

A golpe de Sala

Sin lugar a duda alguna, uno de los protagonistas de las elecciones del pasado mes de marzo fue la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Esto no ha sido una novedad, pues dicho protagonismo se remonta al 29 de julio de 2010, cuando la Sala emitió la sentencia 61-2009 que declaró inconstitucional la lista cerrada y bloqueada, y permitió el voto preferencial y las listas abiertas para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa. El Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Asamblea Legislativa (AL) y los partidos políticos han venido adoptando, desde entonces, una serie de medidas que han reformado parte del sistema electoral. Ninguno de los procesos electorales llevados a cabo entre 2012 y 2015 fue ajeno a la intervención de la Sala. Cada uno de ellos se vio afectado por sentencias de inconstitucionalidad, pero ninguno lo fue como el de este año.

1. La cadena de acontecimientos

Los problemas acaecidos durante todo el proceso electoral 2015 fueron tantos y del tal gravedad que nadie quiere asumir su parte de responsabilidad. Para tener claridad en este asunto, es menester reconstruir los hechos cronológicamente. ¿Por dónde empezar? Esta puede ser una decisión arbitraria por parte del analista. Algún grado de subjetividad es inevitable. Sin embargo, dado que, de entre todos los actores protagonistas de los procesos electorales del periodo 2012-2015, solamente uno puede ser considerado como “nuevo” en el proceso electoral de 2015, conviene comenzar la reconstrucción de los hechos en el momento de su aparición en la escena electoral. Este actor es el TSE conformado, en agosto del año recién pasado, para el periodo 2014-2019, el cual sustituyó a un TSE que tuvo a su cargo la gestión de los procesos electorales 2009, 2012 y 2014. El TSE saliente gestionó un total de cinco rondas electorales (dos en 2009, una en 2012 y dos en 2014). No hay duda de la experiencia acumulada por el TSE anterior y de su exitoso desempeño en la última elección presidencial, especialmente en la fase del escrutinio preliminar y final. Tal desempeño fue reconocido por observadores nacionales e internacionales.

La forma de integrar el nuevo TSE fue afectada por la sentencia de inconstitucionalidad 18-2014, emitida el 13 de junio de 2014. Esta declaró inconstitucional “de un modo general y obligatorio, el artículo único del Decreto Legislativo n.º 87, de 31-VII-2009, publicado en el Diario Oficial n.º 144, tomo 384, de 31-VII-2009, en lo relativo a la elección del señor Eugenio Chicas Martínez como magistrado del Tribunal Supremo Electoral, porque al tratarse de una persona afiliada a un partido político, su elección a un cargo con funciones jurisdiccionales viola los principios de la democracia representativa y republicana, así como el principio de independencia ju-

Ocho de los diez magistrados, incluyendo al magistrado presidente, tenían escasa o ninguna experiencia previa en materias de gestión electoral.

dicial, reconocidos en los artículos 85, 172 inciso 3.º, 208 inciso 1.º y 218 Cn”.

Desde 1994 la práctica legislativa para integrar al TSE, siguiendo lo dispuesto por el artículo 208 de la Constitución, había sido la elección de tres miembros (propietarios y suplentes) provenientes de propuestas de los tres partidos políticos y otros dos (propietarios y suplentes) provenientes de propuestas de la CSJ. Los tres primeros no solo provenían de ternas propuestas por los partidos, sino que eran miembros afiliados a estos. Sin embargo, en la sentencia 18-2014, la Sala pedía que la Asamblea Legislativa verificara “la no afiliación partidaria de los candidatos” que fueran elegidos como nuevos magistrados del TSE, así como “la ausencia de cualquier otra forma de vinculación objetiva o material que indique dependencia de los candidatos hacia los partidos o de desvinculaciones aparentes que constituyan fraudes a la Constitución”. Como resultado, aparentemente positivo para el desarrollo democrático del país, la Asamblea Legislativa eligió, el 31 de julio de 2014, magistrados del TSE sin vinculación partidista. Al momento de su elección, nadie podía predecir cuál sería la calidad de la gestión del proceso electoral 2015. No obstante, había un dato del cual solo posteriormente se caería en la cuenta de su importancia: ocho de los diez magistrados, incluyendo al magistrado presidente, tenían escasa o ninguna experiencia previa en materias de gestión electoral.

