción inicial" para la efectividad de los derechos políticos.⁵⁴

Bajo esta premisa se entiende que la exigencia de los criterios que definen la democracia estatal se traslada inequívocamente a los partidos políticos, cobrando total sentido los términos de elecciones libres, justas y competitivas aplicados a los procesos de selección interna⁵⁵.

Algunas autoras como Flavia Freidenberg proponen la medición de la competitividad como parte de una serie de dimensiones para estudiar los procesos de selección interna de candidaturas. Al respecto, esta se manifiesta como "el grado de rivalidad en un proceso de selección de candidaturas,"⁵⁶ manifestando altos niveles de competitividad cuando se presenten varios candidatos o candidatas con "posibilidades reales de ganar y cuando exista equidad en el acceso a los recursos." El término también hace referencia a la competición política que promueve el libre intercambio de ideas "entre fuerzas tradicionales y movimientos innovadores," el cual una vez normado puede considerarse como una "regularización de los antagonismos" internos y su solución institucional y pacífica mediante un proceso de selección adecuado.⁵⁷

53 Artículos 2 y 3.

54 Ramírez, Edwin "Derechos humanos y Militancia Partidista" México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014. Pág. 13
55 Freidenberg, Flavia "La selección de candidaturas presidenciales en México. Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos" Volumen XXIII. Número 2, II semestre de 2016 II Política y gobierno. Pág. 371.

56 Ídem

57 Diccionario IIDH, op cit

En consecuencia, puede considerarse que la competitividad se asegura en la medida que se van cumpliendo las condiciones necesarias para cubrir los niveles de participación, lo que implica como mínimo la presentación de dos candidaturas con iguales capacidades y recursos (de toda índole, entre financieros y de formación política), y por el contrario, aquellos procesos internos donde solo se ratifican candidaturas únicas, eliminan o limitan la competitividad como condición fundamental para la democracia.⁵⁸

Bajo ese contexto y teniendo en cuenta que durante el proceso electoral 2018 se ha realizado la primera experiencia de elecciones internas en el marco de la reforma legal implementada en virtud de la inconstitucionalidad por omisión que ordenó regular lo referente a la democracia interna de los partidos políticos,⁵⁹ todavía no existen estudios especializados que evalúen la igualdad de capacidades y recursos entre las y los aspirantes a candidaturas. Sin embargo un informe realizado por Acción Ciudadana relacionado con la democracia interna de los partidos políticos a propósito de las elecciones legislativas y municipales; destacó que en la gran mayoría de casos, el nivel de competitividad en los procesos de selección fue nulo, como consecuencia del privilegio de las candidaturas o planillas únicas.⁶⁰

De esta manera, los dos principales contendientes políticos que realizaron elecciones internas para definir candidaturas a Concejos Municipales en los 262 municipios del país, presentaron en su gran mayoría planillas únicas en el proceso de selección. En el caso de ARENA fueron el 77% de planillas inscritas (201 municipios) y por el lado del FMLN el 96% de las mismas (252 municipios).

Respecto del proceso de selección de candidaturas a diputaciones, ARENA reportó a nivel general un total de 1.3 de personas compitiendo por cargos disponibles en la circunscripción departamental, lo que también representa un bajo nivel de competitividad. En el caso del FMLN el nivel de competencia electoral fue nulo debido a que el número de personas postulantes fue igual al número de cargos disponibles, por adoptar las "planillas de consenso" que dan a la militancia únicamente la posibilidad de elegir el orden en la lista de candidaturas.⁶¹

Los demás partidos también presentaron en términos generales niveles de competencia nulos en ambas elecciones.

Ahora, si bien es cierto que la Ley de Partidos Políticos habilita la posibilidad de ratificar las candidaturas o planillas únicas, la falta de nominación de dos o más formulas contendientes no solo indica como mínimo un fallo en el tipo de competitividad e inclusión existente en la organización, sino que además puede configurar afectaciones al principio de igualdad y no discriminación.

En este análisis deben tenerse en cuenta tres aspectos fundamentales: En primer lugar, en el caso de los concejos municipales, las elecciones internas realizadas por los partidos políticos representan el único mecanismo disponible para el acceso a cargos de elección popular a nivel local. En ese sentido, en sí mismo constituye un trato diferenciado que limita la libre postulación de la ciudadanía, también puede verse como una medida para que los partidos políticos aseguren mayores niveles de competitividad

58 Ídem

59 Inconstitucionalidad 43-2013 del 22 de agosto de 2014

60 Acción Ciudadana, Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia "Informe de Democracia Interna de los Partidos Políticos en El Salvador" octubre de 2017

61 Ídem

desde un enfoque plural, inclusivo e igualitario en la nominación de las candidaturas a gobiernos municipales.

En segundo lugar, tal como se ha visto en el presente informe, tradicionalmente los partidos políticos han privilegiado cierto tipo de candidaturas (preferentemente masculinas que se suponen con mayor formación, prestigio político y amplias ventajas para obtener y manejar recursos de todo tipo) favoreciendo distintas prácticas que limitan el acceso de las mujeres y los grupos en condición de vulnerabilidad a puestos de poder internos o a candidaturas a cargos de elección popular. Estas desigualdades en la participación política tienen a su base la discriminación histórica y los patrones socioculturales excluyentes que se refuerzan a través de distintas barreras materiales que ignoran sus necesidades particulares y mantienen la brecha existente entre el reconocimiento formal de sus derechos y la práctica, afectando incluso la posibilidad de que sus intereses se vean representados en la formulación y aplicación de las políticas públicas.⁶²

Por lo tanto, la nominación de candidaturas únicas en los procesos de selección interna, también puede considerarse como un obstáculo para atender y superar estas situaciones de exclusión, teniendo en cuenta además que los candidatos y candidatas contendientes deben contar con la posibilidad real de ganar y garantizar el acceso a los recursos de manera equitativa.

Finalmente, se sabe que muchas veces en la práctica las cúpulas partidarias tienen un alto nivel de decisión en los procesos de selección internos, encargándose incluso de avalar previamente a las personas aspirantes,⁶³ o designando directamente las candidaturas únicas que se someterán a ratificación. En tal sentido, uno de los desafíos más apremiantes para el fomento y privilegio de la democracia participativa a todos los niveles, es la incidencia en la cultura política que impide el acceso a cargos públicos e instancias de decisión en el interior de los partidos políticos en condiciones de igualdad y no discriminación, para lo cual es necesario la sensibilización y compromiso de las dirigencias partidarias para ejercer liderazgos inclusivos que contribuyan a la erradicación y sanción de las prácticas arbitrarias.

b) El acceso a recursos adecuados y efectivos

La Corte IDH ha reiterado en múltiples oportunidades que ante la vulneración de un derecho la "disposición a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales constituye uno de los pilares básicos del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática,⁶⁴ constatando la obligación de los estados de garantizar a todas las personas, un recurso judicial sencillo, rápido, efectivo y sustanciado de conformidad con las reglas del debido proceso legal.⁶⁵

En el caso del procedimiento legal para la selección de candidaturas partidarias a cargos de elección popular, únicamente se reconocen los recursos "de revisión o revocatoria" una vez celebrada la elección

62 CIDH "El camino hacia una democracia sustantiva" op cit párr. 175 y 177

63 Artículos 25 y 27 del Reglamento para la Elección de las Autoridades Partidarias y de Candidatos a cargos de Elección Popular de ARENA.

