

# LA ADOPCIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN LOS PARTIDOS

---



SAN SALVADOR, MARZO DE 2020

Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia.  
Copyright®. Todos los derechos reservados.

**La adopción de la buena práctica de la observación electoral en los partidos.**  
San Salvador, El Salvador, marzo de 2020.

**Informe elaborado por:**

Acción Ciudadana – Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia.

**Coordinador de la investigación:**

Eduardo Escobar.

**Investigadoras:**

Ana Recinos.

Denisse Siliézar.

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo del Instituto Nacional Demócrata (NDI) y del National Endowment for Democracy (NED). Las opiniones vertidas en el material publicado, no necesariamente reflejan la posición del NDI o del NED y son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Se permite la reproducción parcial o total del documento siempre que se cite su autoría institucional, no se modifique o altere su contenido, ni sea autorizado con fines comerciales.

## TABLA DE CONTENIDO

Presentación.....	5
1. Metodología .....	6
2. Contexto .....	7
3. De la observación electoral .....	8
4. La observación electoral en las elecciones internas de los partidos políticos .....	9
5. Involucramiento de la procuraduría para la defensa de los derechos humanos como observador en las internas de los partidos políticos .....	10
6. Adopción de la buena práctica de la observación electoral.....	12

La adopción de la buena práctica de la observación electoral en los partidos.

Acción Ciudadana.

Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia.

# PRESENTACIÓN

El presente documento contiene una serie de sugerencias para reglamentar la observación electoral en los procesos de elección interna de los partidos políticos. Esta propuesta fue realizada teniendo en cuenta los principios y las regulaciones internacionalmente reconocido sobre observación electoral.

La propuesta de implementar la observación electoral en las elecciones internas de los partidos, tiene como objetivo contribuir con la transparencia y legitimidad de los procesos desarrollados para elegir a las candidaturas a cargos de elección popular y autoridades partidarias.

También se plantea los beneficios democráticos que se obtendrían con la adopción de la observación electoral en las internas de los partidos.

# 1. METODOLOGÍA

Para la elaboración de este informe, se revisaron los estatutos y reglamentos electorales de ocho partidos políticos legalmente inscritos ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), con el objetivo de verificar la existencia de alguna regulación sobre la observación electoral en sus procesos internos y tomarla como referencia para la propuesta. Se analizaron las regulaciones de los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), NUESTRO TIEMPO, NUEVAS IDEAS, Cambio Democrático (CD), Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC).

La propuesta toma también de referencia los principios de observación electoral aplicados en El Salvador, esto incluyó el Reglamento General para la Observación Electoral Nacional e Internacional -Elección Presidencial 2019.

Complementario a lo anterior, se realizó una revisión documental de bibliografía referente a la observación electoral. En este sentido, se tomaron de referencias estudios y manuales de organismos internacionales que están vinculados con la temática como La Organización de los Estados Americanos (OEA), El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos internacionales (NDI), El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, entre otros.

En paralelo, se solicitó a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) información sobre las elecciones internas en las que esa institución ha tenido participación como observador electoral desde el año 2017 hasta el 2020. Se le solicitó copia simple de los informes de observación electoral elaborados por la PDDH en el contexto de las internas de los partidos.

Una vez recopilada la información antes detallada, se procedió a la utilización de la matriz elaborada para sistematizar el contenido de la propuesta. Teniendo en cuenta los principios generales de la observación electoral, en la matriz se definieron 3 grandes áreas de propuesta, las cuales se detallan a continuación:

Tabla 1.

<b>MATRIZ PARA LA ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA</b>	
<b>ASPECTOS DE LA PROPUESTA</b>	<b>CONTENIDO</b>
1. Crear un reglamento interno de observación electoral	Esto implica la creación de un reglamento en el que se regulen las obligaciones y derechos de los observadores electorales en las elecciones internas de los partidos.
2. Acreditación	Definir el proceso de acreditación y la campaña de divulgación del proceso de observación que se desarrollará.
3. Garantías para la realización de la observación electoral en las internas de los partidos	Establecer de qué forma se reconocerá y se harán efectivas las garantías para la realización de la observación electoral.

Fuente: elaboración propia.