El nuevo TSE se encontraría, al tomar posesión el 1 de agosto de 2014, con dos novedades para las elecciones de 2015 que muy pronto debía tomarlas en cuenta al elaborar el presupuesto extraordinario para llevar a cabo dichas elecciones. Por un lado, como efecto mediato de la mencionada sentencia de inconstitucionalidad 61-2009, se elegiría a los diputados al Parlamento Centroamericano (Parlacen), para el periodo 2016-2021, mediante voto directo por primera vez. La Asamblea Legislativa aprobó la respectiva reforma al Código Electoral mediante el Decreto Legislativo n.º 737, emitido el 10 de julio de 2014. Por otro lado, el nuevo Código Electoral aprobado por la Asamblea Legislativa, en julio de 2013, dispone (artículo 219) que la integración de los concejos municipales ha de hacerse de forma “plural”, es decir, con la participación de varios partidos dentro del concejo, según fuese su caudal electoral. La integración monopartidista de estos concejos habría pasado a ser parte de la historia y, en las elecciones de 2015, se elegirían, por primera vez, concejos municipales plurales para el periodo 2015-2018.

El TSE que terminó sus funciones en 2014 elaboró el Plan General de Elecciones 2015, y se lo heredó al nuevo TSE, sin contemplar las modificaciones que se tendrían que hacer como producto de las reformas electorales y decisiones administrativas que se realizaron después de la aprobación de dicho documento hasta la toma de posesión de las nuevas autoridades electas. El presupuesto para desarrollar ese Plan General ascendía a los 36 millones de dólares. Sin embargo, como consecuencia de una supuesta política de austeridad en los gastos del Gobierno, el Ministerio de Hacienda redujo ese presupuesto hasta 25.5 millones de dólares. Como reacción, magistrados del

TSE advirtieron que la calidad de los comicios y, en especial, el escrutinio final no sería la misma que había tenido en pasados eventos electorales (El Diario de Hoy, 12 de septiembre de 2014). Al final, la Asamblea Legislativa así lo aprobó mediante el Decreto Legislativo n.º 803, emitido el 18 de septiembre de 2014.

Mientras tanto, un procedimiento constitucional estaba tomando lugar a partir de una demanda presentada ante la Sala, en mayo de 2014, por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, Félix Augusto Antonio Ulloa y José Ramón Villalta, contra el artículo 185, inciso 3.º y, por conexión, contra los artículos 205 letras b, c, y d, y 207 letras b, c y d del Código Electoral aprobado en julio de 2013. Estos artículos no permitían votar de manera cruzada, es decir, por candidatos de diferentes partidos en las elecciones de diputados. Cuando el TSE convocó a elecciones el 31 de octubre de 2014, el mencionado procedimiento no había llegado a su fin. Pero, el 5 de noviembre, la Sala dio a conocer su sentencia de inconstitucionalidad 48-2014, mediante la cual declaraba “inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el artículo 185 del Código Electoral, en el enunciado de la primera parte del inciso 3.º”. También declaró la inconstitucionalidad del artículo 207, letra c y letra d (primera parte).

Según la Sala, la Asamblea Legislativa debía emitir la legislación pertinente para posibilitar el voto cruzado en las elecciones de 2015. Sin embargo, previendo que eso podía no ocurrir, la Sala dispuso que el contenido del derecho al sufragio, declarado en su sentencia, debería “ser aplicado de modo directo a partir de tal evento electoral, por los ciudadanos, los partidos políticos y el Tribunal Supremo Electoral”. En la visión de la Sala, si la Asamblea Legislativa no legislaba oportunamente, el TSE debía “adoptar las medidas pertinentes, a fin de garantizar la capacitación del personal electoral, especialmente la forma de asignación de escaños y la información pública a la ciudadanía sobre la forma de ejercer el voto cruzado”.