64 Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120

65 Corte IDH. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 328, Párr. 211;; Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2017. Serie C No. 339, Párr. 147.

interna, debiendo interponerse ante la comisión electoral respectiva, la que habiendo pronunciado el fallo correspondiente no admite recurso alguno. (Art. 37 Ley de Partidos Políticos)

La imposibilidad legal de habilitar un recurso ante el Tribunal Supremo Electoral en las etapas previas a la celebración de la elección interna, por ejemplo, ante denegatorias de inscripción de candidaturas y otras irregularidades que puede darse durante la jornada de elección, constituye una limitación al derecho de las personas a instrumentos o medios procesales destinados a garantizar sus derechos políticos. Y también puede considerarse una contradicción en relación a la competencia subsidiaria que la misma Ley de Partidos Políticos le otorga al TSE para resolver las controversias internas, incluyendo la impugnación de decisiones que atenten contra los derechos de las personas afiliadas. (Arts. 30 y 36 "e" de la Ley de Partidos Políticos).

De hecho, en la práctica, el TSE resolvió distintos recursos relacionados con los procesos de selección interna de candidaturas, invocando dicha competencia subsidiaria y reconociendo que en los respectivos reglamentos electorales de los partidos políticos no existía un medio de impugnación o mecanismo para conocer y resolver las situaciones alegadas por los peticionarios. También, hizo referencia a la obligación de las autoridades electorales internas de fundamentar debidamente las resoluciones que emitan.

Debe decirse además que de 40 resoluciones revisadas 17 se refieren a rechazos de solicitudes para inscribir precandidaturas y dentro de estas, 13 se vinculan a alegatos de preferencias hacia planillas únicas. La actuación del Tribunal, luego de solicitar informe a las respectivas comisiones electorales, permitió que 8 de estos casos se procediera con la inscripción denegada.⁶⁶

Las restantes resoluciones se refieren a diferentes irregularidades durante la jornada de elección, por ejemplo, presiones para votar por determinadas candidaturas, cambios inconsultos en centros de votación, errores en las papeletas de votación, entre otras. Debe decirse además que únicamente dos resoluciones se refieren a situaciones vinculadas a selección de candidaturas por diputaciones, siendo las restantes 38 relacionadas con la elección interna para designar candidatos y candidatas a concejos municipales.⁶⁷

En ese sentido no cabe duda el rol fundamental del TSE en el escrutinio y supervisión independiente de los procesos de selección interna de candidaturas, así como la posibilidad de contar con un procedimiento específico que prevenga y repare las irregularidades o arbitrariedades que puedan cometerse en las distintas etapas del proceso de selección, como condición necesaria para que las personas puedan ejercer debidamente sus derechos y defenderse de manera adecuada ante cualquier acto que los afecte.

Esto impone bajo el deber de adecuación de la normativa a los estándares internacionales de derechos humanos, la necesidad de ajustar el acceso a la justicia en los casos de las elecciones internas de partidos políticos, asegurando la protección del derecho a optar a cargos públicos a través la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso⁶⁸, así como las medidas necesarias para que los partidos políticos den cumplimiento pleno a las decisiones emanadas del TSE.

66 5 de los casos resueltos se refieren al FMLN en los municipios de Suchitoto (2), Anamorós, Bolívar y San Bartolomé Perulapía y tres son de ARENA en San Salvador, Suchitoto y San Pedro Perulapán.

67 Resoluciones del Tribunal Supremo Electoral.

68 Corte IDH. Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile op cit Párr. 123 y 124

c) Otros aspectos destacados en la observación directa de las elecciones internas

Como ya se ha mencionado la PDDH diseñó un plan especial para la observación de las elecciones internas de los partidos políticos en el proceso electoral 2017-2018. Con el objetivo de obtener información de forma directa de los procedimientos aplicados y hacer recomendaciones al respecto.

Para ello se convocó a representantes de los diez partidos políticos legalmente inscritos, de los cuales seis manifestaron su anuencia a la observación de sus elecciones internas (ARENA, FMLN, GANA, CD, PSP y DS). El plan de observación incluyó tres momentos: a) el inicio de la votación que incluyó verificar los preparativos previo al ingreso de las personas votantes, además recoger posibles quejas sobre la organización electoral; b) la fase del ejercicio de la votación, evaluando las facilidades para el voto de las personas militantes, el funcionamiento de la organización electoral, recoger las posibles quejas sobre el evento y especialmente identificar las dificultades que surgieran en la elección; c) y en el cierre de la votación para observar que el resultado de la misma fuera consignado de forma transparente, los problemas para realizar el escrutinio de parte de las mesas y posibles inconformidades.

Los resultados de la observación realizada evidencian que durante las jornadas de selección de candidaturas se reportaron inconformidades relacionadas con la inscripción de planillas, debido al privilegio de candidaturas únicas; retrasos en el inicio de la votación por falta de material electoral y cierres anticipados de los mismos.

También existieron deficiencias en cuanto al padrón electoral que en algunos de los casos implicó la denegación del derecho al voto de las personas afiliadas. No obstante, no se comprobaron situaciones de tal gravedad o magnitud por las cuales se pudiera considerar que se alteró de forma deliberada la voluntad de los afiliados en los procesos de elección interna de los partidos.

Asimismo, precandidatos y precandidatas denunciaron situaciones que a su juicio eran irregulares, la más frecuente fue la queja por actividades de propaganda, pero no se confirmó que existiera una inducción, promesa de pago, presiones o amenazas que pudieran alterar la voluntad de las personas afiliadas, por lo que a pesar de las quejas, al no haberse observado directamente, ni que se suscitara de forma general, puede concluirse que las elecciones internas tuvieron los elementos mínimos para ser consideradas transparentes.

Un aspecto que todos los partidos políticos deben mejorar sustancialmente es en términos de inclusión: contar con intérpretes de lengua de señas (LESSA); materiales especiales para personas con discapacidad visual; y seleccionar como centros de votación lugares que cuenten con suficiente espacio y faciliten el desplazamiento de las personas con discapacidad física o adultos mayores con movilidad reducida.

Sobre la participación de las mujeres y los grupos en condición de vulnerabilidad. Se debe reconocer como un avance que los partidos políticos cumplieron la cuota de género establecida en la Ley y sus disposiciones internas, resaltan los casos del partido ARENA que en su reglamento dispuso lograr la equidad entre ambos sexos en las precandidaturas de las fórmulas de diputaciones propietarias y suplentes; y del partido FMLN, que estableció una cuota de 35% de mujeres y 25% de jóvenes para todos los cargos por planilla. Asimismo, el personal de la PDDH no observó acciones de discriminación en el ejercicio del voto contra las personas que forman parte de grupos en condición de vulnerabilidad (Pueblos Indígenas, población LGBTI, personas con discapacidad y adultas mayores).

En cuanto a los aspectos de salud, higiene y seguridad de los centros de votación. Los próximos eventos electorales partidarios deben prevenir afectaciones a la situación de salud de las personas votantes, que debido al cansancio o el calor pueden reportar emergencias. Asimismo, se debe asegurar condiciones mínimas de la higiene al interior de los locales, y considerar aspectos como la seguridad física para los votantes que se trasladan desde comunidades, cantones o municipios aledaños.

