



# Memorándum de propuesta de reforma electoral

Democracia interna de los partidos políticos

No.3

Enero 2020

## Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos realizado un proceso de monitoreo del ciclo electoral 2018-2019, en el marco del Proyecto: “Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público”, ejecutado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En nuestra calidad de instituciones de carácter académico, e interesados particularmente en la mejora del sistema y de los procesos electorales, presentamos el tercer “Memorándum de propuesta de reforma electoral”, dedicado a la democracia interna de los partidos políticos.

## I. Introducción

Siendo la democracia actual una democracia de partidos, el régimen jurídico de los partidos políticos en su organización y funcionamiento debe estar edificado por el principio democrático. Así lo refleja formalmente el artículo 5 literales a, c, d, y e, de la Ley de Partidos Políticos (LPP), al señalar que entre las funciones de los partidos políticos está “contribuir a la vigencia del sistema democrático y pluralista”; “contribuir a la gobernabilidad democrática del país”; “representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública”; y “contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica, democrática y de paz social”.

Derivado de lo anterior, la exigencia de la democracia está justificada al interior de los partidos políticos. Admitido esto, definimos que la “Democracia interna se refiere a la aplicación del paradigma de democratización en el funcionamiento interno de los partidos políticos, que se manifiesta en su organización interna, en la forma de seleccionar sus candidaturas, en los mecanismos para decidir políticas y elaborar las propuestas programáticas, en la participación equitativa por género, en la representación de minorías y en la rendición de cuentas a las bases partidarias”<sup>1</sup>. En consecuencia, es posible identificar seis

dimensiones de la Democracia Interna (DI): organización interna, selección de candidaturas, toma de decisiones y elaboración de programas, participación equitativa por género, representación de minorías, y rendición de cuentas<sup>2</sup>.

El contenido preceptivo de las referidas dimensiones deberá adherirse a las normas, principios y valores constitucionales, pues el bien protegido es el orden democrático. En ese sentido, las normas jurídicas de la DI deberán contener el respeto a los derechos fundamentales de las personas, el pluralismo político, la democracia representativa, y la institucionalidad del Estado. Construidos con esos elementos, los partidos políticos tendrán la obligación de tener un comportamiento democrático hacia su interior.

## II. Democracia interna en nuestro ordenamiento jurídico

Desde la vigente Constitución de 1983, surge por primera vez el tema de la democratización de los partidos políticos en el país. El artículo 85, inciso segundo de la Constitución ordena que las normas, organización y funcionamiento de los partidos políticos “se sujetarán a los principios de la democracia representativa”. No obstante, su desarrollo legislativo se dio casi treinta años después con

1. Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tercera Edición: IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México 2017, pág. 275 y 276.

2. Ibidem, 278 y 279.

la aprobación de la Ley de Partidos Políticos (LPP<sup>3</sup>), donde su título IV denominado Ordenamiento Democrático Interno, incorporó el capítulo V Elección de Autoridades y Candidaturas Partidarias a Cargos de Elección Popular.

Cuando se aprobó la LPP, se asentó originariamente en su artículo 37 que las normas para elegir autoridades y candidaturas partidarias a cargo de elección popular se regirían por las “normas de democracia interna establecidas en el estatuto partidario”, aspecto que se fundamentó en el artículo 29 literal d. LPP, que estipula que “Son asuntos internos de los partidos políticos(...) d. Los procedimientos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular, así como a los integrantes de sus organismos de dirección y autoridades partidarias”.

Sin embargo, el día 22 de agosto de 2014, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, declaró en la Sentencia de Inconstitucionalidad 43-2013 que “como una garantía, la democracia interna exige que sea el Legislativo el que la regule o actualice. Ello implica que la ley debe ocuparse, con mayor o menor detalle, de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, las relaciones entre afiliados y partido y la conformación de sus órganos de gobierno(...) Por causa de lo anterior, la remisión que hace el artículo 37 inc.1.º LPP a los estatutos de cada partido político es constitutiva de una deslegalización de una materia reservada al Legislativo: la democracia interna partidaria”. Constatada la inconstitucionalidad por omisión, la Sala de lo Constitucional ordenó a la Asamblea Legislativa hacer las reformas legales pertinentes.