El magistrado presidente de la Sala de lo Constitucional, José Óscar Armando Pineda Navas, emitió un voto razonado en esta sentencia “únicamente con respecto al ámbito temporal de los efectos” de esta. Según él, la implementación de los efectos materiales de la sentencia en los comicios de marzo de 2015 era algo “eventualmente inconveniente, inviable y susceptible de lesionar la seguridad jurídica del proceso electoral próximo”. Para el presidente de la Sala, los efectos de la sentencia “deberían haber tenido efecto material a partir de los subsiguientes eventos electorales, después del de marzo de 2015”. El desarrollo de los acontecimientos desde la emisión de aquella sentencia le dieron la razón al presidente Pineda Navas. Lo menos que se puede decir es que los cuatro magistrados que dieron su voto a favor de la sentencia tal cual cometieron una imprudencia política. Probablemente, el conocimiento directo de la gestión legislativa que tenía el presidente de la Sala, acumulado durante muchos años ejerciendo el cargo de gerente de Operaciones de la Asamblea, le permitía prever lo que sus colegas magistrados no querían ver o que no aceptarían la posibilidad de que ocurriera.

El respeto a la igualdad del voto y a su valor unitario configuró un escenario complicado para decidir cómo contar los votos.

La Asamblea Legislativa se negó a producir la legislación pertinente para permitir el voto cruzado. En cambio, mediante el decreto legislativo n.º 884 emitido el 4 de diciembre de 2014, la Asamblea facultó al TSE para emitir “las disposiciones necesarias para el establecimiento de una nueva forma de votación del voto cruzado”. Esta manera redundante en la redacción del mencionado decreto podría estar revelando el rechazo de la Asamblea a hacerse cargo de la reforma electoral implicada en la sentencia de la Sala. Al TSE no le quedó otra alternativa que asumir el desafío que ello significaba, aunque en aquel momento no estaba claro cómo se iban a contar los votos, en especial los llamados “votos cruzados”.

Como en Honduras se eligen diputados bajo una modalidad de listas abiertas y voto cruzado, parecía que era cuestión de emular las disposiciones legales allí vigentes. Sin embargo, como la Constitución salvadoreña establece el principio de igualdad del sufragio, no podía adoptarse el “modelo hondureño”. En Honduras, cada partido obtiene tantos votos como candidatos del mismo marque un elector en la papeleta. Ello sin importar en qué departamento se cuenta el voto. En El Salvador, el Código Electoral establece, en el artículo 197 inciso 1, que “a cada ciudadano o ciudadana corresponde únicamente un voto”. Por tanto, los partidos solo pueden obtener un voto de cada elector. Esta dificultad llevó a los distintos actores implicados en el proceso electoral 2015 a hablar de la necesidad de fraccionar el voto y de distinguir entre “votos enteros” y “votos fraccionados”. El lío para el TSE era, entonces, cómo contar el voto fraccionado sin que pierda su valor unitario.

Por solicitud de dirigentes de Alianza Republicana Nacionalista (Arena), Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Partido Democracia Salvadoreña (PDS), la Sala de lo Constitucional volvió a intervenir en el proceso y, el 19 de diciembre de 2014, emitió una resolución aclaratoria de seguimiento a la sentencia 48-2014, en la cual reiteraba que “cuando los ciudadanos decidan emitir voto cruzado, la sumatoria de las fracciones en que se divida el voto no puede ser en ningún caso inferior al valor de la unidad”. Para la Sala, “otorgarle un valor diferente a las marcas o fracciones, en el supuesto del voto cruzado, implica dar un tratamiento diferente al ciudadano que opta por esta modalidad, respecto del que vota por bandera, lo cual es una violación al carácter igualitario del voto consagrado en el artículo 78 Cn”. El respeto a la igualdad del voto y a su valor unitario configuró un escenario complicado para decidir cómo contar los votos. No fue sino hasta el 23 de diciembre cuando el TSE tomó el acuerdo sobre las formas válidas de votar y sobre la manera de realizar el escrutinio a nivel de cada Junta Receptora de Votos (JRV).