Adicionalmente, con el objetivo de disminuir las controversias por los resultados y lograr mayor confianza en los procesos electorales internos, los partidos políticos deben procurar que el conteo y escrutinio se realicen con celeridad, mayor participación y transparencia. Debe mencionarse además que algunos partidos, pese al acuerdo previo, impidieron la observación de la PDDH durante la etapa de escrutinio.

2. El proceso de inscripción de candidaturas no partidarias

Durante el proceso electoral 2018, la PDDH admitió una denuncia interpuesta por varias personas que participaban en el proceso de inscripción de candidaturas no partidarias con la intención de optar a la elección de diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa. En este apartado se presenta un resumen de la resolución emitida por la PDDH respecto de dicha situación.

En principio, debe decirse que las personas denunciantes hicieron referencia a tres aspectos fundamentales en los que se advirtieron irregularidades: primero, el irrespeto a plazos en el procedimiento de entrega de libros y tiempo habilitado por el TSE para la recolección de firmas; segundo, quejas sobre el proceso de revisión de firmas y huellas de personas respaldantes y tercero, un trato desigual ante las candidaturas partidarias.

Respecto del primer punto, las y los denunciantes advirtieron que habiendo realizado diversas solicitudes al TSE para la entrega de un formato específico de libros destinados al registro de información de las personas que respaldarían sus candidaturas, la autoridad electoral se demoró varios meses generando la reducción del plazo para la recolección de firmas.

En la etapa del proceso de validación de firmas, a juicio de las personas denunciantes, no tuvieron la oportunidad de acceder a un mecanismo idóneo para expresar su inconformidad con las resoluciones en las que se denegó su inscripción como candidatos y candidatas no partidistas, a pesar de que – a su criterio- habían excedido el total de firmas de respaldo exigidas a tal efecto, y que las mismas les fueron invalidadas de forma antojadiza y arbitraria, bajo el argumento que encontraron los casos de muchas personas que firmaron respaldando a varias precandidaturas.

Y finalmente en relación al trato desigual frente a las candidaturas partidarias, las personas denunciantes manifestaron que el TSE no les brindó capacitación, ni formuló la elaboración de manuales de procedimiento para conocer los pasos de su inscripción; no les dotó de herramientas como acceso al padrón de no militantes en partidos políticos, o al registro de personas que se encuentran en el goce y ejercicio de sus derechos políticos; además de advertir expresiones burlescas de parte del Magistrado Presidente del TSE, en contra de sus aspiraciones para inscribirse como candidaturas no partidarias.

Al respecto, esta Procuraduría reconoció que cualquier demora excesiva e injustificada por parte del Tribunal Supremo Electoral en la resolución de peticiones procedimentales o un trato diferenciado con el ánimo de obstruir un interés legítimo de participar bajo los requisitos que la Constitución y leyes secundarias establecen en la contienda electoral, representa una afectación del derecho de los aspirantes a optar a cargos públicos, reconocido en el artículo 72 Ord. 3° de la Constitución de la República.

También se hizo referencia a la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para potenciar la expresión participativa que representan las candidaturas no partidarias, las cuales forman parte del escenario jurídico electoral actual, ofreciendo una alternativa política a la ciudadanía que no ve reflejados sus intereses en proyectos de los partidos políticos.

En ese mismo orden hemos concluido en diversas ocasiones que en función de contribuir a la democracia participativa en todos los niveles también es preciso que la ciudadanía pueda organizarse según sus afinidades en cuanto a ideas, intereses, propuestas y liderazgos, constituyendo partidos políticos o bien con candidaturas independientes, esto con la finalidad de someterse a la decisión del electorado al competir con otros grupos que han postulado candidaturas.

Teniendo presente que los procesos electorales constituyen un momento fundamental en la vida política de un país y que la posibilidad de las candidaturas no partidarias fomenta la ciudadanía y promueve la democracia, cualquier procedimiento que deba ser realizado para completar requisitos de inscripción u otros similares, debe tener presente las reglas del debido proceso, las cuales conllevan la predeterminación y publicación de las formas y criterios a emplear en el mismo, la fundamentación de las decisiones adoptadas a efecto de constatar su racionalidad y; la oportunidad de ejercer defensa ante una posible decisión arbitraria.

Como ya se ha mencionado, en el ámbito del derecho a optar a cargos públicos, la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento los mecanismos, procedimientos y la adopción de medidas de diferente carácter que establecen oportunidades reales para que cualquier persona habilitada pueda ejercer este derecho.

El aspecto central del sufragio pasivo y que lo hace democrático, es que todos los ciudadanos y todas las ciudadanas, sin distinción alguna, tengan la oportunidad de ejercerlo, sin ser ello incompatible con el cumplimiento de determinados requisitos de origen constitucional o legal.⁶⁹ Se puede decir, entonces, que el reconocimiento del derecho al sufragio pasivo, reconocido en el artículo 72 ordinal 3 de la Constitución de la República, va encaminado, por un lado, a la protección de la oportunidad de participar en la gestión democrática de los asuntos públicos; y, por otro lado e indirectamente, a la protección de la regularidad de los procesos electorales.⁷⁰

En tal sentido, resulta fundamental el acceso igualitario a las funciones públicas, garantizando que las personas que cumplan los requisitos legales no puedan ser excluidas de aspirar a cargos de elección popular. Dichas condiciones deben estar basadas en criterios objetivos y razonables, lo que también implica que el funcionariado y las instituciones públicas no influyan en el favorecimiento a determinadas candidaturas, aplicando debidamente las reglas del juego democrático, sin discriminación.

69 Inconstitucionalidad 61-2009, P. 16

70 Inconstitucionalidad 61-2009, P. 17

Adicionalmente, es fundamental que existan los recursos administrativos y judiciales ante la denegación indebida de la inscripción de una candidatura no partidaria.

3. Restricciones a la propaganda electoral

Durante la observación del proceso electoral 2018 se advirtió una situación importante relacionada con la campaña, referida particularmente a las restricciones derivadas de ordenanzas municipales que retiraron propaganda electoral colocada en espacios públicos.⁷¹

En los casos conocidos, el TSE intervino garantizando el derecho de realizar propaganda política a favor de las candidaturas propuestas, emitiendo un comunicado por medio del cual expresó que la limitación de los derechos fundamentales está reservada por ley en sentido formal y que encontrándose regulado el ejercicio y los límites de la propaganda electoral tanto en el Código Electoral como en la Ley de Partidos Políticos, no es posible establecer restricciones a través de ordenanzas municipales.

La acción del Tribunal puede considerarse positiva teniendo en cuenta que, para considerar una elección democrática, es necesario que se respeten ciertas garantías básicas durante el ejercicio de la campaña electoral, en el que conviven otros derechos que deben ser igualmente respetados y garantizados, tales como la libre circulación de información e ideas, la libertad de asociación y de reunión.

