

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SALVADOR

Carlos Rafael URQUILLA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. III. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. IV. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. V. *Partidos políticos*. VI. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional*. VII. *Requisitos para la constitución / formación de partidos a nivel regional, departamental, provincial, cantonal*. VIII. *Estructura interna de los partidos*. IX. *Democracia interna, derecho de participación*. X. *Tratamiento del tema de género*. XI. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XII. *Financiamiento de los partidos políticos*. XIII. *Coaliciones, fusiones y alianzas*. XIV. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas*. XV. *Otras formas de participación política*. XVI. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVII. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVIII. *Evaluación*. XIX. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencia*. XX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento es un artículo sobre los partidos políticos en El Salvador, a partir del esquema legal de su determinación. No es un estudio exhaustivo sobre los defectos o beneficios que ofrece el sistema legal salvadoreño en el ámbito electoral. Es principalmente una descripción sobre el tratamiento que ofrece el sistema legal al respecto.

Su elaboración está sustentada en fuentes documentales, principalmente en la legislación aplicable, así como la jurisprudencia que se ha estimado oportuna y pertinente. En su realización aconteció un fenómeno de elevada trascendencia que limitó, en cierta medida, el ámbito de observación. En marzo de 2004 se realizaron en El Salvador elecciones presidenciales, que provocaron la extinción de tres partidos políticos —de los cinco existentes y contendientes— incluyendo partidos de elevada tradición, como el Partido Demócrata Cristiano y el Partido de Conciliación Nacional; de igual manera fue extinguido el Centro Democrático Unido, que era un punto de encuentro de pensamiento social demócrata y social cristiano.

El resultado de ese acontecimiento ha sido la instauración de un modelo fáctico de bipartidismo entre la antigua guerrilla salvadoreña —hoy conocido como Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional— y el partido político contrainsurgente, que en su origen es el Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

La investigación está sustentada en términos de referencia aportados oportunamente por International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA International), y la formulación del mismo también se ciñe al esquema de redacción y condiciones de estilo establecidos en los términos de referencia.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

La evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en El Salvador se encuentra estrechamente vinculada a su especificidad política. La legislación, como un integrante del derecho, en tanto sistema normativo creado principalmente por el Estado, es reactiva, y en consecuencia tiene un retraso importante respecto de los fenómenos que acontecen en la realidad normada.

Esa realidad ha sido caracterizada por un esquema de hegemonía y dominación de los sectores prioritarios en la determinación de los factores económicos, los que, al sufrir cambios, incluso motivados por determinaciones de índole internacional, han repercutido en el sistema de partidos. Es así como frente al auge del comunismo internacional, a prin-

cipios del siglo XX, tales sectores dan un viraje importante, y de un proceso electoral bastante confiable que se había practicado, se da un giro hacia la dictadura militar personalista, en manos del general Maximiliano Hernández Martínez, que inmediatamente conduce una represión militar en contra de las bases principales del auge del partido comunista salvadoreño, en ese caso, principalmente sostenido por campesinos y grupos indígenas.

Las circunstancias políticas y económicas propias de esa época, en las que la economía nacional se sostenía esencialmente con la producción del café y su exportación, explicaba porqué, a diferencia del movimiento comunista europeo, las bases principales de su actuación política se encontraban en el campo antes que en la ciudad. Sin embargo, cuando se comienzan a perfilar la diversidad de la producción industrial y se asimilan las doctrinas de la sustitución de importaciones, se hace necesario realizar cambios en las estructuras políticas, pues los movimientos afines al comunismo internacional encontrarían un nuevo escenario de actuación: las fábricas, y un nuevo sujeto: los sindicatos.

Mientras las bases sociales estaban en el campo, la represión militar era fácilmente realizable con un esquema sencillo de prohibición legal de partidos políticos —y especialmente del partido comunista salvadoreño— pero cuando a mediados del siglo XX las fábricas y los sindicatos comienzan a tomar un rol político importante, el control de *status quo* ya no puede realizarse con un modelo artesanal de Estado, y se necesita la institucionalización plena de los mecanismos de control, y es así como de la dictadura militar personalista —Hernández Martínez— se pasa a la dictadura militar orgánica.

Los sectores determinantes de la vida política salvadoreña configuran un sistema electoral frágil y susceptible de controlarse en caso de emergencias. La Asamblea Legislativa se controlaba inicialmente por un solo partido, no existiendo representación proporcional, y la institucionalidad militar era puesta al servicio de la preservación del sistema.

Posteriormente, el triunfo de un golpe militar a principios de los años sesenta facilita algunos cambios para drenar la participación de los partidos políticos de oposición, y es así como se proyecta la representación proporcional dentro de la Asamblea Legislativa, y el Partido Demócrata Cristiano logra ingresar en el sistema político institucional del país. Similar suerte lleva el partido Unión Democrática Nacional, que era la en-

tividad política en la que se escondía el proscrito partido comunista salvadoreño.

Si bien, entonces, se lograban ciertos avances en el ámbito parlamentario, en lo atinente a las posibilidades de alcanzar el poder del Órgano Ejecutivo, el escenario no parecía nada optimista; muchos casos de fraude electoral se acontecieron, especialmente durante la década de los años setenta, lo que decantó, por una parte, en la radicalización de posiciones, de tal manera que un sector importante de la oposición aspiró a la vía militar como factor de cambios, y otro sector optó por una vía institucionalizada, lo que condujo finalmente a un golpe de Estado, que terminó en 1979 con la dictadura militar orgánica.

La recomposición del Estado se logra formalmente el 20 de diciembre de 1983, cuando entra en vigencia la Constitución, que actualmente rige en El Salvador, y en el que se reconoce el proceso militar que se vive, y las intenciones del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de alcanzar el poder por la vía militar y armada, y se reacciona erigiendo un monopolio en favor de los partidos políticos en la participación dentro del sistema político y como mecanismos de ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno. En el mismo sentido, se aprueba la Ley Electoral que instaura un Consejo Central de Elecciones, integrado con participación de los partidos políticos, encargado de vigilar y administrar los procesos electorales.

Ese esquema legislativo sirvió ampliamente para que, durante el conflicto armado se lograra un esquema político que no provocara cambios bruscos, tomando en consideración las circunstancias excepcionales que atravesaba El Salvador. Finalmente, con la negociación que permitió el fin del conflicto armado se introdujeron reformas al sistema electoral, tanto en la vía constitucional como en la legal. Constitucionalmente hablando, se instauró una jurisdicción electoral y se reconoció el derecho de vigilancia permanente de los partidos políticos sobre todo el proceso electoral; por su parte, la legislación desarrolla un sistema de atribuciones, funciones y organización del Tribunal Supremo Electoral.¹

¹ Conjunto de reformas constitucionales, entre las cuales se sustituyó al antiguo Consejo Central de Elecciones por el TSE. Acordadas en México en abril de 1991, aprobadas por la legislatura que terminaba el 30 de abril de ese año y ratificadas por la legislatura que se inició el 1o. de mayo de 1991.

III. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

1. *Constitución Política*

En la Constitución de El Salvador existen tres ámbitos dentro de los cuáles se hace referencia a los partidos políticos.

La primera referencia se encuentra en el título dedicado a los derechos y garantías fundamentales de la persona, y en especial, dentro del capítulo III, que contiene los derechos y deberes del ciudadano, y la definición del cuerpo electoral.

Una segunda referencia a los partidos políticos se encuentra en el título III, en el que se define al Estado, así como a su forma y sistema de gobierno, y se reconoce el rol principal de tales entidades en el sistema político.

Finalmente, la tercera referencia sustantiva a los partidos políticos se encuentra en el título VI, atinente a los órganos de gobierno, sus atribuciones y competencias, y dentro de ese título, las referencias se encuentran en el capítulo VII, que regula la existencia y funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral, para cuya integración y funcionamiento los partidos políticos poseen un papel determinante.

