

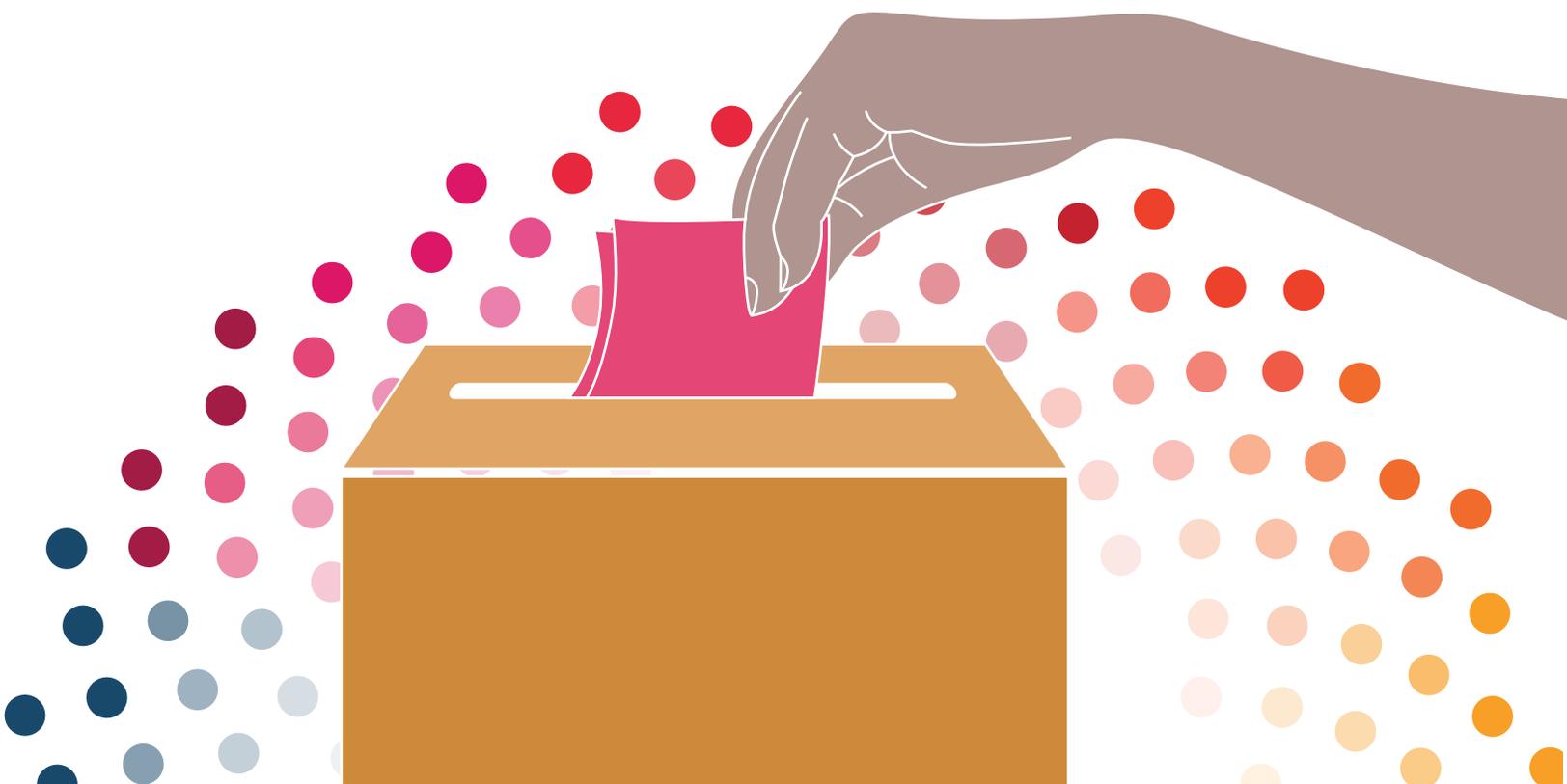


**Iniciativa
Spotlight**

*Para eliminar la violencia
contra mujeres y niñas*



Fundamentos teóricos de los mecanismos de protección de la participación política de las mujeres en los procesos electorales



INICIATIVA SPOTLIGHT EL SALVADOR, 2020

Este documento ha sido elaborado por la consultora Ruth Eleonora López para la Iniciativa Spotlight

Equipo técnico de revisión:

Laura Rivera Marinero
Xenia Díaz
Silvia Reyes
Eduardo Cuellar
Ixchel Pérez

Agradecimientos a todas las personas que proporcionaron entrevistas, y/o aportes en la construcción de esta Guía.