Asimismo, implica la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. Incluye la libertad de participar en actividades políticas individualmente, o a través de partidos políticos y otras organizaciones, la libertad de debatir los asuntos públicos, de realizar manifestaciones y reuniones pacíficas, de criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política.⁷²

Esta Procuraduría ha reconocido que la campaña electoral es un instrumento por medio del cual los partidos pueden influir a la población en el sentido de captar sus preferencias políticas, o candidaturas independientes, buscan comunicar sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes.⁷³

Un punto relevante que sirve para distinguir la campaña electoral desde el punto de vista jurídico radica en la eventual vigencia de un régimen especial de libertades y garantías, el cual es válido mientras dure el plazo legalmente establecido para la campaña electoral. En ella, se deben cumplir con ciertas condiciones que están ligadas entre sí, a saber: las libertades políticas (expresadas en forma

71 Mediante escrito presentado el 4 de enero de 2018 al TSE, representantes del partido FMLN, expusieron que el entonces Concejo y alcalde municipal de San Salvador había incurrido en la infracción del artículo 233 del Código Electoral, cuando ordenaron que personal de la municipalidad acompañados del Cuerpo de Agentes Metropolitanos retiraran la propaganda electoral de su partido político, que fue colocada en espacios públicos. Agregaron que en diversos medios se publicó la acción ordenada por la Alcaldía en horas de la noche del tres de enero de 2018, la cual se realizó argumentando el cumplimiento de una ordenanza municipal, los representantes de dicho partido solicitaron admitir la denuncia, investigar los hechos, y medidas cautelares. Por otro lado, en el municipio de Santa Ana, la delegación Departamental de la PDDH registró confrontaciones entre los partidos políticos en relación debido al retiro de propaganda, la cual fue ordenada por la Alcaldía Municipal argumentando el cumplimiento de una ordenanza para la protección del centro histórico de la ciudad.

72 Ídem. P. 9

73 Lauga, Martín y García Rodríguez, Juan I. "La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones", artículo publicado en el Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina. Compiladores: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson.- 2a ed.- 2007. México. 711.

de libertad de expresión, información y reunión), la neutralidad y la imparcialidad de los organismos públicos (expresados en el principio legal de la no discriminación y la igualdad de oportunidades). La presencia de estas condiciones constituye la base de un proceso electoral democrático, el cual apunta a la celebración de elecciones libres y competitivas.⁷⁴

También debe mencionarse que hemos manifestado que la propaganda electoral cuando se realiza fuera de los períodos permitidos se constituye en propaganda ilegal. Para la PDDH, no existe diferencia sustancial, si dentro de la propaganda electoral realizada fuera del período legal los partidos o sus candidatos piden directamente el voto, porque esta acción no constituye el rasgo que defina la ilegalidad del acto, sino más bien, lo constituye la intención de conquistar electores por cualquier medio sea directo o indirecto realizada fuera del período establecido.

74 Ídem. P. 734

IV

EJERCICIO DEL DERECHO AL VOTO. EVALUACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL Y ESCRUTINIO FINAL

El derecho a votar en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal, igual y secreto está contenido en diversos instrumentos de derechos humanos que refieren su carácter de instrumento fundamental para la manifestación de la voluntad ciudadana en relación a los asuntos públicos.⁷⁵ Siendo este derecho uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y el pluralismo político.

Es por tanto una obligación del Estado establecer también las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona titular del derecho al voto, tenga la oportunidad real de ejercerlo, en el marco de la igualdad y no discriminación.⁷⁶ De esta manera, los procedimientos llevados a cabo para lograr una administración electoral efectiva (cumplimiento del calendario electoral, depuración y actualización del registro electoral, integración de los organismos electorales temporales, entre otros) son fundamentales para garantizar el ejercicio del derecho al voto, en condiciones óptimas.

⁷⁵ Artículo 21 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos; artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁷⁶ Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 191

Durante el proceso electoral 2018, desplegamos a nivel nacional a 746 personas, de las cuales 346 forman parte del personal permanente de la institución y 400 observadoras y observadores voluntarios. Además, se utilizó una aplicación informática para facilitar el registro de los incidentes y procesar con mayor celeridad las irregularidades detectadas.

Los aspectos más importantes vinculados con la observación de la jornada electoral son los siguientes:

1. Integración, instalación y desempeño de las Juntas Receptoras de Votos

Aunque a nivel nacional la jornada electoral inició sin inconvenientes de gravedad, en algunos municipios se registraron problemas que afectaron la apertura de la votación. Entre estos se identificaron como principales incidentes los retrasos en la integración de las JRV.

En varios de los casos, el origen de estas dificultades está relacionado con las personas seleccionadas por sorteo y capacitadas por el TSE que habiéndose presentado a los centros de votación no pudieron formar parte de las JRV, situación que les fue informada al momento de solicitar las respectivas credenciales.

En tal sentido, aunque las disposiciones del Código Electoral, dan preferencia a la integración de las JRV con personas propuestas por los partidos, constituye un motivo de preocupación que ciudadanos y ciudadanas que cumplieron los procesos de capacitación exitosamente y con ánimos de cumplir sus deberes cívicos fueran excluidos de participar.

Por otro lado, en relación al desempeño de las JRV se observaron dificultades para realizar el escrutinio preliminar, especialmente en el conteo del voto cruzado y el registro de las marcas por preferencia. También se registraron inconvenientes en la calificación de votos nulos y en el llenado de actas.

Ante tales situaciones es importante que en futuros procesos el TSE de un estricto cumplimiento a la sentencia de la Sala de lo Constitucional relacionada a este punto en lo que respecta a que las personas integrantes de las JRV no tengan afiliación partidaria y que su nombramiento sea precedido por un proceso de capacitación que les permita desarrollar exitosamente sus funciones el día de la elección, culminando con la verdadera profesionalización de los miembros de los Organismos Electorales Temporales (OET). También es esencial que se adopten medidas de carácter tecnológico que faciliten el conteo y superar el escrutinio manual de votos, especialmente en lo que respecta al registro y sumatoria de preferencias.

2. Desarrollo y cierre de la jornada electoral

En los reportes de observación emitidos durante la jornada electoral, esta Procuraduría consideró que en términos generales los comicios trascurrieron con normalidad, de manera ordenada y sin irregularidades significativas que afectaran su credibilidad. Específicamente se destacó la actuación del TSE y los organismos temporales en la conducción y ejecución de la logística electoral cuyo efecto más visible fue el desarrollo de la jornada cumpliendo con las garantías básicas de accesibilidad, integridad del proceso, seguridad y voto secreto.

Por otro lado, se recibieron múltiples reportes de ciudadanos y ciudadanas que no pudieron ejercer el voto por incumplir el literal d) del artículo 9 del código electoral, que requiere identificarse con su respectivo documento único de identidad (DUI) vigente⁷⁷. Al respecto, debe considerarse que la ciudadanía no tuvo la suficiente información a través de campañas sobre la necesidad de renovación del documento, -que es una obligación del RNPN-, y además, que se pudieron tomar medidas para facilitar la renovación del documento, eximiendo su costo a quienes residen en los municipios identificados como de pobreza extrema o personas que son beneficiarios de determinados programas gubernamentales con los que se puede comprobar su dificultad de renovar por motivos económicos. El no brindar la suficiente información y no adoptar medidas para sufragar el costo a quienes no pueden pagarlo derivó en una limitación del ejercicio del sufragio de la ciudadanía por no tener su DUI vigente. Si bien dichos incidentes no afectaron de forma grave el desarrollo de la votación a nivel nacional, es necesario tomar las medidas adecuadas para que situaciones como las descritas puedan evitarse en los posteriores eventos electorales.