2. *Ley de Partidos Políticos, Ley Electoral, Ley de Elecciones o Código Electoral*

En relación con la normativa electoral (Código Electoral), los partidos políticos se encuentran en la totalidad del título VII (artículos 150-195), dedicado de manera exclusiva a los partidos políticos. En tales disposiciones se regula: su constitución (artículos 150-157), su inscripción (artículos 158-167), su régimen interno (artículos 168-174), las coaliciones y fusiones (artículos 175-181), su cancelación (artículos 182-186), y su régimen de financiamiento estatal (artículos 187-195).

La legislación concernida se refiere a los partidos políticos de manera autónoma, sin vincularlos directamente con ningún propósito especial.

3. *Leyes especiales*

No existen referencias a los partidos políticos en leyes especiales, excepto ciertas inhabilidades para desempeñarse en algunos cargos públicos mientras se ejerza algún cargo de dirección en un partido político.

IV. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

En relación con los partidos políticos, la jurisdicción para atender y resolver controversias, por antonomasia, es el Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, hay que reconocer que desde la perspectiva estricta del texto constitucional, el Tribunal Supremo Electoral se define como la autoridad máxima en temas electorales. Sin embargo, la legislación secundaria, y especialmente el Código Electoral, atribuye a éste competencia específica, que excede lo estrictamente electoral, alcanzando el funcionamiento de los partidos políticos.

En concreto, el Tribunal Supremo Electoral se encarga de inscribir a los partidos políticos, sus coaliciones, fusiones y cancelaciones (artículos 158-167 y 175-186, CE), registra los estatutos y sus modificaciones (artículos 168-174), vigila su estricto cumplimiento pudiendo en consecuencia ser instado por partes en litigio por aplicación o interpretación de los mismos (artículo 171, CE).

Ninguna otra autoridad estatal puede ejercer jurisdicción sobre los temas anteriormente mencionados, excepto que las actuaciones del Tribunal Supremo Electoral signifiquen violación a normas legales o constitucionales aplicables. Por ejemplo, el Tribunal Supremo Electoral como entidad pública, y haciendo omisión a su función en el ámbito electoral, se encuentra sujeto a normas legales sobre, por ejemplo, servicio público, licitaciones y contabilidad gubernamental, cuya inobservancia habilita la instancia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, el artículo 208 de la Constitución, si bien dispone que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en el tema, igualmente afirma que tal calidad debe entenderse sin perjuicio de los recursos que la misma Constitución dispone para el caso de violación a la misma. Esta norma debe entenderse en el sentido de comprender que alguna actuación del Tribunal Supremo Electoral, en su fun-

ción electoral, puede ser impugnada ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, siempre que la actuación indicada implique una violación a la Constitución, tal sería el caso, por ejemplo, de una cancelación de partido político sin audiencia previa, o el rechazo de inscripción de alguno, por motivos discriminatorios o arbitrarios, e incluso porque sus resoluciones causan agravio constitucional a terceros.

En definitiva, sobre temas electorales y atinentes a partidos políticos, la única entidad del Estado que ejerce jurisdicción es el Tribunal Supremo Electoral, aunque puede intervenir —no como instancia de apelación o recurso— la Sala de lo Constitucional, cuando la actuación de éste implique una violación a la Constitución. Es importante resaltar que la relación entre la Sala de lo Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral no puede compararse con la relación entre una instancia de juicio y una instancia de apelación. Se trata de materias diferentes —aunque indefectiblemente vinculadas— en las que la Sala de lo Constitucional puede desautorizar resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, cuando las mismas violenten las normas y principios constitucionales.

La Corte Suprema de Justicia, como entidad colegiada, carece de cualquier forma de intervención respecto de las decisiones del Tribunal Supremo Electoral. Las funciones jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia se contraen, en lo sustancial, a operar como un tribunal de casación en justicia ordinaria, cuando por circunstancias especiales, determinadas en la ley, las entidades de segunda instancia han tenido que operar como tribunales de primera instancia.

V. PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Concepto*

Desde una perspectiva estrictamente filológica, la Constitución no ofrece un “concepto” sobre los partidos políticos; sin embargo, un ejercicio de interpretación jurídica permite desentrañar el “concepto” implícito que se encuentra en ella.

Conforme al artículo 85 de la Constitución, los partidos políticos son el único instrumento para la representación del pueblo dentro del gobierno, refiriéndose a gobierno en un *lato sensu*, es decir a las estructuras de decisión del Estado en las que haya posibilidad de ejercer alguna forma

de representación. De igual manera, el artículo 72.2 de la Constitución señala que un derecho político de los ciudadanos es el de asociarse para constituir un partido político o ingresar a uno ya constituido. Cabe advertir, por lo mismo, que en el contexto constitucional, los partidos políticos son conceptualizados como asociaciones privadas que fungen como los actores centrales dentro del sistema político, al menos dentro de la perspectiva de la toma de decisiones (*decision making process*), sin perjuicio de la interacción democrática entre la sociedad civil y sus grupos organizados y las instancias estatales.²

El Código Electoral, por su parte, carece de alguna definición sobre los partidos políticos, sin embargo, en su artículo 150 reproduce la disposición contenida en el artículo 72.2 de la Constitución, sin reconocer a los partidos políticos algún tipo de función o propósito a cumplir. Por lo que desde la perspectiva del Código Electoral, los partidos políticos son simplemente asociaciones y que por el contexto normativo del mismo, compiten, con exclusividad, por los cargos públicos de elección popular.³

No obstante la pobreza conceptual del Código Electoral, y la amplitud correspondiente de la Constitución, la jurisprudencia sí ha realizado definiciones conceptuales mucho más depuradas, cuyo conocimiento resulta interesante. Así, es importante citar que de conformidad con el Tribunal Supremo Electoral, los partidos políticos, desde la perspectiva del artículo 85 de la Constitución (citado anteriormente), son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno, lo que conlleva que la sociedad civil, para ejercer el sufragio pasivo —representación del pueblo dentro del gobierno— sólo puede hacerlo por medio de los partidos políticos;⁴ sin embargo, respecto de la inscripción de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, a diferencia de lo que se exige respecto de los candidatos a presiden-

² Esto se concluye a partir del reconocimiento de la libertad de expresión y el derecho de asociación y reunión.

³ Se desprende esa conclusión porque el Código Electoral en sus artículos 1o. y 2o. destaca que el objeto del mismo es *inter alia* regular las actividades referidas al proceso eleccionario, y que tal proceso se refiere, a su vez, a la elección del presidente y vicepresidente de la República, los diputados a la Asamblea Legislativa, los diputados al Parlamento Centroamericano, y los miembros de los concejos municipales.

⁴ Tribunal Supremo Electoral; *Caso* “inscripción de candidaturas independientes para postularse como Diputados a la Asamblea Legislativa”, sentencia del 28 de octubre de 1999, p. 4.

te y vicepresidente de la República, pueden canalizar las demandas societales e impulsar como candidatos parlamentarios a personas que no tengan membresía partidaria, contribuyendo así al fomento de prácticas que estimulen mayores niveles de participación dentro de la estrechez funcional que la Constitución confiere a los partidos políticos.⁵ De esta manera, la jurisprudencia electoral amplió el concepto, o por lo menos una matización, de la funcionalidad de los partidos políticos, reconociéndoles una función no sólo de representación, sino también de estímulo mediante su apertura. Obviamente, esto no resulta obligatorio para los partidos políticos, sino opcional, en función de sus proyectos de legitimación democrática o de estrategias electorales.

Analizando las cosas desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional, en reiteradas ocasiones ésta ha conceptualizado a los partidos políticos como expresiones del derecho de asociación, y por lo mismo, como entidades con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, y por lo tanto habrán de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas.⁶ En igual sentido, la jurisprudencia

⁵ *Ibidem*, p. 5. En la sentencia se lee: “Interpretando armónicamente... resulta que para optar... a diputado, se requiere... ser propuesta su candidatura por medio de un partido político. Aclarando que únicamente... para ser elegido presidente y vicepresidente de la República, es preciso que estos estén afiliados a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; en tanto, como se deja expuesto, para ser elegido diputado sólo es necesario que la candidatura para tal cargo sea propuesta por un partido político, no siendo condición que el candidato esté afiliado al partido que lo propone”.