## 2. CONTEXTO

El sistema electoral ha evolucionado en los últimos años en El Salvador, debido a la implementación de una serie de reformas como el voto combinado, candidaturas no partidarias, reglas de transparencia financiera, obligatoriedad de elecciones internas, entre otras. Las modificaciones legales sobre las elecciones internas instauraron una nueva dinámica partidaria para elegir a las candidaturas a cargos de elección popular del país. Los partidos políticos tuvieron que adecuar sus estatutos para elegir a sus candidaturas ya no por sus métodos tradicionales, sino por medio de elecciones internas. Este cambio, tanto a leyes nacionales como a estatutos partidarios, no hubieran sido posibles sin la sentencia 43-2013 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Recuérdese que, en dicha sentencia, la Sala de lo Constitucional estimó que existen derechos de participación política de los militantes de un partido, entre ellos, elegir a sus direcciones partidarias y a las candidaturas a cargos de elección popular. En dicho proceso electivo interno debe mediar el ejercicio del voto libre, igualitario y secreto en los procesos electorales internos<sup>1</sup>.

Las votaciones internas de los partidos empoderan a la militancia al momento de elegir sus candidaturas y autoridades internas, pues tienen voto directo, algo con lo que en el pasado no contaban.

“El control estructural y de funcionamiento que debe ejercerse sobre los partidos políticos [...] busca lograr que su estructura y actividad se adecúen a los principios constitucionales y democráticos, y al mismo tiempo se trata de proteger a los afiliados, especialmente en la sección de la dirigencia o de candidatos a cargos de elección popular, como manifestación de la democracia interna de los partidos políticos” Sentencia 43-2013.

No existe la menor duda sobre el impacto que tienen las elecciones internas de los partidos políticos en la calidad de la democracia del país. Unas elecciones internas manipuladas, poco transparentes, sin un real ejercicio del derecho al voto o a postularse libremente, tendrán un serio déficit de legitimidad democrática, con sus consecuentes efectos negativos para el sistema democrático.

En 2017, se desarrollan las primeras elecciones internas de los partidos para definir sus candidaturas que competirían en las elecciones municipales y legislativas 2018. En algunos casos, estas internas gozaron de un buen nivel de asistencia de la militancia, y permitieron elegir a nuevas figuras que compitieron en las elecciones 2018. Pese a ello, siempre hubo señalamientos sobre la legalidad, legitimidad y transparencia de las elecciones de algunos partidos.

A pesar que los partidos políticos adecuaron sus estatutos al nuevo sistema de elecciones internas, aún carecen de reglamentos que permitan la observación electoral de organizaciones nacionales e internacionales, a modo de atestiguar la legitimidad de sus procesos electorales internos. La Ley de Partidos Políticos tampoco regula la observación electoral en las internas de los partidos.

Téngase presente que la observación electoral en las votaciones internas de los partidos, vendría a dar más confianza a los militantes y a la ciudadanía en general de que fueron procesos transparentes los que desarrollaron dichos institutos políticos. Con la observación ciudadana electoral a las internas de los partidos, se transitaría de procesos electorales que hoy por hoy se celebran sin espectadores externos, hacia unos con visoría ciudadana.

---

<sup>1</sup> Para más referencia sobre este punto, ver: Informe de Democracia Interna de los Partidos Políticos En El Salvador -octubre 2017-, pág. 21, Acción Ciudadana.

Es en ese contexto que Acción Ciudadana, por medio del Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia, plantea el debate sobre los beneficios que traería al sistema democrático el que se permita la observación electoral en las internas de cada partido.

### 3. DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

En primer lugar, se vuelve necesario precisar qué se debe entender por “observación electoral”. Según El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), observación electoral es:

“La recopilación intencionada de informaciones relativas a un proceso electoral y la formulación de juicios fundados acerca de la conducción de ese proceso a partir de datos reunidos por personas que no están autorizadas a intervenir en el proceso y cuya participación en la mediación no debe alterar las responsabilidades principales en materia de observación.”<sup>2</sup>

El objetivo de la observación electoral es constatar la debida y oportuna organización de las elecciones, el ejercicio del sufragio sin obstáculos, el cumplimiento de las funciones de los organismos electorales. Todo ello, con la finalidad de emitir una opinión calificada sobre los procesos electorales y generar las recomendaciones necesarias para mejorarlos.

A parte de contribuir a la transparencia, integridad y legitimidad de las elecciones internas de los partidos, algunos de los beneficios derivados de las Misiones de Observación Electoral son: “reducción de los niveles de fraude, mitigación de los conflictos, fortalecimiento de la confianza del electorado en el proceso electoral, función testimonial, fortalecimiento institucional y mejora de los procesos electorales mediante la elaboración de recomendaciones”<sup>3</sup>

En la Guía del Observador Electoral de la Confederación Parlamentaria de las Américas<sup>4</sup>, se reconocen 2 tipos de observadores: los observadores internacionales y los observadores nacionales.