Por otro lado, durante la jornada electoral se observó que la Policía Nacional Civil cumplió con eficacia el mandato constitucional de resguardar el orden, la seguridad, la tranquilidad pública y el libre ejercicio de los derechos (art. 159 Cn).

Asimismo, se valoró positivamente la presencia policial en la totalidad de los centros de votación observados a nivel nacional. Se reconoce además el espíritu de servicio de la corporación policial en favor de grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad, así como la respuesta inmediata ante las solicitudes de los fiscales electorales, del personal y observadores de esta Procuraduría para atender los casos aislados de tensión o conflictos ocurridos a lo largo del evento electoral. La Fuerza Armada, también apoyó en la labor de seguridad de los centros de votación y el traslado de los paquetes electorales

Adicionalmente, se destaca la presencia permanente de la Fiscalía Electoral en la totalidad de los centros de votación observados durante la jornada electoral; sin duda alguna la adopción de medidas como la capacitación previa y la asignación de 1,800 fiscales para cubrir a nivel nacional los recintos electorales fueron efectivos.

De acuerdo a los resultados del Observatorio de esta Procuraduría, la actuación del ente fiscal fue oportuna en cuanto estuvo siempre dispuesta a cumplir con la justicia en defensa de la legalidad y la acción penal. De esta manera, en conjunto con la Policía Nacional Civil y otras instancias, garantizó la vigencia de las prohibiciones electorales, el conocimiento de los delitos electorales y veló por la aplicación de las sanciones. Esta situación contribuyó a resolver ágilmente los casos de conflictos o tensión aislados ocurridos y especialmente durante el desarrollo de la jornada.

Finalmente, en relación al cierre de la actividad electoral, en la gran mayoría de los municipios observados, este se realizó en la hora prevista y sin inconvenientes para las personas que todavía se encontraban en el interior de los centros de votación. Igualmente, el procedimiento para el escrutinio preliminar en las JRV inició sin que se reportaran hechos graves que afectaran su desarrollo.

⁷⁷ A los Documentos Únicos de Identidad se les extendió su vigencia de 5 a 8 años por medio del decreto legislativo N° 302 que reformó el artículo 4 de la Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad. Este decreto fue publicado en el Diario Oficial N° 61, tomo N° 387, de fecha 6 de abril de 2010. Sin embargo, dentro del grupo de personas que renovaron sus DUI desde el 1° de enero de 2010 hasta la entrada en vigencia del decreto, a miles de ellos se les venció el documento antes del 3 de marzo de 2018 y no podrían votar a menos que lo renovaran antes del día de la votación.

Debe decirse que en la mayor parte de centros de votación se contó con condiciones adecuadas para la realización del escrutinio, algunas excepciones se observó la falta de acceso a baños. Como regla general el desarrollo del conteo de votos se realizó con normalidad y sin hechos de violencia que reportar, Sin embargo, como ya se ha mencionado, dadas las características del procedimiento se efectuó con lentitud y reportando algunas dificultades relacionadas mayoritariamente con el voto cruzado y el registro de preferencias.

3. Escrutinio final

Al inicio del escrutinio final, uno de los aspectos más relevantes fue la demora en el traslado de la totalidad de actas, lo que impidió la instalación del total de mesas de trabajo previstas para llevarlo a cabo. Debe decirse que los retrasos a causa de aspectos logísticos fueron recurrentes. Además, generó incertidumbre en la población y al interior de los institutos políticos el problema surgido por la publicación de los resultados preliminares erróneos de los votos y marcas de preferencias para diputados en los departamentos de San Salvador y La Libertad⁷⁸, situación que constatamos no se debió a una actuación deliberada por cambiar los resultados, sino más bien a la falta de coordinación de la empresa contratada y el TSE.

También debe señalarse que de manera general el trabajo en las mesas se desarrolló de forma lenta, situación que en algunos casos fue generada por diversas inconsistencias relacionadas al registro del voto cruzado, así como la falta de coincidencia entre lo resultados consignados y el total de papeletas, entre otros errores vinculados a actas ilegibles o con tachaduras. Asimismo, se constató que, en los primeros días del escrutinio, la mayoría de los casos de inconsistencias fueron resueltos en las mesas de trabajo; sin embargo, un aproximado de 1,500 actas tuvieron que ser sometidas a la consideración del Tribunal Supremo Electoral para que resolviera lo pertinente.

Esta situación generó la inactividad generalizada de las mesas de escrutinio, debido a la falta de entrega oportuna de los acuerdos resolutivos del ente colegiado, llevando a que éste aplicara procedimientos ad hoc y estableciera algunos criterios para resolver las inconsistencias de menor gravedad lo que permitió que de manera paulatina las mesas de trabajo retornaran a sus funciones. Debe destacarse que, en algunos momentos, dicha situación aunada a los cambios de criterios del máximo organismo electoral respecto de la resolución de las irregularidades en las actas observadas, fomentó la tensión e inconformidad en las referidas mesas,⁷⁹ además de provocar un retraso innecesario en el desarrollo del escrutinio aumentando el cansancio físico y mental de las personas participantes.

También debe destacarse que en reiteradas ocasiones los diferentes representantes de los partidos políticos interrumpieron arbitrariamente la labor del escrutinio, llegando incluso, algunos de ellos a girar instrucciones para no integrarse a las mesas de trabajo o se retiraran de estas. Siendo todos estos aspectos, en definitiva, los que claramente establecen que la falta de regulación adecuada para el procedimiento del escrutinio final afecta su desarrollo y finalización oportuna.

78 En cumplimiento al cumplimiento de mis indicaciones, el Departamento de Tecnologías de la Información de nuestra institución, analizó la información y brindó una opinión técnica externa al TSE, que concluyó que el error se suscitó por la falta de coordinación la empresa SMARTMATIC y el TSE, que se pudo evidenciar en los retrasos en los tiempos de entrega de este último, que no facilitó las pruebas y las verificaciones técnicas del sistema.

79 El caso más destacado fue el de la elección municipal de San Francisco Gotera, que, tras la resolución del TSE, se presentó una demanda de amparo ante la Sala de lo Constitucional (ref. 190-2018) referente a que en la JRV N° 8620 se cometió el error de consignar los datos de la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa en el acta de la elección de Concejos Municipales. El resultado de la diligencia judicial de un recuento de los votos del municipio, ordenada por la Sala, dio como resultado el cambio del partido ganador.

IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego del análisis previo, en mi calidad de Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, de conformidad al artículo 194, romano I, numeral 11°, de la Constitución de la República, emito las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Como se ha visto, la participación política conlleva un conjunto de acciones realizadas –a nivel individual y colectivo– para formar parte de la toma de decisiones en los asuntos públicos o de aspectos que afectan a las personas, ya sea de manera directa o a través de representantes elegidos democráticamente.

De esta forma, el ejercicio de la participación política tiene una vinculación estrecha con los principios de igualdad y no discriminación, a partir de la cual deben eliminarse y evitarse las restricciones discriminatorias que van en detrimento de los derechos de personas, sectores o poblaciones específicas; y, en su lugar, brindarse las condiciones y medios para que todas las personas, sin distinciones, ejerzan sus derechos políticos de forma efectiva. A la vez, debe promoverse el cambio de conductas en la sociedad, así como la sanción y reparación cuando se realicen trasgresiones de los derechos políticos.