⁶ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Caso “Ramírez y Marcelino v. Concejo Municipal de San Juan Opico”*, sentencia de amparo 23-R-96 del 8 de octubre de 1998, Considerando III. También han sido considerados simplemente como asociaciones de carácter político en: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso “ATRAMEC v. Ministerio de Trabajo y Previsión Social”*, sentencia de amparo 434-2000 del 3 de junio de 2003, considerando III.1.B. En similares sentidos las sentencias siguientes: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso “Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 927”*, sentencia de inconstitucionalidad 4-97 del 26 de agosto de 1998, Considerando IV.2; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso “Decreto Municipal 5 de San Salvador”*, sentencia de inconstitucionalidad 4-94 del 13 de junio de 1995, Considerando 2; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso “Inconstitucionalidad de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro”*, sentencia de inconstitucionalidad 8-97 *et alli* del 23 de marzo de 2001, considerando XII.6.A; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Caso “Inconstitucionalidad del Código Electoral”*, sentencia de inconstitucionalidad 4-89, del 8 de junio de 1990, considerando V.

constitucional ha definido a los partidos políticos como las entidades a través de las cuales se expresa el sistema político, destacando en ellos, igual que hace la Constitución, el monopolio del ejercicio de la representación del pueblo en el gobierno.⁷

2. *Naturaleza jurídica*

La Constitución concibe la naturaleza jurídica de los partidos políticos en un doble sentido; por una parte, como expresión del derecho de asociación (artículos 7o. y 72.2), y como entidades que ejercen el monopolio de la representación del pueblo dentro del gobierno, siendo en consecuencia el medio de expresión del sistema político.

Por su parte, el Código Electoral reproduce la misma consideración y conceptualización constitucional en lo relativo a su naturaleza como asociación (artículo 150), aunque obvia la funcionalidad constitucionalmente diseñada para los mismos.

Finalmente, la jurisprudencia ha mantenido un enfoque de asociatividad. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral, que no ha sido muy abundante, y la jurisprudencia constitucional conciben a los partidos políticos como asociaciones, a las que se puede ingresar y salir con libertad.⁸

⁷ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* “Partido Movimiento de Solidaridad Nacional v. Tribunal Supremo Electoral”, sentencia de amparo 26-R-94 del 26 de febrero de 1996; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* “Inconstitucionalidad de Reformas a la Ley de Casación”, sentencia de inconstitucionalidad 2-90 del 22 de noviembre de 1999, Considerando IV; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* “Julio Adalberto Avilés Cerna v. Asamblea Legislativa”, sentencia de amparo 34-A-96 del 26 de junio de 2000, Considerando II.1; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; *Caso* “Inconstitucionalidad del Reglamento Regulador de Estatutos de Asociaciones Cooperativas Agropecuarias”, sentencia de inconstitucionalidad 10-95 ac, del 31 de enero 2001, Considerando III.2.C.b.

⁸ Véase Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, caso “Inconstitucionalidad de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro”, sentencia de inconstitucionalidad 8-97 ac., del 23 de marzo de 2001, considerando XII.6.A; Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Caso* “Inconstitucionalidad del Código Electoral”, sentencia de inconstitucionalidad 4-89, del 8 de junio de 1990, considerando V.

3. *Constitución / formación de los partidos políticos*

La constitución o formación de partidos políticos sólo se encuentra regulada por el Código Electoral. Ninguna otra norma vigente tiene aplicación sobre la constitución o formación de los partidos políticos.

Para efectos de constituir un partido político, el Código Electoral reconoce una libertad amplia, que se manifiesta en la elaboración de los estatutos partidarios, respecto de los que la ley sólo exige un contenido mínimo que sirve, principalmente, para garantizar condiciones equiparadas en todos los partidos, sobre la disolución, quórum, y otras condiciones similares.

No se reconocen restricciones específicas que se apliquen a los partidos políticos en lo atinente a su constitución o formación.

VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

1. *Número o porcentaje de afiliados o adherentes, celebración de asambleas previas, funcionamiento en circunscripciones territoriales y otros*

De conformidad con el Código Electoral, la constitución o formación de partidos políticos a nivel nacional requiere la voluntad de por lo menos cien ciudadanos capaces de emitir el sufragio, es decir, inscritos en el Registro Electoral, que sean domiciliados y tengan residencia en el país (artículo 151), deben expresar su voluntad de creación del partido político en un acta de constitución, que puede ser otorgada directamente en una escritura pública ante un notario, o simplemente realizada en forma privada y llevada ante un notario para que la incorpore a su protocolo (artículo 151).

El acta constitutiva tiene un contenido mínimo establecido por la ley. De conformidad con el artículo 151 del Código Electoral, tal acta deberá expresar los datos generales que sirvan para la identificación de los fundadores, de igual manera debe contener la denominación del partido político, así como los colores, emblemas y distintivos que adopten; igualmente el acta constitutiva debe hacer una exposición clara de los principios y ob-

jetivos que se propone el partido político, y un listado de los fundadores que desempeñarán cargos directivos provisionales, y la designación de los mismos. El Código Electoral igualmente exige que en dicha acta constitutiva se haga una protesta solemne de los fundadores, en el sentido de desarrollar sus actividades conforme a la Constitución y demás leyes aplicables en el país.

Los directivos provisionales deben nombrar delegados para dirigirse al Tribunal Supremo Electoral y solicitarle a éste la autorización para iniciar las actividades de proselitismo para reunir el número básico de afiliados, previo a la inscripción. Para esos efectos, también deben presentar al Tribunal Supremo Electoral un libro (o libros) para asentar los datos de referencia de los afiliados, libro que debe ser autorizado, foliado y sellado por el Tribunal Supremo Electoral.

Satisfechas adecuadamente las exigencias anteriores, el Tribunal Supremo Electoral debe proceder a autorizar el inicio de la campaña de proselitismo, extendiéndoles a los solicitantes las credenciales que estimen necesarias (artículo 151).

No se requieren asambleas previas, únicamente la concurrencia de voluntades de los creadores o fundadores del partido político.

La legislación pertinente tampoco se refiere al funcionamiento en circunscripciones territoriales por parte de los partidos políticos.

2. Afiliación, desafiliación y problemas de doble afiliación

Autorizada la realización de proselitismo, los partidos políticos en formación tienen derecho a realizar campaña proselitista por cualquier medio de comunicación, sin limitaciones que no sean las contenidas en la Constitución (artículo 153), y en caso de infracción, el Tribunal Supremo Electoral se encuentra habilitado para suspender las actividades de proselitismo (artículo 153).

La campaña de proselitismo no puede durar más de noventa días (artículo 154). Al final de dicho plazo los partidos políticos interesados en inscribirse como tales, deben entregar los libros de afiliación al Tribunal Supremo Electoral para su revisión. El Código Electoral exige que para lograr la inscripción de un partido político en formación, éste debe acreditar un total de afiliados no inferior al 2% de los votos emitidos en la úl-

tima elección presidencial (artículo 159).⁹ Si dentro del plazo de noventa días el partido político en formación no ha alcanzado el 100% del mínimo de afiliados, pero sí ha alcanzado más del 75% de ese valor, puede solicitar una prórroga de treinta días al Tribunal Supremo Electoral (artículo 154); de igual manera, éste debe otorgar una prórroga oficiosa cuando al hacer la revisión de las firmas se constate que no se ha alcanzado el mínimo legal requerido (artículo 154).