Observadores internacionales: son personas o entidades internacionales que son invitadas para observar el proceso electoral, es decir, no son ciudadanos del país en el que se realiza la observación de los comicios. Son delegados por su país o por una organización internacional para participar en una misión de observación.<sup>5</sup>

Observadores nacionales: se trata de voluntarios procedentes generalmente de organizaciones de la sociedad civil que desean garantizar una vigilancia democrática en forma regular o puntal de la vida política de su país.<sup>6</sup>

El papel de los observadores electorales, tanto nacionales como internacionales, se vuelve imprescindible al momento de emitir un juicio de valor sobre el proceso político-electoral que se desarrolla.

---

<sup>2</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Code de conduite, Observation électorale éthique et professionnelle, p. 10.

<sup>3</sup><http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Paginas/Obse rvacionElectoral.aspx>

<sup>4</sup> Retomado de: <http://www.copa.qc.ca/esp/misiones/MOE/GUIDE-MOE-e.pdf>, pág. 10.

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Ibídem, pág. 11.

La evaluación posterior a los comicios que realizan las Misiones de Observadores Electorales puede influir en la aceptación o rechazo de los resultados finales dependiendo de lo positivo o negativo que se haya detectado durante las votaciones internas. Esto incluso, permite que otros países tomen de referencia estos informes para reconocer los resultados. Además de hacer una evaluación de los comicios, las Misiones de Observadores Electorales ofrecen un informe con recomendaciones para efectuar mejoras para futuras elecciones.

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos internacionales (NDI), en su Manual para la Observación Nacional, recalca que “el objetivo principal de una misión de observación partidaria es garantizar la integridad del proceso electoral.”<sup>7</sup>

Las conclusiones y recomendaciones emitidas por las Misiones de Observadores Electorales no son vinculantes, no obstante, no se puede negar la importancia que tienen sus valoraciones sobre un proceso electoral para considerar si los procesos fueron transparentes, legítimos y democráticos. Es decir, las Misiones de Observación Electoral se convierten en una especie de auditoría que al final de cada proceso dan validación a los comicios que se han desarrollado.

## 4. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el Salvador, cada partido político tiene la libertad de organizar y supervisar sus propias elecciones internas y es su decisión invitar o no a Misiones de Observación Electoral. Un punto que se debe considerar es que la mayoría de los partidos no contempla en sus normas internas la figura de la observación electoral, de hecho, solo dos partidos mencionan en sus regulaciones al “Observador Electoral”.

Uno de ellos es Nuevas Ideas, pues en su “Instructivo para las Elecciones de Autoridades de Nuevas Ideas 2020”, el artículo 34 detalla: “La Comisión Nacional Electoral, es la única autorizada para la emisión de acreditaciones a las autoridades electorales y el cuerpo electoral; así como para emitir las credenciales de los observadores electorales a los entes que hayan recibido invitación previa del partido”<sup>8</sup>. Es de aclarar que Nuevas Ideas realizó su proceso electoral interno al momento de la redacción de este informe y no se cuenta con datos que muestren la presencia de observación electoral desde la ciudadanía.

El otro partido es Nuestro Tiempo, ya que el artículo 15 de sus estatutos manifiesta que “el Consejo Directivo podrá proponer que determinados ciudadanos puedan ser invitados a participar como observadores en las elecciones internas del partido, en las condiciones que determinen los órganos competentes”<sup>9</sup>. Hasta la fecha este instituto político no ha desarrollado elecciones internas, lo que no permite corroborar la aplicación de dicha disposición.

La evidencia muestra la necesidad de que los partidos abran sus procesos internos a la participación y visoria de las Misiones de Observación Electoral. Como se dijo, esto contribuiría a generar un nivel de confianza superior en cuanto a los resultados finales, además de que

---

<sup>7</sup> Tomado de: <https://es.slideshare.net/RedInnovacion/manual-para-la-observacion-nacional-de-elecciones>

<sup>8</sup> Instructivo para las elecciones de autoridad de Nuevas Ideas 2020, art. 34

<sup>9</sup> Estatutos del partido político “Nuestro Tiempo”, Observadores Electorales, art 15

garantizaría el respeto de la voluntad de los militantes o afiliados, coadyuvando a la mejora de los procesos electorales internos por medio de recomendaciones.