Si la Sala había intervenido en el desarrollo del proceso electoral en noviembre y diciembre de 2014, la expectativa de una nueva intervención de la Sala tomó forma, aunque no se concretó en enero, sino en el siguiente mes, específicamente el 19 de febrero, a escasos nueve días de llevarse a cabo la jornada electoral. Para sorpresa de todos, la Sala emitió una resolu-

ción de seguimiento al cumplimiento de la sentencia 57-2011 (sobre el voto preferente) del 7 de noviembre de 2011. En esta resolución, insistió en que serían las marcas individuales sobre la fotografía de los candidatos las que determinarían la distribución de escaños, y no la ubicación de los candidatos en la lista presentada por los partidos o coaliciones, como todavía lo establecían los artículos 205 inciso 2.º letras b y c; y 217, letra f ii, del Código Electoral vigente. Para la Sala, aquella sentencia no había sido cumplida por la Asamblea Legislativa. Con esta resolución, la Sala pretendía asegurar la eficacia del voto preferente, incluyendo la modalidad de voto cruzado, para las elecciones de 2015.

En el camino hacia la fecha fijada para la jornada electoral, el 1 de marzo de 2015, el TSE fue tomando decisiones administrativas que le complicaron en exceso la gestión del proceso, entre las cuales estuvo la de contratar empresas para transmitir y divulgar los resultados. No interesa aquí hacer una evaluación de estas decisiones a raíz de las fallas reportadas finalmente y que impidieron la divulgación del escrutinio preliminar. Aquí interesa resaltar que esas fallas se sumaron a las que se originaron a nivel de JRV en el momento de realizar el escrutinio. En la medida en que algunas de las actas de escrutinio que iban produciendo las JRV se fueron haciendo públicas, en el sitio oficial de Internet preparado por el TSE para divulgar todo lo relacionado con las elecciones, se fue haciendo evidente que hubo problemas para contar y consignar los votos en las respectivas actas. El resultado global es de todos conocido. Hubo que esperar un mes para contar con el escrutinio final en medio de dudas razonables sobre su calidad.

Es oportuno mencionar en este momento lo curioso que resulta constatar que las misiones de observación electoral, nacionales e internacionales, coincidieron en señalar que la jornada electoral se llevó a cabo de manera pacífica, en orden, salvo retrasos en muchos centros de votación al momento de su apertura. Algunos señalaron incluso problemas en las JRV al momento de realizar el escrutinio. En términos generales, tanto los fiscales electorales como los delegados de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos coincidieron con esta apreciación. Nadie se imaginó lo que iba a prolongarse el escrutinio final ni que la Sala volvería a intervenir.

El TSE emitió el decreto n.º 2, el 9 de abril de 2015, en el que declaró firmes los escrutinios definitivos de las tres elecciones realizadas el 1 de marzo. Parecía que el proceso electoral 2015 llegaba a su fin luego de un tortuoso desarrollo. Pero, el 14 de abril, mientras el TSE entregaba las credenciales a los diputados electos tanto al Parlacen como a la Asamblea Legislativa, la Sala de lo Constitucional volvía a intervenir. Esta vez mediante la admisión de un amparo interpuesto por Óscar Armando García Ventura, Josué Alvarado Flores y Erving Ortiz Luna, en calidad de candidatos a diputados por San Salvador, por PCN, PDC y GANA, respectivamente. Los tres reclamaron que el acta de escrutinio definitivo de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa y la resolución mediante la cual el TSE declaró improcedente un recurso de nulidad que habían interpuesto vulneraban el carácter libre, directo e igualitario del voto, el derecho a optar a cargos públicos y la

seguridad jurídica, además de ir en contra de lo resuelto mediante la sentencia 48-2014 de la Sala.

Sin que se le deba imputar a la Sala de lo Constitucional toda la responsabilidad por las irregularidades y deficiente calidad en la gestión electoral, lo cierto es que una sentencia de la Sala está en el origen de la anomalía señalada.