EDICIÓN DE TEXTOS:

Patricia Geraldina Linares

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Valmore Castillo

La Iniciativa Spotlight ha sido formulada producto de una asociación entre la Unión Europea (UE) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, con un enfoque particular en el feminicidio en la región de América Latina y El Caribe.

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.

Fundamentos teóricos de los mecanismos de protección de la participación política de las mujeres en los procesos electorales



**Iniciativa
Spotlight**

*Para eliminar la violencia
contra mujeres y niñas*



Índice

Siglas y Acrónimos | 05

Introducción | 06

I. Marco conceptual | 07

1.1. Aspectos generales | 07

1.1.1. La igualdad y no discriminación como eje central | 07

1.1.2. Derechos políticos para la participación de la mujer | 08

1.2. Violencia basada en género contra mujeres | 10

1.3. Proceso electoral y sus etapas | 10

1.3.1. Conceptos básicos | 11

1.3.2. Etapas del proceso electoral | 12

1.3.2.1. Etapa interna | 13

1.3.2.1.1. Proceso de elección interna | 14

1.3.2.1.2. Pactos de coalición | 16

1.3.2.1.3. Proceso de reconocimiento como candidata no partidaria | 17

1.3.2.2. Etapa nuclear de las elecciones | 17

1.3.2.2.1. Relativo a candidatas partidaria | 18

1.3.2.2.2. Relativo a candidatas no partidarias | 19

1.3.2.3. Etapa final o de cierre | 19

II. Procesos electorales y violencia de género | 20

2.1. Violencia de género política y electoral | 20

2.2. Protección contra la violencia de género en el ámbito político mediante normativa especializada en violencia de género | 21

2.2.1. Ley contra la Violencia Intrafamiliar (LVI) | 21

2.2.2. Ley de Igualdad Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE) | 21

2.2.3. Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) | 22

2.3. Protección contra la violencia de género en el ámbito electoral mediante la normativa electoral | 23

2.3.1. Durante la etapa interna | 23

2.3.2. Durante la etapa nuclear de las elecciones | 25

2.3.2.1. Protección a partir de la jurisprudencia electoral | 26

2.3.2.2. Garantías a partir de la Ley de Partidos Políticos | 28

2.3.4. Durante la etapa de cierre o final | 29

2.4. Protección contra la violencia de género en el ámbito electoral mediante normativa penal | 29

III. Consideraciones finales | 30

IV. Bibliografía | 31

Síglas y Acrónimos

ACE	Acta de Cierre y Escrutinio
AL	Asamblea Legislativa
art.	Artículo
Belem Do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer
CAPEL	Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral
CE	Código Electoral
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEP	Comisión Electoral Permanente
CM	Concejo Municipal
Cn	Constitución de la República de El Salvador
DCNP	Disposiciones para la Postulación de Candidaturas No Partidarias en las Elecciones Legislativas
DL	Decreto Legislativo
DO	Diario Oficial
FGR	Fiscalía General de la República
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
Inc.	Proceso de Inconstitucionalidad
inc.	Inciso
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
JED	Junta Electoral Departamental
JRV	Junta Receptora de Votos
SC	Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
LEIV	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
LIE	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres
LCVI	Ley Contra la Violencia Intrafamiliar
LPP	Ley de Partidos Políticos
OJ	Órgano Judicial
ord.	Ordinal
pág.	Página
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
TSE	Tribunal Supremo Electoral
vgr.	Verbigracia

Introducción

De acuerdo con el Comité CEDAW, las esferas (pública y privada) de la actividad humana siempre se han considerado distintas y se han reglamentado de manera diferenciada. Invariablemente, se han asignado a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza. En cambio, la vida pública, que goza de respeto y prestigio, ha sido históricamente un espacio de hombres.