Haciendo una comparación con otro país de la región, podemos mencionar el proceso electoral de Honduras en el que, tanto en las elecciones primarias<sup>10</sup> como en las elecciones generales, se cuenta con la presencia de Misiones de Observación Electoral, lo que le da mayor legitimidad al proceso. En Honduras, es el Tribunal Supremo Electoral el encargado de organizar y supervisar los comicios de forma directa. En el Salvador, ni el Código Electoral ni la Ley de Partidos Políticos facultan al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para que verifique los procesos internos de los institutos políticos.

La ausencia de la observación electoral en los procesos internos de los partidos salvadoreños, hace necesario que, por medio de leyes nacionales, códigos, estatutos o reglamentos, se regule dicha figura para fortalecer la democracia y la transparencia en los procesos de elección interna que desarrollan los partidos.

## 5. INVOLUCRAMIENTO DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO OBSERVADOR EN LAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Con el objetivo de conocer la experiencia en observar elecciones internas de partidos políticos, se requirió a la Procuraduría para La Defensa de Los Derechos Humanos (PDDH) que indicara el número de elecciones internas en las que ha participado como observador electoral desde 2017 hasta 2020.

En el ejercicio de sus facultades constitucionales, la PDDH ha realizado observación electoral en 21 elecciones internas de los partidos políticos entre el 2017-2020. En este periodo han desplegado un total de 420 observadores y, en general, las valoraciones que se han emitido, según el Informe Especial de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, fueron sobre la inscripción de planillas únicas, retrasos en el inicio de la votación por falta de material electoral y cierres anticipados de los mismos. También, señalan deficiencias en cuanto al padrón electoral que en algunos de los casos implicó la denegación del derecho al voto de las personas afiliadas<sup>11</sup>.

En el mismo informe, la Procuraduría para la Defensa de Los Derechos Humanos motiva a los partidos políticos a mejorar sustancialmente la inclusión, es decir, “contar con intérpretes de lengua de señas (LESSA); materiales especiales para personas con discapacidad visual; y seleccionar como centros de votación lugares que cuenten con suficiente espacio...”<sup>12</sup>. La PDDH informó que están elaborando el informe actualizado sobre la observación electoral de las internas de los partidos en la gestión del nuevo titular.

---

<sup>10</sup> En Honduras, las elecciones primarias se refieren la elección de candidatos a cargos de elección popular. Las internas son las elecciones de las directivas partidarias.

<sup>11</sup> Para más información ver: Informe Especial de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciada Raquel Caballero de Guevara sobre la elección Presidencial 2019, página 33.

<sup>12</sup> Ídem.

A continuación, se detalla el número de elecciones internas en los que la PDDH ha realizado observación electoral.

Tabla 2.

<b>ELECCIONES INTERNAS OBSERVADAS POR LA PDDH</b>			
<b>AÑO</b>	<b>ELECCIONES INTERNAS OBSERVADAS</b>	<b>CARGOS DE ELECCIÓN</b>	<b>PARTIDOS</b>
2017	11	Elecciones internas para candidaturas legislativas y municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ARENA</li> <li>• CD</li> <li>• FMLN</li> <li>• GANA (7)</li> <li>• PSP</li> </ul>
2018	6	Elecciones internas para candidatura a la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ARENA</li> <li>• FMLN (2)</li> <li>• GANA</li> <li>• VAMOS (2)</li> </ul>
2019	3	Elección de candidaturas para cargos de autoridades partidarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ARENA</li> <li>• FMLN</li> <li>• GANA</li> </ul>
2020	1	Elección de candidaturas para cargos de autoridades partidarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VAMOS</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base datos proporcionados por la PDDH.

En cuanto el número de personas que conformaron las Misiones de Observación Electoral en cada elección interna, se detalla a continuación según el año y el cargo de elección.

Tabla 3.

<b>NÚMERO DE OBSEVADORES DE LA PDDH QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2017-2020</b>				
<b>PARTIDO</b>	<b>CARGO DE ELECCIÓN</b>			
	Elección de candidaturas legislativas y municipales (2017)	Elección de Candidaturas Presidenciales (2018)	Elección de candidaturas para cargos de autoridades partidarias (2019)	Elección de candidaturas para cargos de autoridades partidarias (2020)
ARENA	51	61	56	-----
CD	2	-----	-----	-----
FMLN	46	55	53	-----
GANA	34	6	46	-----
PSP	2	-----	-----	-----
VAMOS	-----	12 <sup>13</sup>	-----	2
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>128</b>	<b>155</b>	<b>2</b>

Fuente: elaboración propia con base datos proporcionados por la PDDH.