Además de los amparos mencionados en el párrafo anterior, el diputado Douglas Avilés, que interpuso un recurso de nulidad del escrutinio definitivo ante el TSE previamente, pero que fue declarado improcedente, puso una demanda de amparo ante la Sala alegando que se le había violentado su derecho a optar a cargos públicos mediante una serie de irregularidades en el escrutinio definitivo. La Sala decidió “acumular los mencionados amparos en un solo expediente, con el objeto de pronunciar una única sentencia” y resolvió admitir las cuatro demandas. Esta nueva intervención de la Sala en el proceso electoral 2015 implicó que el TSE, como medida cautelar, debió “proceder al recuento de votos” del departamento de San Salvador, el cual debía ser “público, transparente y supervisado por el Fiscal General de la República”. La Sala le dio al TSE un plazo para hacer este “recuento” primero

hasta el 21 de abril, y luego, en respuesta a una petición aclaratoria del TSE, hasta el 27.

¿Qué significaba hacer el “recuento de votos” mandado por la Sala? Según los resultados finales dados a conocer por el TSE, en San Salvador se registraron 647 019 votos emitidos. Estos se distribuyeron en las 2872 JRV correspondientes al departamento. Por tanto, en primer lugar, se trataría de recontar todos esos votos debiendo recalificarlos previamente. El TSE decidió comenzar el recuento el 22 de abril instalando para ello 60 mesas, que trabajarían diez horas diarias con al menos tres empleados del TSE en cada mesa, más la vigilancia de un delegado de la Fiscalía y otro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. El TSE calculó que cada mesa podía recontar los votos de cinco JRV al día. Esto suponía cubrir unas 300 JRV diarias. A ese ritmo, sería imposible cumplir la meta. Era previsible, entonces, que la Sala volviera intervenir.

2. Valoraciones

Elecciones libres y competitivas se realizaron en El Salvador solamente a partir de 1994. Desde entonces, de manera ininterrumpida, se llevaron a cabo ocho elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y de concejos municipales, incluyendo las de 2015. Una nota característica de todas ellas fue la aprobación de reformas electorales unos meses antes de la jornada electoral. Lo usual era que dichas reformas provinieran de iniciativas de los propios partidos presentes en la Asamblea. Las elecciones de 2015 no están exentas de dicho comportamiento. Sin embargo, tienen, como novedad, la implementación de una reforma electoral importante sin que previamente se hubiese legislado al respecto. Esto es lo que sucedió con la implementación del voto cruzado para elegir diputados. Las disposiciones para ello corresponden a un acuerdo del TSE y no a un decreto legislativo.

La situación descrita en el párrafo anterior resulta, a todas luces, fuera de lo normal. Sin que se le deba imputar a la Sala de lo Constitucional toda la responsabilidad por las irregularidades y deficiente calidad en la gestión electoral, lo cierto es que una sentencia de la Sala está en el origen de la anormalidad señalada. Para bien o para mal, la Sala impulsó una reforma electoral que no siguió su cauce normal, a tal grado que la misma Sala tuvo que intervenir varias veces para empujarla, dado que ni la Asamblea Legislativa ni el TSE mostraron disposición para colaborar con la implementación de la reforma que implicaba la sentencia de la Sala.

Con la sentencia de inconstitucionalidad 48-2014, la Sala buscaba garantizar “el carácter libre del voto” y la “plena capacidad de opción que supone el voto libre”. Pero, al ordenar que la sentencia fuera aplicada tal cual para las elecciones de 2015, pareciera que cuatro de los cinco magistrados de la Sala solo tuvieron en mente el aspecto legal de la garantía buscada. Solo el magistrado presidente dejó constancia de haber tomado en cuenta otras condiciones político-administrativas que eran necesarias y no estaban dadas para este proceso electoral. De allí su propuesta para que “los efectos materiales de la sentencia surtieran efecto hasta las elecciones de 2018”. Entre tales disposiciones no solo estaba la disposición favorable de los actores, sino los asuntos presupuestarios, de capacitación a los miembros de las JRV para poder contar y registrar votos en las actas de manera correcta, y de una eficaz educación a la ciudadanía sobre las distintas modalidades de votación, entre otros. Y justo allí se produjeron las fallas.