En cumplimiento de lo anterior, la Asamblea Legislativa reformó la LPP en varias disposiciones: artículos 37, desde el 37-A al 37-L, y 38<sup>4</sup>. Por la fecha de aprobación de las reformas, la nueva normativa de DI fue aplicada por

primera vez para las elecciones legislativas y municipales del 2018; y también por primera vez, para el tipo de elección presidencial del 2019.

Las reformas legislativas abarcaron los siguientes temas: voto libre, directo, igualitario y secreto de los afiliados, la constitución de una comisión electoral permanente, convocatoria a elecciones, circunscripciones, requisitos para participar como candidatos en elecciones internas, solicitud de inscripción, diseños de papeletas, formas de votar, candidatura única, declaratoria de electos, recursos, notificación de resultados, sustituciones, y cuota de género. Completado ese proceso de reformas, podríamos caracterizar el sistema de selección de candidaturas que tenemos en el país, con los siguientes rasgos: a) las elecciones internas son obligatorias; b) las elecciones no son simultáneas entre los partidos políticos; c) son elecciones cerradas, es decir, con participación solo de afiliados; d) son organizadas por los partidos políticos; e) sin financiamiento del Estado; y f) no son observadas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Las etapas principales de las elecciones internas están definidas de conformidad a los artículos 37-B (Convocatoria a Elecciones Internas<sup>5</sup>) y 37-K (Notificación de resultados de la Elección Interna<sup>6</sup>) de la LPP, y artículo 169 del Código Electoral (convocatoria del TSE a elecciones<sup>7</sup>). En consecuencia, los partidos políticos programan esas actividades en función de la normativa relacionada. Así, su cumplimiento para las elecciones del año 2021, los plazos concretos ya están fijados en el *Calendario Electoral 2021-Elecciones de Diputados y Diputadas al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa e integrantes de Concejos Municipales*<sup>8</sup>, aprobado por el TSE, tal como puede apreciarse en la tabla 1.

**Tabla 1. Convocatoria a Elecciones Internas de candidaturas 2021**

Última fecha para que los partidos políticos convoquen a elecciones internas	29 de marzo de 2020
Última fecha para que los partidos políticos realicen elecciones internas	29 de julio de 2020

Fuente: *Calendario Electoral 2021 del TSE.*

3. Decreto Legislativo número 307, del 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial número 40 Tomo número 398, del 27 de febrero de 2013.
4. Decreto Legislativo número 159, del 29 de octubre de 2015, publicado en el Diario Oficial número 224, Tomo número 409, del 4 de diciembre de 2015.
5. Acto a realizarse seis meses antes de la convocatoria del TSE.
6. La elección interna deberá celebrarse a más tardar dos meses antes de la convocatoria a elecciones del TSE.
7. La Convocatoria del TSE está señalada para el día 30 de septiembre de 2020. Dicha convocatoria precederá cuatro meses a la fecha de la elección, que ha sido fijada por el TSE el día 28 de febrero de 2021.
8. *Calendario Electoral 2021 del TSE*, disponible en <http://www.tse.gob.sv-elecciones 2021>.

### III. Propuestas de reformas para las elecciones internas de los partidos políticos.

No está de más recordar las palabras de Flavia Freidenberg sobre la importancia del contenido normativo de la democracia interna de los partidos políticos: “Dado que los procesos de selección de candidatos son el eje central de la política partidista (Hazan y Rahat 2009; Katz 2001; y Gallagher 1988), sus características normativas y empíricas son claves para comprender cómo funcionan los partidos político...y cuál es el modo en que se interpretan, respetan o manipulan las reglas de juego por los miembros de la agrupación (cultura partidista)”<sup>9</sup>. Desde este enfoque, las presentes propuestas de reformas están justificadas al pretender un mejor funcionamiento de los partidos políticos y un respeto a las relaciones con sus afiliados, aspectos que estimulan el orden democrático en general.

De hecho, el artículo 22 literal a. LPP indica una de las obligaciones de los partidos políticos así: “Ajustar su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y las leyes”.