Una vez que los partidos políticos en organización han satisfecho, al menos, el número de afiliados exigido por la ley, procede continuar a su inscripción, lo que deben solicitar expresamente. La solicitud de inscripción puede ser presentada en cualquier momento, excepto en el plazo que media entre la emisión del decreto de convocatoria a elecciones y hasta la publicación de los resultados oficiales (artículo 158). Una vez presentada la solicitud, el Tribunal Supremo Electoral cuenta con sesenta días para resolver definitivamente sobre la inscripción (artículo 160). Luego de admitida la solicitud de inscripción, el Tribunal Supremo Electoral publica en los periódicos nacionales un extracto de la solicitud y de la nómina de afiliados, estableciendo un término de ocho días perentorios, para que cualquier ciudadano impugne o haga observaciones sobre la inscripción (artículo 163). Vencido ese término, el Tribunal Supremo Electoral debe necesariamente emitir resolución dentro de tres días (artículo 163), y en caso de silencio, éste se entenderá con efectos positivos, y por lo mismo se comprenderán aprobados los estatutos y quedará inscrito en consecuencia.

La legislación electoral no contempla problemas en casos de doble afiliación. Una lectura amplia de los derechos políticos establecidos en la Constitución permite advertir que el derecho de afiliación de los ciudadanos es irrestricto, quedando al régimen disciplinario interno de cada partido la atención de los casos de doble o múltiple afiliación.

3. *Adhesión*

No existen limitantes para la adhesión a un partido político, únicamente se exige que se trate de ciudadanos capaces de emitir el sufragio, es decir, inscritos en el Registro Electoral.

⁹ En la reciente elección presidencial (marzo de 2004), se registraron un aproximado de 2,277,473 electores. Esto significa que un partido político que desee ser registrado debe acreditar un mínimo de afiliados de aproximadamente 68,324 ciudadanos.

VII. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE PARTIDOS A NIVEL REGIONAL, DEPARTAMENTAL, PROVINCIAL, CANTONAL

De manera expresa, la legislación electoral no contempla la formación de partidos políticos a nivel *infra* nacional. Probablemente, esta ausencia de contenido se encuentre explicada por la muy escasa extensión territorial de El Salvador (apenas cercana a los 21 mil kilómetros cuadrados), y además porque el Estado no posee una forma federal, siendo las unidades de gobierno local y descentralizado las municipalidades.

Ahora bien, una lectura de las normas pertinentes en el Código Electoral a la luz de la Constitución, debería permitir la constitución o formación de partidos a nivel *infra* nacional, toda vez que el artículo 8o. de la Constitución, siguiendo la tradición liberal, dispone que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe, de tal manera que la ausencia de prohibición en la constitución y/o formación de partidos de esta índole no puede entenderse constitucionalmente, si no como una autorización implícita.

Sin embargo, la legislación sí contempla que un partido político constituido nacionalmente pueda inscribirse para participar en procesos electorales, sin estar obligado a participar en la circunscripción nacional, pudiendo hacerlo en cualquiera de las 14 circunscripciones departamentales, o en cualquiera de las 262 circunscripciones municipales, por supuesto, cuando las autoridades a elegirse puedan ser perfectamente determinadas por tales circunscripciones, esto es, que un partido se inscriba sólo para obtener diputaciones en el Departamento de San Salvador, o para lograr el gobierno municipal de San Miguel. Se entiende, por supuesto, que tratándose de una elección nacional, como la elección de presidente y vicepresidente de la República y diputados al Parlamento Centroamericano, tal partido político no podría competir.

VIII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

1. *En los estatutos*

La estructura interna de los partidos políticos en El Salvador no se encuentra definida por ley. El Código Electoral sólo exige que los estatutos

de los partidos políticos contengan las referencias necesarias a los organismos del partido, así como las facultades y deberes de los mismos (artículo 172.2). Se debe concluir que sobre tal aspecto existe una amplia libertad de configuración por parte de los miembros del partido político, siempre que las normas de organización y funcionamiento se sujeten a los principios de la democracia representativa.¹⁰ Lo cierto es que siendo una expresión del ejercicio del derecho de asociación, haría mal el Estado exigiendo o determinando cómo debe ser la estructura interna de una asociación —en este caso de un partido político—.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, son los estatutos de cada uno de los partidos políticos los que determinan su estructura interna. Luego de los resultados electorales del 20 de marzo de 2004, y de las normas legales pertinentes, en El Salvador existen solamente dos partidos políticos contendientes: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

A continuación presentamos la estructura interna de estos dos partidos, de conformidad con sus estatutos.

A. *Partido ARENA*

Estatutariamente define que sus órganos internos son de mando, técnicos, de planificación y de promoción (artículo 11). Los organismos de mando son, en su orden, los siguientes: Asamblea General, el Consejo Ejecutivo Nacional, las asambleas departamentales conjuntas, las directivas municipales conjuntas, las directivas de barrio, colonia y cantón, y las filiales de iniciación (artículo 12). Son organismos técnicos las comisiones especializadas (artículo 55), que son: Comisión Política, Comisión de Enlace, Comisión de Finanzas, Comisión de Relaciones Públicas, Comisión Económica-Social, Comisión de Propaganda y Comisión Jurídica (artículo 56). Son organismos de planificación los círculos de estudio del desarrollo nacional (artículo 55), que son: Círculo de Estudios del Frente Interno, Círculo de Estudio del Frente Económico Social, Círculo de Estudios del Frente Externo, Círculo de Estudio del Frente de Defensa Nacional (artículo 68). Finalmente, se establecen como organis-

¹⁰ Constitución Política, artículo 85, inciso segundo.

mos de promoción, las directivas generales de los sectores nacionalistas, directivas departamentales sectoriales, directivas municipales sectoriales y la Comisión Nacional de Desarrollo y Promoción Social (artículo 72).¹¹

B. *Partido FMLN*

Estatutariamente, el FMLN establece que sus organismos internos se estructuran en tres niveles: nacional, departamental y local (municipal), reconociéndose también una estructura no territorial, sino sectorial (artículo 17).

A nivel nacional, las estructuras del FMLN son: Convención Nacional, Consejo Nacional, Comisión Política y Secretariado Ejecutivo Nacional (artículo 17). A nivel departamental son: Convención Departamental y Directiva Departamental (artículo 17). A nivel local (municipal) se establecen: Convención Municipal, Directiva Municipal y la Directiva de Base (artículo 17). Finalmente, a nivel sectorial son: Convención Sectorial y Directiva Sectorial (artículo 17).

2. *Funcionamiento en la práctica*

La observación del funcionamiento en la práctica permite sugerir que las estructuras partidarias no siempre desarrollan el rol para el que se encuentran establecidas, sucediendo, casi en forma generalizada, una concentración en el ejercicio de las decisiones de poder interno, respecto del partido ARENA decantando la conducción en el Consejo Ejecutivo Nacional (COENA), y respecto del partido FMLN sucede lo propio con la Comisión Política (CP).

Estos acontecimientos son explicables porque tales órganos son entidades que sesionan con una alta frecuencia, y por lo mismo tienen habilitaciones estatutarias para adoptar decisiones de incidencia rápida en los acontecimientos políticos.

¹¹ De conformidad con los estatutos de ARENA existen “sectores nacionalistas”, que son: sector obrero, sector empresarial, sector agropecuario, sector campesino, sector juventud, sector femenino, sector profesional y sector de los salvadoreños en el exterior.

IX. DEMOCRACIA INTERNA, DERECHO DE PARTICIPACIÓN

1. *En la legislación*

De conformidad con el artículo 85 de la Constitución, los partidos políticos deben regir sus normas, organización y prácticas de funcionamiento conforme a los principios de la democracia representativa, lo que supondría una práctica democrática bastante amplia. En buen entendimiento constitucional, el legislador podría determinar algunos elementos mínimos e indisponibles sobre la calidad de la democracia interna de los partidos políticos, que garanticen las prácticas de democracia representativa, pero el Código Electoral es omiso al respecto, dejando que tal modalidad sea asumida directamente por los propios partidos políticos.