Según el escrutinio final practicado por el TSE antes que la Sala admitiera el recurso de amparo y ordenara el recuento de los votos en San Salvador, se emitieron 2 349 450 votos a nivel nacional para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa. De esos, solamente 148 585 fueron registrados como votos cruzados. Estos equivalen apenas a un 6.3 % de los votos emitidos. Si lo que la Sala buscaba era garantizar la plena capacidad de opción por parte de los electores, este dato desdice de la eficacia de la sentencia 48-2014 y de su aplicación para las elecciones de 2015. Si, además, se hace un cálculo costo-beneficio de la aplicación de la sentencia, no será difícil sostener que los costos en legitimidad del proceso superan, con creces, los beneficios en el ejercicio de la pretendida garantía. Al respecto, no se vale decir que si la eficacia fue mínima no fue responsabilidad de la Sala porque los partidos y el TSE no estuvieron a la altura del desafío implicado. Por muy cierto que sea esto, la Sala se equivocó al mandar la implementación del voto cruzado en estas elecciones. Desde un punto de vista de la eficacia de una reforma electoral, lo mejor hubiese sido consolidar el voto preferencial que se ejercitó por primera vez en 2012. Quizá se hubiese tenido incluso un mejor resultado en términos de relevo a nivel de diputados electos, sin que se pusiera en riesgo la legitimidad del proceso.

Los votos cruzados registrados en el departamento de San Salvador, aquellos que expresan claramente la plena capacidad de opción por parte de los electores, representaron el 51.8 % del total. Pero, de los 647 019 votos emitidos en San Salvador, solamente se registraron 76 978 votos cruzados,

es decir, 11.9 %. Esto quiere decir, por un lado, que en San Salvador se concentraron los electores que decidieron utilizar su plena capacidad de opción, a pesar de todos los inconvenientes y la falta de información oportuna y clara para poder hacerlo; pero, por otro lado, que el porcentaje de estos electores en San Salvador fue bajo. De los datos mostrados, al menos debería quedar claro que, para garantizar el pleno ejercicio de la capacidad de opción, no basta la legislación pertinente aunque sea necesaria. Hacen falta otras cosas, entre ellas la educación de los electores para ejercer ese derecho y que lo hagan de manera informada. Esto no se iba a lograr en cuatro meses, como lo pretendió la Sala. Los tres años que nos separan de las próximas elecciones deben servir para preparar las condiciones necesarias para que los electores elijan en plena libertad. Pero, entonces, ¿para qué se sometió a tanta presión a todo el engranaje electoral con tan nefastos resultados?

No es pretensión de estas valoraciones liberar de responsabilidad ni a los partidos políticos ni al Ministerio de Hacienda ni a la Asamblea Legislativa ni, mucho menos, al TSE por todas las irregularidades y anormalidades registradas en las pasadas elecciones. Tampoco es la intención asumir el discurso de quienes culpan a la Sala de todos estos problemas. La atribución de responsabilidades es un asunto que debería hacerse dentro de cada uno de estos actores si no se quiere repetir todo lo mal hecho en las elecciones de 2018. La valoración principal aquí se dirige al hecho mismo de la intervención de la Sala en distintos momentos del proceso electoral 2015. Esto no fue novedad ahora, puesto que ya ocurrió durante las elecciones presidenciales de 2014, tanto en relación a candidaturas (de Antonio Saca, Norman Quijano e incluso del actual presidente Salvador Sánchez) como en materia de escrutinios y calificación de las elecciones. En una acción de autocontención, la Sala se negó a pronunciarse sobre las demandas de inconstitucionalidad de las candidaturas mencionadas para no afectar el proceso, así como también se negó a admitir nuevas demandas hasta que pasara la jornada electoral. En esta ocasión, la novedad estuvo más bien en la insistencia de la Sala en uno solo de los asuntos: la plena capacidad de opción aun cuando no estuviesen dadas todavía las condiciones necesarias para su realización.