Pese a la función central que ha desempeñado en el sostén de la familia y la sociedad y a su contribución al desarrollo, la mujer históricamente se ha visto excluida y/o reducida en su participación en la vida política y del proceso de adopción de decisiones que determina, siendo los factores más importantes que han impedido su plena intervención en la vida pública los valores culturales. Es por ello que distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y más recientemente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, invitan a eliminar obstáculos para la plena participación en igualdad de condiciones de mujeres y hombres.

En la vida política, la ausencia de mecanismos de acceso a la justicia para el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres sería un obstáculo absoluto en la construcción democrática de un país. El libre ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos políticos de las mujeres, es aún deuda pendiente. Si bien la cantidad de candidatas y de mujeres electas en cargos de elección popular y en los órganos de dirección de los partidos políticos ha aumentado en la última década, el ejercicio de su participación en este ámbito no se produce bajo un escenario de equidad, ni de plena protección.

La cuota de género en las instancias electivas no ha resultado *per se*, ser una medida que en solitario elimine las barreras sociales y discriminatorias que enfrenta una mujer que entra en la vida política en El Salvador. En general, la falta de un sistema regulatorio de control articulado sobre la violencia política ejercida en contra de las mujeres es una barrera a su entrada y permanencia en el sistema, debido al alto grado de indefensión y el costo en distintos ámbitos que implica para ellas lograr éxito en las contiendas electorales.

Hasta la apertura de listas para las elecciones por diputaciones en 2015 y la ejecución de las reformas sobre democracia interna en las comicios de 2018, ambas devenidas de sendas resoluciones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en adelante Sala de lo Constitucional o Sala o SC) y el control sobre la elección de las candidaturas en contienda le correspondía a las dirigencias partidarias, por lo que solo se presentaban al electorado, partidario o no, las previamente consensuadas entre integrantes de los órganos de dirección.

Con la apertura de listas ha cambiado el escenario político electoral, volviéndose altamente competitivo interna y externamente, especialmente en algunos tipos de elección y circunscripciones, donde la violencia política se convierte en una herramienta que busca desmoralizar e inhabilitar por paralización a quienes representan a grupos minoritarios dentro de cada partido, a las mujeres víctimas de violencia basada en género o a las que antes de enfrentar un alto nivel de violencia política prefieren asumir como candidatas suplentes o en cargos de menor visibilidad. Esto se profundiza aún más en las candidaturas no partidarias, que desde 2012 que fueron habilitadas y en las que solo una mujer inició el proceso de recolección de respaldos para inscribirse como propietaria, sin poder lograr su participación.

Los presentes fundamentos teóricos sobre los procesos electorales, la intervención política de las mujeres y sus mecanismos de protección permiten a operadores del sistema tener los elementos suficientes para la adecuada aplicación de la GUÍA PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS ELECTORALES.

Marco conceptual

1

1.1. Aspectos generales

1.1.1. La igualdad y no discriminación como eje central

Uno de los aspectos más importantes de la lucha por la participación de las mujeres en la política, y de manera específica, de su incursión en los procesos electorales, es que tiene como eje central garantizar la igualdad formal y sustantiva, en las mismas condiciones que al hombre. Por ello, es importante señalar que la igualdad puede ser comprendida, en primer lugar, como un derecho previsto en el art. 3 de la Constitución Nacional de la República (Cn) y por consiguiente es una categoría jurídica que goza de esa protección reforzada en nuestro ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, se trata de una categoría relacional, es decir, requiere de un contraste entre dos o más situaciones para poder verificar su cumplimiento o su vulneración. En otras palabras, la igualdad de una persona o de un grupo de personas se concibe con relación a otra persona o grupo de personas que están o deberían estar en similares condiciones. Esto significa que para garantizar la igualdad no solo implica que esté establecida en la ley (igualdad en la ley), con disposiciones que expresen dicho principio, sino que se requiere de una igualdad ante la ley o sea que el trato y la aplicación de la ley sea la misma.

De allí que, cuando se habla de igualdad ante la ley, se pretende generar condiciones que permitan equiparar dos situaciones desiguales. Por tal motivo, se ha creado medidas especiales de carácter temporal (art. 4 CEDAW), encaminadas a acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de hecho para la equiparación que no sería posible sin la intervención de un tercero o de reglas para ello. Esto conlleva el establecimiento de acciones tendentes a lograr ese trato diferenciado, que se justifica para obtener que grupos dispares tengan iguales o al menos muy similares condiciones de ejercicio de sus derechos.