Sin embargo, en términos de observación de la realidad no se observa un funcionamiento democrático de los mismos, con excepción de la experiencia del FMLN, en cuyos estatutos se establecen con claridad todas las decisiones de importancia que deben adoptarse con el voto de los afiliados, y que en la práctica son cumplidas. El artículo 64 de los estatutos del FMLN dispone que todos los afiliados que estén inscritos en el padrón electoral partidario elegirán, en sus circunscripciones correspondientes, por voto directo y secreto, a las siguientes autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular:

En la circunscripción nacional se elige al Consejo Nacional, al coordinador o coordinadora general y adjunto, al candidato a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, a los candidatos a la Asamblea Legislativa por la circunscripción nacional, y a los candidatos al Parlamento Centroamericano.

En la circunscripción departamental se eligen a la directiva departamental, al coordinador departamental, a los candidatos a la Asamblea Legislativa por las circunscripciones departamentales, y a los delegados departamentales ante la Convención Nacional.

En la circunscripción municipal se elige a la Directiva Municipal, al coordinador municipal, a los delegados municipales ante la Convención Nacional, a los delegados municipales ante la Convención Departamental, y a los candidatos para integrar los concejos municipales.

Con relación al partido ARENA, sus estatutos determinan que el COENA tiene entre sus funciones la de estructurar los organismos subalternos

del partido, de acuerdo con los estatutos y las necesidades operativas del partido (artículo 22.b); de igual manera, presentar a la consideración de la Asamblea General del partido las nóminas de candidatos para cargos de elección popular (artículo 22.f).

Lo interesante de esto es que la Asamblea General de ARENA se encuentra estructurada por personas designadas por el COENA. En efecto, de conformidad con el artículo 16 de los estatutos de ARENA, la Asamblea General se integra por los miembros del COENA, dos miembros delegados de cada Asamblea Departamental Conjunta,¹² por un delegado electo de cada una de las directivas municipales conjuntas,¹³ por dos delegados electos en cada Directiva General del Sector¹⁴, por los diputados electos del Bloque Parlamentario del Partido,¹⁵ por los alcaldes en funciones que sean miembros del partido,¹⁶ por un delegado de cada una de las comisiones especializadas,¹⁷ por un delegado de cada uno de los círculos de estudios del desarrollo nacional,¹⁸ por los miembros del Consejo Asesor,¹⁹ por los delegados del COENA en cada Departamento de la República²⁰ y por aquellos miembros del partido que sean especialmente convocados por el COENA para asistir a la celebración de la Asamblea General.²¹

¹² El artículo 39 de los estatutos de ARENA dispone que los miembros de la Asamblea Departamental Conjunto son electos y juramentados por el COENA.

¹³ El artículo 43 de los estatutos de ARENA dispone que los miembros de las directivas municipales conjuntas son aprobados y juramentados por las asambleas departamentales conjuntas correspondientes.

¹⁴ El artículo 73 de los estatutos de ARENA dispone que los miembros de las directivas generales de los sectores nacionalistas son nombrados por el COENA.

¹⁵ De conformidad con el artículo 22.f de los estatutos de ARENA, es el COENA quien propone la lista de candidatos a cargos de elección popular.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ El artículo 57 de los estatutos de ARENA dispone que los miembros de las comisiones especializadas son designados por el COENA.

¹⁸ Del artículo 69.d de los estatutos de ARENA se infiere que sus miembros son nombrados por el COENA.

¹⁹ El artículo 23 de los estatutos de ARENA dispone que el COENA nombrará un Consejo Asesor.

²⁰ Lógicamente, desde que se trata de delegados del COENA es porque esta instancia los ha designado y son depositarios de su confianza política.

²¹ Se trata, por tanto, de afiliados especialmente designados por el COENA.

2. *Funcionamiento en la práctica*

En términos prácticos, el sistema de partidos políticos de El Salvador no comulga con la realización de experiencias democráticas. Las únicas que se observan son las realizadas por el FMLN, consagradas expresamente en sus estatutos.

3. *No regulada*

Como se indicara anteriormente, más allá del postulado constitucional de establecer que la organización, normas y funcionamiento de los partidos políticos deben sustentarse en los principios de la democracia representativa, no existe otro tipo de regulación.

X. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

1. *Cuotas de participación en las asambleas, cuotas en las listas de candidatos*

No existe obligación legal directa para adoptar medidas de acción afirmativa, ni respecto de los organismos de dirección partidaria, ni dentro de los organismos estatales. En ese sentido, únicamente se admitirían las propias acciones de acción afirmativa que presenten los propios estatutos partidarios.

2. *Sanciones en caso de incumplimiento del sistema de cuotas*

Ninguno de los estatutos de los partidos políticos salvadoreños establece sanciones para el caso de incumplimiento del sistema de cuotas.

3. *Otras*

En el caso de El Salvador, con excepción de los estatutos del FMLN, ningún estatuto prevé la realización de acción afirmativa que estimule la participación política de la mujer, en los términos indicados en el párrafo que antecede. De conformidad con tales estatutos, es obligación de los

afiliados impulsar y vigilar el cumplimiento de la política de género y demás disposiciones tendientes a la igualdad entre géneros. Sin embargo, estatutariamente no hay definición de cuotas, aunque sí una tendencia por estimular la participación de la mujer.

4. *No regulado*

La Constitución de El Salvador se limita a reconocer el principio de igualdad ante la ley, en su artículo 3o. Sin embargo, El Salvador es un Estado parte de la Convención de Naciones Unidas contra Toda forma de Discriminación hacia la Mujer, y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Ambos instrumentos establecen la posibilidad de emplear y adoptar medidas de acción afirmativa para superar, en la práctica, las inequidades de género que se decantan por la exclusión de la mujer.

Lamentablemente no existen regulaciones legales, en el ámbito del Código Electoral, que puedan incidir directamente con el establecimiento de cuotas que contribuyan a incrementar la participación de la mujer, tanto en los organismos de dirección de los partidos políticos, como dentro de las entidades de decisión del gobierno.

XI. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No existen normas específicas sobre grupos afiliados a los partidos políticos salvadoreños, en sus estatutos. Sin embargo, sí se hace referencia a la participación de algunos de ellos dentro de la estructura organizativa partidaria.

Para el caso, el partido FMLN dispone en sus estatutos que el Consejo Nacional estará integrado, *inter alia*, por un representante electo entre los lisiados de guerra del FMLN,²² la persona que coordine la “Juventud Farabundista”, y la persona que ostente la Secretaría Nacional de la Mujer. Sin embargo, dentro de los estatutos no se encuentran referencias so-

²² Debe recordarse que el FMLN es un partido político que surge del movimiento guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, que operó activamente desde 1980 hasta 1992.

bre la organización y funcionamiento de esos sectores o grupos (artículo 31 de los Estatutos del FMLN).

Todos los integrantes del Consejo Nacional son igualmente integrantes de la Convención Nacional, que es el máximo organismo de dirección partidaria.

De igual manera, los estatutos disponen la integración de la Comisión Política partidaria, la cual se compone, *inter alia*, por las personas que coordinen la Secretaría Nacional de la Mujer y la Juventud Farabundista.

El artículo 53 de los Estatutos del FMLN contiene una norma general que dispone la existencia de sectores partidarios, definiéndolos como aquellos grupos de organización de la militancia partidaria en función de una especial afinidad, sin hacer un listado, al menos ilustrativo, sobre los sectores. Dispone, asimismo, que el Consejo Nacional promoverá su creación y aprobará sus normas y reglamentación de trabajo, a propuesta de las mismas organizaciones.

Así, los Estatutos del FMLN determinan la existencia de “secretarías y comisiones de trabajo” que tienen como función la conducción de manera especializada de la ejecución de los acuerdos tomados por los organismos nacionales. Entre ellas destacan la de la mujer y la de juventud. No obstante, los estatutos no desarrollan ninguna ulterior referencia a su funcionamiento.