El desarrollo del proceso electoral 2015 ha dejado de manifiesto, en medio de todo lo señalado, que la Sala de lo Constitucional está teniendo problemas para balancear la racionalidad jurídica con la racionalidad política, que están presentes en su quehacer como tribunal constitucional. Ambas racionalidades no necesariamente caminan juntas, al mismo ritmo y en la misma dirección. En materia del control constitucional, los efectos son jurídicos y políticos a la vez. Y, en ambos casos, las consecuencias pueden ser sistémicas. No se afecta solamente una norma, sino todo aquello que está conectada con ella, tanto en lo jurídico como en lo político. El tiempo necesario para la asimilación de las consecuencias del control constitucional puede no coincidir en los ámbitos jurídico y político. En el fondo, esto es lo que planteó el magistrado presidente al razonar su voto para la sentencia 48-2014.

En cuanto a la racionalidad jurídica, la Sala podría haber actuado correctamente. Incluso el recuento de votos pareciera haberle dado la razón. La

Sala es garante del respeto, en este caso, del sufragio pasivo y activo. Pero en cuanto a la racionalidad política, los efectos desastrosos en materia de gestión electoral están allí. Por su comportamiento autónomo de los poderes públicos, la Sala goza de buena reputación entre actores importantes de la sociedad salvadoreña e internacional. El prestigio que se ganaron los magistrados de la Sala ha servido para impedir una acción definitiva en su contra por parte de ninguno de los poderes establecidos. Esta fortaleza puede convertirse en tentación para extralimitarse en el ejercicio de su función. No se sabe hasta dónde llegarán, pero no hay duda de que el comportamiento de esta Sala tendrá consecuencias en la elección de sus nuevos magistrados en 2018, elección que llevará a cabo una Asamblea que resultará electa en ese año bajo el influjo de la sentencia 48-2014.

3. Lecciones

Algunas lecciones deberían sacarse del desarrollo del proceso electoral 2015 si no se desea repetir los errores en próximos eventos electorales. Esta es una tarea que debería proseguir a la elaboración de una evaluación más fina que la que aquí apenas se ha insinuado. En el orden cronológico que aquí se presentó, los actores políticos involucrados tienen que medir las consecuencias que tuvieron sus decisiones en la calidad de la gestión de las elecciones recién pasadas. Así, por ejemplo, en materia presupuestaria, el TSE, el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa tienen que valorar de mejor manera cuánto se está dispuesto a invertir en el desarrollo democrático del país, del cual la calidad de la gestión electoral es un elemento crucial. Esto no debe entenderse como dar vía libre a lo que el TSE solicite como presupuesto para llevar adelante las elecciones, máxime cuando el mismo magistrado presidente ha hablado de gastos superfluos en las administraciones anteriores. Como es probable que se amplíen los mandatos de diputados y concejos municipales a cinco años, la realización de menos eventos electorales que supondrá esta reforma constitucional permitirá hacer un mejor uso de los fondos destinados al TSE, tanto en su presupuesto ordinario como en los presupuestos especiales.

Los partidos políticos y la Asamblea Legislativa son responsables de legislar en materia electoral. Deberán llenar el vacío que deja la expulsión de las disposiciones que fueron declaradas inconstitucionales y deberán buscar el mejor diseño legal para permitir la “plena capacidad de opción” sin las complicaciones que se presentaron en el proceso electoral 2015. Como se ha abierto un periodo de tres años sin elecciones, vale la pena que los partidos y la Asamblea se abran a un proceso de reforma político-electoral más profunda e integral. Si algo mostró el proceso 2015 es que no conviene llevar adelante reformas impulsadas por la Sala de lo Constitucional ni por otros actores que no sean los directamente involucrados en la competencia. Pero para ello los partidos y la Asamblea deben dejar de ser retransas para poner al día nuestro sistema electoral. En este sentido, no sería recomendable que,

Como se ha abierto un periodo de tres años sin elecciones, vale la pena que los partidos y la Asamblea se abran a un proceso de reforma político-electoral más profunda e integral.

bajo la presión de decisiones legislativas importantes en otras áreas, los partidos y la Asamblea dejen la cuestión de la reforma electoral, como ha sido costumbre, para los meses previos antes de las próximas elecciones.