El ejercicio pleno y real de la participación política fortalece la democracia y la construcción de soluciones duraderas e integrales a los problemas que aquejan a la población; de ahí que las mujeres y los grupos en mayor condición de vulnerabilidad, al ser partes de la sociedad, no deben estar alejados de la toma de decisiones, de la posibilidad de optar a cargos públicos y de acudir a las urnas de manera efectiva y sin discriminación alguna. La construcción de Estados democráticos no puede estar alejado de los cimientos que representan sus integrantes, cuyas diferencias en ciertos casos pueden representar desventajas en

la oportunidad de participación política de sectores o poblaciones determinados, y es a partir de ahí que deben tomarse medidas para que los mecanismos de participación se adecuen a sus necesidades y no se mantengan o, peor aún, aumenten las condiciones desventajosas, promoviendo, en su lugar, la igualdad de derechos y oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

Se destaca lo fundamental de promover instituciones, normas y políticas incluyentes, donde la ciudadanía conozca y exija sus derechos, y el Estado procure los medios necesarios para que los derechos políticos sean ejercidos activamente por las personas y poblaciones que se contienen en él, brindando los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad oportunos.

Tal como se señala, las mujeres continúan siendo excluidas del ejercicio real del poder político y cumpliendo papeles secundarios o subordinados dentro de la política nacional, en su lugar debe promoverse y adoptarse medidas para que las mujeres tengan la oportunidad de asumir puestos de poder dentro de la sociedad civil, los partidos políticos, espacios privados y los puestos públicos.

Además, se ha destacado la necesidad de un enfoque de equidad intergeneracional en los procesos políticos de toma de decisiones, promoviendo el empoderamiento de las personas en las diferentes etapas de la vida, al igual que el mayor relacionamiento entre la población joven y la adulta mayor.

La sensibilización del funcionariado público es imprescindible para comprender que no se trata de dar soluciones competitivas o excluyentes a los problemas del país, es decir beneficiar a unas personas y no a otras, sino brindar respuestas integrales, sostenibles e integradoras, que tomen en cuenta a los diferentes sectores y poblaciones de la sociedad. Esta visión incluyente e intergeneracional debe permear en las plataformas de los partidos políticos, las candidaturas de elección popular, las políticas públicas y la organización ciudadana.

Particularmente, debe generarse mayores espacios en los que la población adulta mayor y de jóvenes pueda expresar sus ideas y propuestas de solución a los problemas de país, con presupuestos destinados a este fin, superando las prácticas y actitudes asistencialistas que, además, son insuficientes para atender sus necesidades e intereses.

Existe un bajo porcentaje de inscripciones al registro electoral del sector habilitado para emitir el voto por primera vez, que evidencia el desinterés existente, por lo que deben adoptarse medidas para promover la participación efectiva de la juventud, incluso más allá de las urnas.

La accesibilidad física o arquitectónica en las instalaciones públicas y privadas es un aspecto que debe resolverse, pues las barreras en este sentido pueden no solo dificultar sino disuadir del ejercicio de la participación política a las personas con movilidad reducida.

El análisis aquí hecho revela la necesidad de realizar estudios, generar datos y censos sobre las condiciones y necesidades de las diferentes poblaciones y sectores que integran el país.

Para el caso de las personas con discapacidad (sensorial, intelectual, psicosocial o física), como se ha aclarado las medidas para promover sus derechos políticos no se limitan al ejercicio del voto y a que se presten condiciones adecuadas de accesibilidad física o arquitectónica en los centros de votación, sino que, también, la realización de reformas legales, que se les brinde asistencia y acceso a información en formatos comprensibles de acuerdo a su discapacidad, eliminar impedimentos fácticos,

promover su organización y sensibilizar sobre la necesidad de inclusión y participación de las personas con discapacidad en los diferentes procesos de la vida política, incluidas la posibilidad de optar a cargos públicos y de elección popular.

En cuanto a la participación política de las personas de la comunidad LGBTI, se ha identificado su falta de visibilidad política, y que las plataformas de los partidos políticos no contienen reivindicaciones o propuestas integrales, específicas e inclusivas que atendieran la realidad y necesidades de las personas LGBTI.

Por otra parte, la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes es una labor primordial del Estado y la familia, pero requiere del acompañamiento y contraloría de la sociedad, en este sentido instituciones como los partidos políticos no deben utilizar niñas, niños y adolescentes en actividades proselitistas que no van acordes a su desarrollo y pueden acarrear afectaciones a su integridad física y psíquica.

En este documento también se informa de la marginación de la población indígena, lo que se confirma a desde la revisión de los estatutos partidarios, en los que no se encuentran disposiciones referidas a la promoción de los derechos indígenas, ni legalmente se establecen cuotas en la representación de esta población en las estructuras organizativas ni en las candidaturas partidarias. Por lo que, a la fecha, no se tiene conocimiento de que los Pueblos Indígenas cuenten con representación política directa, ni siquiera a nivel local, o que legalmente se permita su organización política propia.

Al mismo tiempo, en el país aún hay sectores que ven limitado su derecho al ejercicio del voto debido a que el día de los comicios se encuentran brindando servicios de seguridad ciudadana y de salud, o por tratarse de personas que están bajo la custodia o reguardo del Estado. Ante estas situaciones, es necesario la adopción de medidas estatales que contemplen mecanismos para garantizar que estos grupos gocen del derecho al sufragio, de forma universal, libre e igualitaria para todas las personas, en virtud de no existir fundamentos legales que amparen esa limitante.

Dichas exclusiones reafirman la precaria atención que el Tribunal Supremo Electoral ha dado a los grupos bajo situaciones que les imposibilitan trasladarse hacia los centros de votación respectivos, y no cuenta con las suficientes garantías que les permitan ejercer su derecho al sufragio activo.

Desde el Tribunal Supremo Electoral debe impulsarse una evaluación de las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra naturaleza para cumplir con las obligaciones estatales de garantizar el derecho al voto de todas las poblaciones y grupos poblacionales.

En el derecho comparado se han desarrollado respuestas para facilitar el ejercicio del voto de personas que por diversas circunstancias no pueden asistir a un centro de votación, para el caso: el voto anticipado y el voto electrónico. Las opciones deben estudiarse para encontrar la forma más viable y efectiva de garantizar el derecho al sufragio, en igualdad de condiciones y promoviendo la más amplia participación ciudadana.

Por otro lado, respecto al ejercicio a optar cargos públicos, si bien la Ley de Partidos Políticos habilita la posibilidad de ratificar las candidaturas o planillas únicas, esta nominación de candidaturas únicas es un obstáculo que limita la posibilidad real de los candidatos y candidatas de ganar y garantizar el acceso a los recursos de manera equitativa. Específicamente en dos situaciones particulares:

- En el caso de los concejos municipales; las elecciones internas realizadas por los partidos políticos representan el único mecanismo disponible para el acceso a cargos de elección popular a nivel local. Por lo que, la falta de nominación de dos o más formulas contendientes indica fallos en el tipo de competitividad e inclusión, además de configurar afectaciones al principio de igualdad y no discriminación.
- Asimismo, los partidos políticos continúan privilegiando preferentemente candidaturas masculinas; lo cual supone un favorecimiento a las distintas prácticas que limitan el acceso de las mujeres y los grupos en condición de vulnerabilidad a puestos de poder internos o a candidaturas a cargos de elección popular.