Las cinco propuestas de reformas se circunscriben en el ámbito de las dimensiones de la DI, referidas supra. Tres pertenecen a la organización interna, una a la participación equitativa por género, y otra a la rendición de cuentas.

#### 1. Aprobación del Reglamento de Elecciones Internas y Obligación de remitirlo al TSE.

En función de la transparencia, los partidos políticos deben establecer las reglas del procedimiento de selección de sus candidaturas a cargos de elección popular, por medio de un Reglamento de Elecciones Internas. Conforme a los estatutos de los partidos políticos, dicho Reglamento debe ser aprobado por las instancias competentes.

Por la relevante función informativa del Reglamento, es pertinente que previo a la Convocatoria de Elecciones Internas los partidos políticos tengan la obligación con sus afiliados, de hacerles partícipe de su conocimiento. De allí la importancia de fijar en la LPP, los mecanismos

de comunicación para su cumplimiento. Hay que tener presente que los afiliados tienen el derecho de “ser informados de manera veraz y oportuna para poder tomar decisiones con pleno conocimiento, sobre el funcionamiento de los organismos de dirección y la administración del partido, así como las decisiones adoptadas por los dirigentes...”, art. 36 literal c. LPP.

Asimismo, siendo el Tribunal Supremo Electoral (TSE) la “autoridad máxima responsable de hacer cumplir” la LPP<sup>10</sup>, los partidos políticos deben remitirle dicho Reglamento, dentro de los tres días hábiles contados a partir del siguiente de su aprobación. Retomando el papel del TSE antes relacionado, es considerable reflexionar que los partidos puedan solicitarle el apoyo y asistencia, en cualquiera de las etapas que lo consideren pertinente<sup>11</sup>, y el TSE acceder según su competencia y capacidad.

#### 2. Consulta y cierre del registro de afiliados.

En las elecciones externas para los cargos de elección popular, el Registro Electoral de las personas capaces para emitir el voto, es la base para la organización del proceso electoral. De igual forma, el Registro de Afiliados de los partidos políticos constituye el instrumento fundamental para las elecciones internas de sus candidatos.

Para garantizar unas elecciones confiables desde el inicio del proceso, es necesario dotar al Registro de Afiliados de certeza en cuanto a su composición, el cual debe estar “acompañado por una correcta informatización de la membresía y por padrones actualizados, de manera que no se infle el cuerpo electoral interno y de que se garantice la participación de todos aquellos que quieran ser candidatos o que simplemente quieran participar en los procesos internos”<sup>12</sup>.

Por lo tanto, previo a la Convocatoria de Elecciones Internas es imprescindible establecer fechas de consulta y cierre del Registro de Afiliados, el que determinará el número de personas con capacidad de votar. Dichas actividades están justificadas por la obligación de los partidos políticos de ajustar su funcionamiento y actividades a los principios democráticos, y llevar un registro de afiliados debidamente actualizado ; y al respeto a los derechos de los afiliados de elegir y ser electos, y a participar en las actividades del partido, en

9. Flavia Freidenberg. *La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina*, pág. 2. En Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian. Eds. 2015. *Las Reformas Políticas a las Organizaciones de Partidos*. México: INE, TEPJF, OEA, Instituto de Iberoamérica y SAAP.

10. Artículo 3 LPP.

11. Antes de las reformas del Decreto Legislativo 159 del mes de octubre del 2015, el artículo 38 LPP facultaba a los partidos políticos solicitar cooperación al TSE. Sin razón alguna fue sustituida esa disposición.

12. Flavia Freidenberg. *Democracia Interna: reto ineludible de los partidos políticos*, Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, pág. 11. Disponible en <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freinderberg.pdf>.

los órganos internos y de representación<sup>14</sup>. Se propone entonces, que la consulta y cierre del Registro de Afiliados se lleve a cabo a más tardar diez días antes de la fecha de Convocatoria de las Elecciones Internas.