Por su parte, los Estatutos del partido ARENA demuestran un mayor reconocimiento de los diferentes sectores integrantes del partido. Justamente la integración de la Asamblea General del partido ARENA (artículo 16 de los Estatutos de ARENA) incluye, entre otros, a delegados electos por cada directiva general de sector. No obstante, en los estatutos de ARENA se incorpora un capítulo dedicado a los “Organismos de promoción”, dentro de los que se encuentran las direcciones generales, departamentales y municipales de los “sectores nacionalistas”, pero no se identifican cuáles son esos sectores, de manera que ninguno de los existentes posee reconocimiento estatutario.

XII. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Contribución del Estado*

En el esquema salvadoreño, la Constitución prevé el financiamiento de los partidos políticos por medio de la denominada “deuda política”. El

artículo 210 de la Constitución determina que la “deuda política” es un mecanismo de financiamiento de los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia.

La regulación específica de implementación de la “deuda política” es realizada por las normas del Código Electoral. De conformidad con éstas, el derecho de recibir —y eventualmente reclamar— la contribución del Estado es exclusivo de los partidos políticos contendientes de los procesos electorales específicos (artículo 187). Este tipo de financiamiento está determinado como un aporte de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para presidentes y vicepresidentes de la República, para diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa y para los concejos municipales.

Obviamente, la obtención de un *quantum* de fondos provenientes de la “deuda política” se hace por estimación de la posibilidad de votos que puedan obtenerse para la elección. En efecto, se denomina “deuda política” porque el Estado ofrece un anticipo a los partidos políticos en función de su posibilidad de obtención de votos. Es por tal razón que los partidos políticos al emitir los recibos pertinentes del dinero que reciban, deben adjuntar una certificación emitida por el Tribunal Supremo Electoral sobre los resultados de la última elección de que se trate, estableciendo el número de votos válidos por cada partido político (artículo 189).

El rango de “deuda política” (los mínimos y máximos) está igualmente determinado por la legislación. El mínimo que se puede entregar de “deuda política” no puede ser inferior al reconocimiento de un 3% del total de votos válidos obtenidos en la reciente elección que se trate, y como máximo no se puede reconocer un monto mayor al 75% del total de votos válidos obtenidos por cada partido político (artículo 190). El anticipo de la “deuda política” debe ser garantizado al Estado mediante una caución o fianza en beneficio del Estado, para respaldar una eventual diferencia en beneficio de éste (artículo 190). Asimismo, la recepción de fondos mediante el anticipo de la “deuda política” no causa impuestos de ninguna índole (artículo 191).

2. Contribución de particulares

El Código Electoral no establece regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos por parte de contribuciones de sujetos privados. En ese sentido no se disponen límites de contribución, ni necesidad de

revelación del origen de los fondos, ni tampoco se establecen obligaciones de revelar el nombre o identidad de los contribuyentes privados.

Sin embargo, existen mecanismos estatales que estimulan la contribución privada a los partidos políticos. Particularmente la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que los fondos que hayan sido donados por particulares hacia entidades de utilidad pública, como el caso de los partidos políticos, son deducibles en la determinación de la renta imponible (artículo 60., c).

3. Sanciones

Tomando en consideración que el sistema de financiamiento político establecido en la Constitución se estructura sobre la base de un adelanto de estimación, se establece la obligación para todos los partidos políticos de hacer una liquidación pos-electoral, que debe ser convocada por el Tribunal Supremo Electoral, y si la diferencia entre la cantidad enterada como anticipo es mayor que el total que el valor económico representativo de los votos válidos obtenidos, éstos deben reintegrar al Fisco el excedente, en el plazo de noventa días posteriores al día en el que quedan firmes los resultados electorales por actuación del Tribunal Supremo Electoral (artículo 192). En la misma obligación se encuentran los partidos políticos que hayan obtenido financiamiento por la vía de la “deuda política” y no hayan inscrito candidatos (artículo 192).

Los partidos políticos que deben hacer reintegros al Fisco deben canalizar el cumplimiento de su obligación mediante un pago tramitado directamente en el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, pueden solicitar ante esa Secretaría de Estado una prórroga, si el reintegro no ha sido realizado en el plazo de noventa días indicado. El Ministerio de Hacienda debe resolver siempre favorablemente las solicitudes de prórroga que hagan los partidos políticos, concediéndoles un periodo de gracia de dos años y un plazo de pago de cinco años, determinando pagos de cuotas anuales proporcionales al monto adeudado sin estipulación de intereses (artículo 193). Al acogerse a este tipo de beneficios, los partidos políticos no encuentran afectado ni limitado ninguno de sus derechos de participación electoral.

No se establecen sanciones específicas por falta de incumplimiento en la retribución del pago de la deuda política.

XIII. COALICIONES, FUSIONES Y ALIANZAS

1. *Requisitos y plazos dentro de los cuales son permitidas*

La legislación electoral habilita las coaliciones y fusiones de partidos políticos. Las alianzas no se encuentran reguladas, quedando, por tal razón, como parte disponible únicamente por la libertad y autonomía de los partidos políticos concernidos.

Para los propósitos del Código Electoral, una coalición puede realizarse entre dos o más partidos políticos, sin perder su identidad y personalidad jurídica propia, pero unificando recursos, derechos y esfuerzos para un evento electoral, ya sea en la circunscripción nacional (para elecciones de presidente y vicepresidentes de la República, diputados nacionales a la Asamblea Legislativa y para diputados al Parlamento Centroamericano), o en la circunscripción departamental (para elecciones de diputados departamentales a la Asamblea Legislativa), o en la circunscripción municipal (para elecciones de concejos municipales). El propósito de una coalición es la postulación de candidatos comunes, sin perder la existencia legal de los partidos políticos (artículo 175).

Las coaliciones se establecen mediante un pacto de coalición (artículo 175), y adquieren dos modalidades: la primera de ellas se refiere a la posibilidad de participar con una bandera única, es decir, utilizando un símbolo común, y la segunda hace referencia a la participación con banderas separadas, esto es, preservando cada partido político coaligado sus propios símbolos en la papeleta de votación y en los actos de propaganda política y electoral (artículo 176).

El único requisito que se exige para el establecimiento de una coalición es la suscripción del pacto de coalición, el cual debe ser presentado ante el Tribunal Supremo Electoral para su debida inscripción. El pacto deberá contener el objeto de la coalición, la distribución de candidaturas, la decisión sobre adoptar una sola divisa o preservar las divisas individuales de cada uno de los partidos, la forma de distribución de los votos válidos emitidos a favor de la coalición, para efectos del régimen de financiamiento estatal y, si fuera procedente, la forma de integrar una terna para el Tribunal Supremo Electoral, si fuera el caso (artículo 177).²³

²³ Véase *infra*, apartado XV, 2.

El plazo para presentar una solicitud de inscripción de coalición de partidos políticos vence noventa días antes de la fecha para la cual han sido convocadas las elecciones, y es improrrogable (artículo 179). Una vez presentada una solicitud el Tribunal Supremo Electoral tiene tres días para resolver, y su silencio se interpreta como una aceptación del pacto de coalición (artículo 179).

Por su parte, las fusiones entre partidos políticos tienen por resultado la creación de una sola entidad jurídica, una sola persona jurídica. Esto puede ser dando origen a nuevos estatutos, emblemas, símbolos y otro tipo de distintivos partidarios, o incluso adoptando los ya existentes por algunos de los partidos fusionantes (artículos 180 y 181).

En el primer caso se deben seguir los mismos procedimientos de inscripción de un partido político, no siendo exigible que comprueben que poseen un número de afiliados superior al 3% de los votos válidos obtenidos durante la última elección. En el segundo caso, la fusión opera de pleno derecho.

2. Mecanismos para ponerles fin

Las coaliciones finalizan cuando el Tribunal Supremo Electoral declara firmes los resultados de las elecciones (artículo 179). Las fusiones, como dan lugar a un nuevo partido político, finalizan en los mismos casos de finalización de los partidos políticos.

3. Otros

La legislación no hace alusión a las alianzas entre partidos políticos. En la práctica, los partidos políticos realizan alianzas como pactos políticos, sin que éstos tengan que realizar o satisfacer algún tipo de formalidad jurídica.