La falta de un recurso ante el Tribunal Supremo Electoral en las etapas previas a la celebración de la elección interna (denegatoria de inscripción de candidaturas, entre otras) constituye una limitación al derecho de las personas a instrumentos o medios procesales destinados a garantizar sus derechos políticos; ya que dicha omisión puede considerarse una contradicción en relación a la competencia subsidiaria que la misma Ley de Partidos Políticos le otorga al TSE para resolver las controversias internas, incluyendo la impugnación de decisiones que atenten contra los derechos de las personas afiliadas.

Los resultados de la observación realizada evidencian que durante las jornadas de selección de candidaturas se reportaron inconformidades relacionadas con la inscripción de planillas, debido al privilegio de candidaturas únicas; retrasos en el inicio de la votación por falta de material electoral y cierres anticipados de los mismos y deficiencias en cuanto al padrón electoral que en algunos de los casos implicó la denegación del derecho al voto de las personas afiliadas.

En cuanto al proceso de inscripción de candidaturas no partidarias y en el ejercicio de mi mandato tuve conocimiento de la denuncia interpuesta en esta institución, por varias personas que participaban en este proceso, quienes advirtieron irregularidades tales como: a) Irrespeto a plazos en el procedimiento de entrega de libros y tiempo habilitado por el TSE para la recolección de firmas; b) Quejas sobre el proceso de revisión de firmas y huellas de personas respaldantes y c) Trato desigual ante las candidaturas partidarias, debido a que el tribunal no les brindo capacitación ni formuló la elaboración de manuales de procedimiento para conocer los pasos de su inscripción.

En razón de ello, esta Procuraduría reconoció que cualquier demora excesiva e injustificada por parte del Tribunal Supremo Electoral en la resolución de peticiones procedimentales o un trato diferenciado con el ánimo de obstruir un interés legítimo de participar bajo los requisitos que la Constitución y leyes secundarias establecen en la contienda electoral, representa una afectación del derecho de los aspirantes a optar a cargos públicos, reconocido en el artículo 72 Ord. 3° de la Constitución de la República.

Asimismo, en función de contribuir a la democracia participativa en todos los niveles, también es preciso que la ciudadanía pueda organizarse según sus afinidades en cuanto a ideas, intereses, propuestas y liderazgos, constituyendo partidos políticos o bien con candidaturas independientes. Por lo que resulta fundamental el acceso igualitario a las funciones públicas, garantizando que las personas que cumplan los requisitos legales no puedan ser excluidas de aspirar a cargos de elección popular.

Sobre las restricciones derivadas de ordenanzas municipales que retiraron propaganda electoral colocada en espacios públicos; hemos manifestado la propaganda electoral cuando se realiza fuera de los períodos permitidos se constituye en propaganda ilegal. Para la PDDH, no existe diferencia

sustancial, si dentro de la propaganda electoral realizada fuera del período legal los partidos o sus candidatos piden directamente el voto, porque esta acción no constituye el rasgo que defina la ilegalidad del acto, sino más bien, lo constituye la intención de conquistar electores por cualquier medio sea directo o indirecto realizada fuera del período establecido.

Referente a la integración e instalación de las Juntas Receptoras de Votos esta Procuraduría determinó que, en varios de los casos, las dificultades se relacionan con las personas seleccionadas por sorteo y capacitadas por el TSE que habiéndose presentado a los centros de votación no pudieron formar parte de las JRV. En tal sentido, aunque las disposiciones del Código Electoral, dan preferencia a la integración de las JRV con personas propuestas por los partidos, constituye un motivo de preocupación que la ciudadanía que cumplió con los procesos de capacitación exitosamente y con ánimos de cumplir sus deberes cívicos fueran excluidos de participar.

De igual manera, en relación al desempeño de las JRV se observaron dificultades para realizar el escrutinio preliminar, especialmente en el conteo del voto cruzado y el registro de las marcas por preferencia. Además de registrarse inconvenientes en la calificación de votos nulos y en el llenado de actas.

En cuanto al desarrollo y cierre de la jornada electoral, consideró que en términos generales los comicios trascurrieron con normalidad, de manera ordenada y sin irregularidades significativas que afectaran su credibilidad. No obstante, esta institución recibió múltiples reportes de la ciudadanía que no pudo ejercer el voto por incumplir el literal d) del artículo 9 del Código Electoral, que requiere identificarse con su respectivo documento único de identidad (DUI) vigente. Al respecto, debe considerarse que la ciudadanía no tuvo la suficiente información sobre la necesidad de renovación del documento.

Reconozco que en la mayor parte de los centros de votación se contó con condiciones adecuadas para la realización del escrutinio y en términos generales el desarrollo del conteo de votos se realizó con normalidad y sin hechos de violencia. Sin embargo, dadas las características propias del procedimiento, éste se efectuó con lentitud y reportando algunas dificultades relacionadas mayoritariamente con el voto cruzado y el registro de preferencias.

El proceso del escrutinio final enfrentó dificultades diversas, principalmente en lo relativo a la demora en el traslado de la totalidad de actas, lo que impidió la instalación de todas las mesas de trabajo. Asimismo, se constató que la jornada se desarrolló de forma lenta, debido a las inconsistencias relacionadas al registro del voto cruzado, así como la falta de coincidencia entre los resultados consignados y el total de papeletas que corresponde a cada JRV, entre otros errores vinculados a actas ilegibles o con tachaduras.

Por otra parte, se verificó que los casos de inconsistencia enviados a consideración del Tribunal Supremo Electoral, generó inactividad generalizada de las mesas de escrutinio; debido a la falta de entrega oportuna de los acuerdos resolutivos del ente colegiado, llevando a que éste aplicara procedimientos ad hoc y estableciera algunos criterios para resolver las inconsistencias de menor gravedad lo que permitió que de manera paulatina las mesas de trabajo retornaran a sus funciones. Dicha situación aunada a los cambios de criterios, fomentó la tensión e inconformidad en las referidas mesas, además de provocar un retraso innecesario en el desarrollo del escrutinio lo que aumentó el cansancio físico y mental de las personas participantes.

RECOMENDACIONES

A la Presidencia de la República:

- 1) Implementar, con un presupuesto adecuado, la Política Pública de la Persona Adulta Mayor y promover la aplicación de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta
- 2) Tomar las medidas necesarias en coordinación con el Registro Nacional de las Personas Naturales y asignaciones presupuestarias requeridas para facilitar la renovación del Documento Único de Identidad, eximiendo su costo a quienes residen en los municipios identificados como de pobreza extrema o personas que son beneficiarios de determinados programas gubernamentales con los que se puede comprobar su dificultad de renovar por motivos económicos.
- 3) Asimismo, ampliar el servicio del DUI a domicilio para las personas con movilidad reducida; y considerar la instalación de centros de atención para personas adultas mayores para reposición de documentos vencidos, dañados o extraviados.