<sup>13</sup> El partido VAMOS realizó elecciones internas para la candidatura presidencial y vicepresidencial de forma separada, la PDDH observó ambos procesos. En cada proceso participaron 6 observadores.

## 6. ADOPCIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

Considerando la falta de la observación electoral en las internas de los partidos, proponemos la implementación de regulaciones básicas sobre la materia. Esta regulación interna deberá ser elaborada y aprobada por todos y cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos. Aprobar e implementar esta normativa contribuirá con la transparencia de los procesos electorales internos, dando mayor legitimidad a la elección de las candidaturas a cargos de elección popular y cargos de autoridades partidarias.

La regulación deberá regirse por los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y equidad, que son consustanciales a la labor de observación electoral.

### **Objetivo de la regulación:**

El objetivo principal es regular la observación electoral, reglamentando el procedimiento de observación electoral, estableciendo derechos y obligaciones de las Misiones de Observación Electoral, afín de tener elecciones internas transparentes y democráticas.

### **Dicha regulación deberá aplicarse para las siguientes elecciones internas:**

- a) Elección de candidaturas para la Presidencia de la República.
- b) Elección de candidaturas para diputaciones al Parlamento Centroamericano.
- c) Elección de candidaturas para diputaciones a la Asamblea Legislativa.
- d) Elección de candidaturas para Concejos Municipales.
- e) Elección de candidaturas para cargos de autoridades partidarias.

### **Pasos a seguir por los partidos políticos para implementar la observación electoral interna**

#### **a) Crear un reglamento interno de observación electoral**

En este caso, se propone que los partidos políticos elaboren y aprueben, según sus estatutos, un reglamento que permita la observación electoral en sus elecciones internas, contemplando al menos lo siguiente:

- Regulaciones sobre la autorización, acreditación y participación de las misiones de observación electoral nacionales e internacionales en sus elecciones internas.
- Debe especificar los derechos y obligaciones de los observadores electorales, así como directrices para el desarrollo de la observación.

#### **b) Acreditación**

Para poder ejercer sus derechos y obligaciones como observador electoral, es indispensable que la ciudadanía que participe esté debidamente acreditada. También, es necesario que los partidos realicen una campaña de divulgación en la que den a conocer sobre este proceso de observación. En esa medida se propone:

- Que los partidos elaboren una solicitud para la acreditación, y designen una autoridad que acredite a las misiones de observación electoral interesadas en participar.
- Hacer público el proceso de acreditación de las misiones de observación electoral, según el reglamento de observación que han aprobado.

- Que los partidos hagan público los requisitos para que puedan participar las misiones de observación electoral en las elecciones internas.
- Que los partidos entreguen la debida acreditación a las misiones de observación electoral sin mayores obstáculos.

**c) Garantías para la realización de la observación electoral en las internas de los partidos.**

Es necesario que se reconozcan y se hagan efectivas las debidas garantías para que se realice la observación electoral sin obstáculos, razón por la cual, se recomienda:

- Respetar las disposiciones emanadas de los reglamentos de observación electoral aprobados por los partidos políticos.
- Garantizar que se respeten los derechos y obligaciones de las misiones de observación electoral debidamente acreditadas.
- Permitir a las misiones de observación electoral el acceso a los centros de votación donde se desarrollan las elecciones internas de los partidos.
- Permitir a las misiones de observación electoral estar presentes en las diferentes fases del proceso de elección interna, además habilitarles para recibir denuncias de la militancia del partido.

**Beneficios de la observación electoral interna para los partidos políticos.**

La implementación de la buena práctica de la observación electoral en las elecciones internas de los partidos garantiza:

- Transparencia del proceso que se desarrolla
- Garantía del respeto a los derechos de los militantes
- Mayor grado de legitimidad a los resultados



Para mayor información  
escanea el siguiente código



+ (503) 2556-3896

accionciudadanasv@gmail.com

www.accion-ciudadana.org

Boulevard Sergio Viera De Mello, Condominio  
San Benito #237, tercer nivel, Zona Rosa,  
San Salvador, El Salvador