Entre las medidas que deben adoptarse en esa reforma está, por supuesto, la de limitar el periodo en el que ya no se podrá hacer una reforma al sistema electoral. Algunos recomiendan que el plazo para realizar reformas electorales debería finalizar con la convocatoria electoral. Para otros, dicho plazo debería terminar seis meses antes. Y hay quienes afirman que, para darle mayor estabilidad y proporcionar la necesaria seguridad jurídica, lo recomendable sería un año antes de la elección en cuestión. Cualquiera sea la medida acordada, este es un asunto que no se debe dejar pasar.

De manera implícita, la realización de un “recuento de votos” en el departamento de San Salvador desdice de lo ajustado de la observación electoral y del papel de la Fiscalía General de la República (FGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Las diferencias entre el escrutinio llevado a cabo en las JRV y el “recuento de votos” llevado a cabo por personal del TSE, pone en evidencia dos cosas: que no se contaron bien los votos y que la observación electoral no fue sensible a este fenómeno. Para futuros eventos electorales, habrá que reforzar entonces el papel de la FGR y la PDDH. Ambas instituciones podrían haber alertado a las Juntas Electorales Municipales y Departamentales, así como al mismo TSE, de lo que habían notado en las mesas de escrutinio. Su papel no debe contentarse con registrar la ausencia de hechos violentos o de otras irregularidades más bien de logística. El momento del escrutinio es tan delicado e importante como para que se le dediquen los mejores esfuerzos de vigilancia y supervisión para que las cosas sean hechas con gran calidad.

Hay quienes quisieran que, a raíz de los déficits en calidad de la gestión electoral, se procediera a la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales del TSE. Como iniciativa de reforma, no prosperó todavía. Una mirada comparativa al diseño de la autoridad electoral en otros países latinoamericanos podría servir para obtener insumos al respecto, para no dejarse llevar por un diagnóstico que podría ser equivocado. En Centroamérica, hay dos países que tienen autoridades electorales donde no están separadas las funciones y nadie duda de la calidad de su gestión. Son los casos de Costa Rica y Panamá. Los problemas parecen registrarse en los países del llamado CA-4: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde tampoco están separadas las funciones. Si la no separación de funciones está asociada con dos resultados diferentes, esa característica no puede ser la causa de ambos a la vez.

Una hipótesis alternativa que habrá que comenzar a explorar tiene que ver con la profesionalización de la función electoral. Si lo que se requiere es que la gestión electoral no sea hecha con base en criterios partidistas, habrá que preguntarse si eso se logra separando las funciones o que la función electoral sea ejercida de manera profesional. Si este fuera el caso, entonces habrá que pensar en la existencia de una “carrera electoral”, así como

existen otras carreras, como la militar o la docente. Ello llevará a preguntarse por la formación y los requisitos de entrada a ella, pero también por la promoción y el desarrollo dentro de la carrera a tal grado que los futuros magistrados del TSE no provengan de ámbitos ajenos al electoral, por el conocimiento especializado y la experiencia que se requieren. Los magistrados del TSE, propietarios y suplentes, y el cuerpo de empleados del TSE, en tanto miembros del servicio civil, deberían llevar a cabo su trabajo privilegiando los criterios profesionales sobre cualquier otro criterio. Quizá caminar por esta ruta suponga cambios administrativos en el TSE. Quizá se requiera una reingeniería. Quizá ha llegado el momento de rediseñarlo todo. Valdría la pena que los responsables del diseño electoral, ya no solo del TSE, tomen en cuenta esta hipótesis.

Finalmente, si quienes apoyaron a la Sala de lo Constitucional al emitir su sentencia 48-2014 comparten también el deseo de que los salvadoreños tengan garantizado el ejercicio de “su plena capacidad de opción” al ejercer libremente el sufragio, deberían hacer lo que la Sala ya no puede hacer porque no le compete: trabajar por que se den las condiciones necesarias para ello. Entre estas se encuentran, por un lado, la educación de la ciudadanía para que conozca y comprenda todas las opciones posibles; y, por otro lado, facilitar el acceso a la información que permita a los ciudadanos la evaluación informada de los candidatos y las propuestas partidistas. Eso no ocurrió en 2015. Y lo menos que se puede desear para los próximos años es que no volvamos a tener autoridades electas a golpe de Sala!