Al Tribunal Supremo Electoral:

- 4) Adoptar las medidas para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer durante los procesos electorales, con medidas aleccionadoras y de no repetición
- 5) Promover la formación y participación femenina en la toma de decisiones en todos los niveles públicos y privados. Asimismo, analizar el último proceso electoral en cuanto a la fiscalización de la cuota de género por parte de las Juntas Electorales Departamentales, garantizando que ninguna lista sea inscrita si incumple con lo dispuestos en la Ley de Partidos Políticos.
- 6) Realizar, en las diferentes estructuras estatales a nivel nacional y local, un examen exhaustivo de todas las prácticas que tengan o puedan tener un impacto discriminatorio en la participación política de las mujeres y los grupos en condiciones de vulnerabilidad que integran la sociedad salvadoreña, adoptando las medidas necesarias para superar la discriminación y estereotipos que afectan negativamente el ejercicio de sus derechos políticos.
- 7) Respecto a las personas con discapacidad debe garantizarse: a) condiciones para su organización política y la participación en la elaboración de políticas públicas, planes y programas en su beneficio particular o de la sociedad en su conjunto; b) que las personas que integran las Juntas Receptoras de Votos y otros organismos electorales no impidan el ejercicio libre y autónomo del voto a personas con discapacidad; c) el derecho a ser asistidas por persona de su libre elección y confianza para el ejercicio del sufragio; d) que se brinde información accesible y comprensible para las personas con diferentes tipos de discapacidades, respecto a las candidaturas, campañas y plataformas políticas, la forma de ejercer el voto y sus innovaciones; e) la asistencia humana y apoyo en los centros de votación a nivel nacional para las personas con discapacidad que lo soliciten, incluida la presencia de intérpretes de lengua de señas salvadoreña (LESSA) en los diferentes centros de votación; f) la accesibilidad física de los centros de votación, considerando la asistencia de personas usuarias de sillas de ruedas y con movilidad reducida, igualmente en el caso de los anaqueles para quienes utilizan sillas de ruedas.

Además, debe realizarse una revisión y reforma del Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos, para su adecuación con respecto a la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, en lo relacionado a la utilización de los términos de "enajenación mental" e "interdicción judicial", que están asociados a algunos tipos de discapacidad psicosocial o

- intelectual, y relacionados con la suspensión de los derechos ciudadanos que regula el artículo 74, ordinales 2° y 3°, de la Constitución de la República; lo que podría restringir el sufragio, la posibilidad de afiliación a partidos políticos y ejercicio de cargos electorales y de elección popular a personas con discapacidad.
- 8) Impulsar propuestas de reformas al Código Electoral que prohíban expresamente la utilización de la imagen de niñas, niños y adolescentes en actividades proselitistas que no son acordes a su desarrollo.
 - 9) Promover las medidas legales, políticas, administrativas y logísticas para que en el ejercicio de sus funciones ningún agente del Estado se prive del derecho al sufragio, es decir que desde la institucionalidad pública se presten todas las condiciones para facilitar ese ejercicio democrático de los servidores públicos. Igualmente, en el caso de las personas procesadas no condenadas y de quienes se encuentran bajo el resguardo o la custodia del Estado, promover las medidas que corresponda para facilitar el ejercicio de su derecho al voto sufragio, sin discriminación alguna.
 - 10) Retomar su rol fundamental en el escrutinio y supervisión independiente de los procesos de selección interna de candidaturas, así como la posibilidad de contar con un procedimiento específico que prevenga y repare las irregularidades o arbitrariedades que puedan cometerse en las distintas etapas del proceso de selección, como condición necesaria para que las personas puedan ejercer debidamente sus derechos y defenderse de manera adecuada ante cualquier acto que les afecte.
 - 11) Adecuar y proponer de manera urgente la reforma de la normativa electoral a los estándares internacionales, con el objeto de cumplir la obligación estatal de protección del derecho a optar a cargos públicos a través de la aplicación de recursos efectivos y las garantías del debido proceso.
 - 12) Adoptar todas las medidas necesarias para potenciar la expresión participativa que representan las candidaturas no partidarias, asegurando que cualquier procedimiento que deba ser realizado para completar requisitos de inscripción u otros similares, garantice las reglas del debido proceso, las cuales conllevan la predeterminación y publicación de las formas y criterios a emplear en el mismo, la fundamentación de las decisiones adoptadas a efecto de constatar su racionalidad y; la oportunidad de ejercer defensa ante una posible decisión arbitraria.
 - 13) Dar cumplimiento a la sentencia de la Sala de lo Constitucional en lo referente a que las personas integrantes de las JRV no tengan afiliación partidaria y que su nombramiento sea precedido por un proceso de capacitación que les permita desarrollar exitosamente sus funciones el día de la elección.
 - 14) Adoptar medidas de carácter tecnológico que faciliten el conteo y superar el escrutinio manual de votos, especialmente en lo que respecta al registro y sumatoria de preferencias.

A la Asamblea Legislativa:

- 15) Discutir y analizar de forma participativa, a través de la Comisión de La Familia, Niñez, Adolescencia, Adulto Mayor y Personas con Discapacidad; y posteriormente aprobar el proyecto de Ley de Inclusión de las Personas con Discapacidad, presentado el 3 de diciembre de 2015, como fruto de un amplio consenso de organizaciones de personas con discapacidad, el cual fue respaldado por esta institución.
- 16) Que se discuta y apruebe una Ley de Identidad de Género, que reconozca los derechos de la población LGBTI y promueva su participación política, y en la que se involucre a las organizaciones que velan por los derechos de esta comunidad.

- 17) Asimismo, adoptar medidas legislativas relativas a la expresión de género y la emisión de los DUI, el cambio de identidad, la capacitación permanente en el TSE y en los partidos políticos, al igual que en el sistema educativo, para promover una cultura de inclusión, respeto, empatía y tolerancia hacia todas las personas, independiente de su orientación sexual, identidad y expresión de género.
- 18) Estudiar reformas a la Ley de partidos Políticos para incluir cuotas de jóvenes y personas indígenas en las planillas de candidaturas partidarias, como medida para promover su participación política activa.
- 19) Adoptar reformas electorales que promuevan el cumplimiento de los derechos políticos de la población indígena –no limitada al ejercicio del voto–, con la idea de dar valor a la diversidad e inclusión de los diferentes miembros de la sociedad salvadoreña en la toma de decisiones de país.
- 20) Se recomienda estudiar las propuestas y adoptar las reformas que establezcan la alternancia de sexos en las integraciones de las planillas de candidaturas en las elecciones legislativas y municipales, que podrían asegurar posiciones ganadoras a las mujeres.

A la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía:

- 21) Elaborar un censo nacional y actualizado, que incluya a la población indígena del país.

Notificaciones

Notifíquese el presente informe especial a las autoridades siguientes: a los Magistrados y Magistradas que integran el organismo colegiado del Tribunal Supremo Electoral, a los miembros de la Junta de Vigilancia Electoral, al Fiscal General de la República, a la Fiscal Electoral; a los Secretarios Generales de los partidos políticos legalmente inscritos; y a la sociedad salvadoreña en general.

San Salvador, 26 noviembre de 2018.

Licda. Raquel Caballero de Guevara
Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos



PDDH Sede Central

5ª avenida norte y 19 calle poniente.
Teléfono: 2520-4300

Escuela de Derechos Humanos

15 Calle Poniente. Edificio Urrutia Abrego
I. No.400. Centro de Gobierno.
Teléfono: 2520-6900

Biblioteca Institucional

15 Calle Poniente. Edificio No.444.
Centro de Gobierno
Teléfono: 2520-3427

www.pddh.gob.sv



@PDDHEISalvador



Procuraduría para la Defensa
de los Derechos Humanos



PDDH El Salvador