XIV. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CAUSAS

Los partidos políticos —y en este concepto también las fusiones de partidos— tienen diversas causales de extinción y/o cancelación. El Có-

digo Electoral dispone precisamente la necesidad de satisfacer un umbral mínimo de votos, debajo del cual se extingue y/o cancela al partido político. Ahora bien, tal umbral es exigido respecto de todos los partidos políticos, tratándose de una elección presidencial o de una elección parlamentaria. En esta circunstancia, cada partido político debe satisfacer un mínimo equivalente al 3% del total de votos válidos que se obtengan en el proceso electoral que se trate (artículo 182.3). De igual manera cuando se trate de coaliciones de partidos políticos, conteniendo éstas en elecciones presidenciales o parlamentarias, y hayan participado con un símbolo único como distintivo, los partidos políticos que las integran serán cancelados si no alcanzan un equivalente al 6% de la votación, en el caso que la coalición se integre por dos partidos políticos; si no alcanzan el 9% de la votación, en el caso que la coalición se integre por tres partidos políticos; y del 1% excedente del 9% por cada partido político, cuando la coalición exceda de tres partidos integrantes (artículo 182.7).

Se establecen además otras causales de extinción y/o cancelación de un partido político (artículo 182), a saber:

- 1) La decisión voluntaria del partido político, adoptada de conformidad con los estatutos.
- 2) Por la fusión de varios partidos políticos, en cuyo caso se extinguen los partidos fusionados y se inscribe la nueva institución política.
- 3) Cuando un partido político no participe en dos elecciones consecutivas, siempre que éstas no se celebren en el mismo año.
- 4) Cuando un partido político utilice para su propaganda impresas, órganos de prensa, radio o televisión, o cualquier otro medio de difusión que esté bajo la administración del gobierno de la República, de los concejos municipales o de las entidades oficiales autónomas.
- 5) Cuando un partido político propicie el fraude en alguna elección o lo aceptare en su beneficio, siempre que tal hecho sea establecido por el Tribunal.

En estos casos, así como en los referidos anteriormente, se inicia un proceso de cancelación, que puede ser oficioso, a petición de parte interesada, o por solicitud del fiscal general de la República. En dicho procedimiento se le da audiencia al fiscal general de la República y al representante legal del partido político, y luego de la presentación de pruebas, el

Tribunal Supremo Electoral debe emitir una resolución fundada. Contra dicha resolución sólo se admite el recurso de revisión ante el mismo Tribunal Supremo Electoral (artículo 185). La inscripción de una cancelación debe ser publicada en el *Diario Oficial* (artículo 186).

XV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

1. *Monopolio de los partidos políticos*

El diseño normativo del sistema político de El Salvador establece un monopolio a favor de los partidos políticos, de tal manera que sean ellos quienes ejercen la representación del pueblo dentro del gobierno (artículo 85 de la Constitución). Por no estar permitidas legalmente las candidaturas independientes no existen regulaciones al respecto.

2. *Candidaturas independientes, comités cívicos, movimientos, asociaciones de suscripción popular, otras*

En El Salvador no se permiten candidaturas independientes ni comités cívicos, o cualquier otra forma de movimientos o asociaciones de suscripción popular. A principios del 2000 hubo un movimiento social orientado a lograr la inscripción de candidaturas independientes para la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral indicó, como era obvio, que el texto constitucional configura un monopolio en beneficio de los partidos políticos, lo que no debe entenderse como una exclusión absoluta de participación de la población. En tal oportunidad, el Tribunal Supremo Electoral destacó que, a diferencia de otros cargos de elección popular, respecto del de diputado no se exige como requisito constitucional —como sí acontece, por ejemplo, con la candidatura a la Presidencia de la República— estar afiliado a un partido político, de tal manera que un partido político puede, perfectamente, postular para el cargo de diputados a la Asamblea Legislativa, a personas que no sean afiliadas a sus estructuras, de manera que pueden convertirse en actores que impulsen un mejor nivel de participación popular.²⁴

²⁴ *Cfr.* notas al pie 4 y 5.

XVI. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

1. *Nombre*

La entidad estatal encargada de llevar el control de las organizaciones políticas es el Tribunal Supremo Electoral. El artículo 208 de la Constitución, que instituye al referido Tribunal, dispone que el Tribunal Supremo Electoral es la autoridad máxima en materia electoral, sin precisar los alcances de esa competencia.

Por su parte, el Código Electoral (en su artículo 79) dispone con un elevado nivel de precisión los alcances de esa competencia constitucionalmente entregada al Tribunal Supremo Electoral, destacando, *inter alia*, que a éste corresponde supervisar el funcionamiento de los partidos políticos (artículo 79.14). De igual manera, el artículo 171 del Código Electoral dispone que dicho Tribunal está obligado a velar por el estricto cumplimiento de los estatutos de los partidos políticos.

2. *Grado de independencia*

De ninguna manera se puede considerar, lamentablemente, que el Tribunal Supremo Electoral sea un órgano independiente. La falta de independencia del Tribunal se encuentra determinada desde su propia configuración constitucional. El artículo 208 de la Constitución dispone que el Tribunal estará integrado por cinco miembros, que se denominarán magistrados, electos por la Asamblea Legislativa. En este sentido, se sigue la misma fórmula de integración que puede apreciarse respecto de otros órganos colectivos estatales; sin embargo, determina que la Asamblea Legislativa escoge a tres de los cinco magistrados, de ternas que proponen los tres partidos políticos o coaliciones que en la última elección presidencial hayan obtenido el mayor número de votos; de esta manera, los tres partidos políticos o coaliciones contendientes tienen, *per se*, garantizado un magistrado en el Tribunal Supremo Electoral; incluso la mayoría parlamentaria necesaria para seleccionar o escoger a estos magistrados es la mayoría simple, no requiriéndose, obviamente, una votación calificada.

Los dos magistrados restantes son seleccionados o escogidos siempre por la Asamblea Legislativa, con mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros, pero ahora por ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

La influencia de los partidos políticos es absolutamente notoria. La mayoría de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral tienen un cordón umbilical partidario.

3. Ubicación dentro del esquema del Estado

El Tribunal Supremo Electoral está conformado como un órgano constitucional no dependiente de otros órganos constitucionales, ejerciendo jurisdicción propia. Únicamente puede ser controlado en sus actos por ejercicio de la jurisdicción constitucional, mediante los procedimientos que diligencia y sustancia la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de los controles administrativos y patrimoniales ejercidos por la Corte de Cuentas de la República.

4. Origen del nombramiento

Se ha indicado antes que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral es realizado por la Asamblea Legislativa, escogiendo entre ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido los mayores niveles de votación en la última elección presidencial, y los otros dos integrantes son escogidos por ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

5. Funciones

Las funciones del Tribunal Supremo Electoral se encuentran ampliamente determinadas en el Código Electoral, y sin intención de transcribirlas, pueden ser clasificadas así:

- 1) Funciones de supervisión y control del comportamiento partidario. El Tribunal Supremo Electoral lleva el registro de partidos políticos y coaliciones contendientes, así como el registro de candidatos; inscribe a los partidos políticos y a las coaliciones; inscribe a los can-

didatos postulados por los partidos políticos y las coaliciones contendientes; conoce y resuelve sobre las suspensiones, cancelaciones y sanciones a los partidos políticos y coaliciones, y supervisa el funcionamiento de los partidos políticos.

- 2) Funciones de registraduría electoral. El Tribunal Supremo Electoral lleva y administra el Registro Electoral; imparte instrucciones al centro de procesamiento de datos en relación con el Registro Electoral y el Padrón Electoral, y cumple las resoluciones y sentencias judiciales que le sean notificadas con relación a los actos de naturaleza electoral de su competencia y que modifiquen el estado civil de las personas o sus capacidades electorales.
- 3) Funciones de administración de procesos electorales. El Tribunal Supremo Electoral convoca, controla, vigila, dirige y organiza los procesos electorales; practica el escrutinio preliminar y definitivo de las elecciones; firma y entrega las credenciales de los funcionarios que resultaron electos en un proceso electoral; imparte las instrucciones necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de los organismos electorales, y diseña conjuntamente con la Policía Nacional Civil el plan de seguridad electoral.
- 4) Funciones de jurisdicción electoral. Conoce de los principales recursos contra las decisiones de los organismos electorales.