Además, se recomienda que el Registro de Afiliados de los partidos políticos esté en poder del TSE, en virtud de ser por normativa constitucional la máxima autoridad en materia electoral, y al mismo tiempo la autoridad máxima responsable del cumplimiento de la Ley de Partidos Políticos, lo que está en coherencia con las buenas prácticas internacionales y el derecho comparado en materia electoral. En tal sentido, los partidos deberán de remitir al TSE, a finales de enero de cada año, el registro de afiliados debidamente actualizado.

### 3. Propaganda electoral de las elecciones internas.

Durante el proceso de elecciones internas de los partidos políticos, los candidatos inscritos pueden realizar actividades de propaganda, con la finalidad de dar a conocer sus propuestas a los afiliados de su partido. En tal sentido, el legislador deberá acordar los mecanismos o actividades de comunicación respectiva con base en la libertad de expresión, debiendo prevalecer el principio de equidad en la competencia. En este campo, "...se abre la posibilidad de que, para su verificación, se adopten regulaciones análogas a las de un proceso electoral propiamente dicho", es decir, disposiciones replicadas a pequeña escala<sup>15</sup>, tales como fijar un período de tiempo para su ejercicio, y la prohibición de propaganda anticipada.

Uno de los vacíos de la LPP en las elecciones internas de los partidos políticos, es la falta de reglas sobre la naturaleza y duración de la propaganda electoral. Para las elecciones de los funcionarios de elección popular, existe el artículo 81 de la Constitución que establece un límite temporal para la propaganda electoral<sup>16</sup>.

Como una fase de las elecciones internas de los partidos políticos, la propaganda electoral de los precandidatos debe tener un período de duración. En este contexto, se propone que para la selección de las candidaturas de Presidente y Vicepresidente de la República, se permitan cincuenta días de propaganda antes de la elección; para la selección de las candidaturas de Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano,

treinta días antes de la elección; y para la selección de candidaturas a miembros de Concejos Municipales, veinte días antes de la elección. Determinado ese lapso, las comisiones electorales partidarias tendrán un referente cierto para calificar la infracción de propaganda anticipada, y su respectiva sanción.

Asimismo, y para dar oportunidad a la reflexión (silencio electoral), la propaganda electoral de las Elecciones Internas debe concluir uno o dos días antes de la votación, y ser prohibida el propio día de la votación.

### 4. Cuota de género

El artículo 38 LPP expresa que los partidos políticos deben integrar las planillas para Diputados y miembros de los Concejos Municipales, "al menos con el treinta por ciento de participación de mujeres". Reconociendo los derechos políticos electorales de las mujeres, dicho precepto pretende modificarse en términos favorables hacia ellas. Diferentes organizaciones de mujeres han presentado a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma, en donde se garantice la paridad de género en la postulación a cargos de elección popular, con la regla de la alternancia<sup>17</sup>.

En el caso de positivarse el referido proyecto de ley, los partidos políticos en sus elecciones internas deben garantizar su cumplimiento, lo que implica que la igualdad de oportunidades tendrá que traducirse también en una igualdad de resultados.

### 5. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un componente que favorece la transparencia de las gestiones partidarias. Al final del proceso de elecciones internas, tanto las comisiones electorales partidarias como los candidatos que han participado, deben rendir cuentas a sus afiliados de las actividades esenciales que han sido de su competencia. El plazo de su ejecución deberá fijarse dentro del plazo de diez días, contados desde el siguiente al registro de los candidatos ganadores ante el máximo organismo de dirección del partido. La forma de rendición de cuentas a los afiliados será a través de los medios que determinen los partidos, facilitando con ello la información más amplia sobre el proceso de elecciones internas.

13. Artículo 22 literal a. y k. LPP.

14. Artículo 36 literal a. y b. LPP.

15. Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Regulación de las Campañas Electorales en 18 países en América Latina. Instituto Federal Electoral. Primera Edición: Noviembre 2013, pág. 33.

16. Cuatro meses antes de la fecha establecida para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República; dos meses antes cuando se trate de Diputados, y un mes antes en el caso de los Concejos Municipales.

17. Según la edición impresa del periódico El Mundo, del día 10/12/2019, el grupo parlamentario de mujeres de la Asamblea Legislativa, y la Red para una Democracia paritaria, han solicitado la integración de planillas con el 50 % de mujeres.