XVII. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La legislación salvadoreña no ha regulado la afiliación a organizaciones internacionales; sin embargo, sobre la base del principio de libertad en el sentido de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe, debe entenderse que los partidos políticos podrían realizar tal tipo de afiliaciones.

Tampoco en los estatutos de los partidos políticos se encuentran referencias sobre la afiliación de los partidos políticos con organizaciones internacionales.

XVIII. EVALUACIÓN

La legislación electoral vigente en El Salvador es el resultado del proceso de negociación política, que permitió la finalización del conflicto

armado, y en consecuencia debe comprenderse que su funcionalidad es estrictamente instrumental en un momento de la historia, especialmente diseñado como garantía institucional para la participación del FMLN, en ese momento una estructura político-militar que se convertía en partido político, para lo cual había acordado su desmovilización.

El Código Electoral es aprobado luego de las reformas constitucionales que surgieron de los Acuerdos de Paz, suscritos en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992, que daban origen al Tribunal Supremo Electoral. Es importante comprender la evolución histórica significada por los Acuerdos de Paz. Antes de su suscripción, en El Salvador se enfrentaba un conflicto militar interno, sustentado, entre otros factores, en una persistente manipulación del sistema electoral que “legalizaba” gobiernos militares, independientemente de la verdadera intención de los electores. El proceso electoral era empleado como un requisito de formalidad, y por tal consideración, las necesidades de respetarlo eran simplemente una quimera. Esto generó que principalmente a principios de la década de los años setenta del siglo XX, la oposición política salvadoreña, esto es, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Unión Democrática Nacional (UDN, expresión orgánica del proscrito Partido Comunista salvadoreño), junto con otros sectores sociales y académicos fusionaran sus esfuerzos en la Unión Nacional Opositora, que masivamente logró el apoyo popular en las elecciones de 1972, sin embargo, el gobernante Partido de Conciliación Nacional impidió fraudulentamente el reconocimiento de ese triunfo y con represión y métodos ilegales alteró los resultados electorales.

La frustración generada en los sectores de oposición fue muy amplia, profundizada con la dificultad de hacer cambios en la conducción de la política económico-social, lo que facilitó, junto a otros factores, el estallido del conflicto militar interno referido anteriormente. En ese momento, las posibilidades de confiar en el sistema electoral eran nulas, y los principales sectores de oposición impulsaron la vía armada como factor de acumulación del poder y generación de cambios.

Durante el proceso de negociación entre el FMLN y el gobierno de El Salvador, aquel hace exigencias en algunos aspectos concretos de modificación institucional, con el propósito de revertir los factores que desde el aparato estatal habían estimulado el conflicto armado. Esto implicaba una modificación sustantiva del sistema de justicia, del sistema de seguridad y defensa, y del sistema electoral. En el fondo se tenía que garanti-

zar que si el FMLN aceptaba su desmovilización militar tuviera garantías institucionales de funcionamiento transparente en las reglas constitucionales de acceso al poder.

Una vez que tales elementos formaban parte de las reformas constitucionales, se procedió a la elaboración del marco legal secundario, dentro del que emergió el Código Electoral. Este primer Código Electoral tenía una importante función: la de establecer un mecanismo confiable de conducción de los procesos electorales y facilitar, especialmente, el desempeño del Tribunal Supremo Electoral.

Esa labor de transición —probablemente sólo apreciable con la distancia que ofrece el paso del tiempo— ha sido de una elevada utilidad para el fortalecimiento democrático de El Salvador. El sistema por supuesto es perfectible, pero tenía una misión histórica que desarrollar, y ha permitido el incremento de la confianza ciudadana en el proceso democrático-electoral, especialmente puesto de manifiesto en el incremento masivo de electores concurrentes a las urnas dentro del proceso electoral realizado en 2004. En igual sentido, no obstante fallas y problemas, existe un mecanismo con cierto grado de seguridad básica para el desarrollo de procesos electorales. Sin embargo, ha puesto de manifiesto, también, problemas y vacíos muy grandes que deben ser superados urgentemente, especialmente con el manejo del padrón electoral y el registro electoral, así como no haber logrado la implementación del voto residencial.

De igual manera, el funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral ha puesto al descubierto falencias institucionales determinadas por el marco legal existente en el Código Electoral, y especialmente con la dificultad para hacer valer las reglas jurídicas aplicables en el desarrollo de campañas electorales.

En igual sentido, el funcionamiento del sistema político ha permitido manifestaciones importantes, en el sentido de discutir ampliamente las posibilidades de desmonopolizar la representación popular que actualmente retienen los partidos políticos.

XIX. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD Y TENDENCIA

En la actualidad sólo han existido propuestas formales de modificación constitucional en el sentido de transformar la estructura del Tribunal Supremo Electoral, propiciando la separación de las labores de jurisdic-

ción electoral, con las de administración de procesos electorales. Sin embargo, este debate no ha logrado concretizarse en acciones específicas de modificación constitucional. En ciertos momentos los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa dan la impresión de estar decididos al fortalecimiento del sistema electoral realizando tales cambios, sin embargo nunca se llevan a la práctica esas reformas constitucionales.

En igual sentido ha habido propuestas dirigidas a romper el monopolio de los partidos políticos, aunque en éstas el rechazo ha sido manifiesto por parte de los partidos políticos.

Una acción de inconstitucionalidad recientemente fallada por la Sala de lo Constitucional ha obligado a la Asamblea Legislativa a modificar el sistema de distribución de Diputaciones que contempla el Código Electoral, y a que el mismo sea adoptado sobre una base proporcional de la población en las circunscripciones territoriales.

El recientemente terminado proceso electoral presidencial salvadoreño puso de manifiesto la necesidad de realizar transformaciones en el sistema y Código Electoral, en aspectos como la toma de decisiones dentro del Tribunal Supremo Electoral, el financiamiento de los partidos políticos y el control de las campañas electorales.

XX. BIBLIOGRAFÍA

- ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA (ARENA), *Estatutos*.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Caso ATREMEC v. Ministerio de Trabajo y Previsión Social*, sentencia de amparo 434-2000, del 3 de junio de 2003, considerando III.1.B.
- , *Caso Decreto Municipal 5 de San Salvador*, sentencia de inconstitucionalidad 4-94, del 13 de junio de 1995, considerando 2.
- , *Caso Inconstitucionalidad del Código Electoral*, sentencia de inconstitucionalidad 4-89, del 8 de junio de 1990, considerando V.
- , *Caso Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 927*, sentencia de inconstitucionalidad 4-97, del 26 de agosto de 1998.
- , *Caso Inconstitucionalidad de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de Lucro*, sentencia de inconstitucionalidad 8-97 *et al.*, del 23 de marzo de 2001, considerando XII.6.A.

- , *Caso Inconstitucionalidad de Reformas a la Ley de Casación*, sentencia de inconstitucionalidad 2-90, del 22 de noviembre de 1999, considerando IV.
- , *Caso Inconstitucionalidad del Reglamento Regulador de Estatutos de Asociaciones Cooperativas Agropecuarias*, sentencia de inconstitucionalidad 10-95 ac, del 31 de enero de 2001, considerando III.2.C.b.
- , *Caso Julio Adalberto Avilés Cerna v. Asamblea Legislativa*, sentencia de amparo 34-A-96, del 26 de junio de 2000, considerando II.
- , *Caso Partido Movimiento de Solidaridad Nacional v. Tribunal Supremo Electoral*, sentencia de amparo 26-R-94, del 26 de febrero de 1996.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, *Caso inscripción de candidaturas independientes para postularse como diputados de la Asamblea Legislativa*, sentencia del 28 de octubre de 1999.