Tercero, la igualdad supone tomar las medidas apropiadas para eliminar toda manifestación de discriminación, así lo establece el art. 1 CEDAW, cuando define la discriminación contra la mujer de la siguiente manera: “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. La CEDAW aclara además en el art. 4 que las medidas especiales de carácter temporal no podrán considerarse discriminación, de acuerdo a la anterior definición.

1.1.2. Derechos políticos para la participación de la mujer

Otro elemento que resulta necesario circunscribir para cumplir con el objetivo de la presente Guía es la delimitación de los derechos que se consideran indispensables para que cualquier ciudadana o ciudadano (mujer u hombre), pueda participar en la política y sobre todo en el contexto de los procesos electorales.

Sobre la base de lo anterior, destacan de entre los derechos políticos los que a continuación se describen y que permiten a la ciudadanía participar activamente en el ámbito político y en el contexto de los procesos electorales.

El primero de ellos es el **derecho al sufragio**, que tiene dos vertientes y ambas son importantes para la participación política. Por un lado, el sufragio **activo**, regulado en el art. 72 ord. 1 Cn que se refiere al derecho que la ciudadanía tiene de votar para elegir a sus representantes mediante la realización de procesos electorales con todas las garantías constitucionales y legales. En relación con este derecho, cabe señalar que la Sala de lo Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente las características del sufragio activo (art. 78 Cn), y especialmente la del voto libre, en consonancia con la participación en condiciones de igualdad.

La SC consideró en la sentencia de 29-VII-2010, Inc. 61-2009, que para que el voto fuese realmente libre suponía que la ciudadanía votara no solo sin la intervención de “recompensa, castigo o presión alguna por el sentido de su voto y con plena capacidad de opción (votar sí o no, en caso de referéndum; por uno u otro candidato, en caso de elecciones; y abstenerse o votar en blanco, en cualquier caso)”. Para hablar de elecciones libres, dijo la Sala, “se requiere de otras condiciones, tales como: un sistema de derechos fundamentales (libertad de expresión e ideológica, derechos de asociación, información, reunión y manifestación, etc.), pluralismo político, acceso abierto al proceso electoral, partidos en competición, libre presentación y concurrencia entre las candidaturas, libre desarrollo de la campaña electoral y la posibilidad real de decidir sobre la permanencia o sustitución de los titulares del poder público”.

Esta consideración de la SC tiene dos perspectivas: una para las y los electores de tener plena capacidad de opción entre candidaturas que disponen de condiciones de equidad y por ende han desplegado su oferta electoral; y la otra para quienes se presentan a la contienda electoral a quienes se les debe asegurar un sistema de protección de sus derechos y en consecuencia de acceso al proceso. La primera perspectiva derivó con la sentencia de 5-IX-2014, Inc. 48-2014 en las listas abiertas para las elecciones de diputaciones (Asamblea Legislativa y Parlamento Centroamericano); mientras que la segunda rindió fruto con la sentencia de 22-VIII-2014, Inc. 43-2013 y sus subsiguientes autos de seguimiento, en los que la SC obligó a la Asamblea Legislativa a desarrollar lo relativo al derecho de acceso a la información y los principios de transparencia y de democracia interna de los partidos políticos.

Esquema 1. Derecho al sufragio activo y pasivo en el marco de elecciones libres



Fuente: elaboración propia

Justamente, tal como lo afirma el estudio “Las listas abiertas y el voto cruzado” (Fusades, 2019, pág. 25), “la combinación de los elementos del sistema electoral es un factor clave para potenciar la participación de la mujer”, además “[el voto combinado ha beneficiado más a las mujeres que a los hombres] de manera particular en El Salvador, por lo que es posible asegurar que la nueva concepción del voto libre, la forma de presentación de las listas y la cuota de género, como podemos observar a partir de los datos que se reflejan en el Cuadro 1, significaron la posibilidad de que las mujeres candidatas de las diferentes listas para diputaciones a la Asamblea Legislativa pudieran ser más y mejor votadas, teniendo en cuenta que con las listas cerradas y bloqueadas es la voluntad de los partidos políticos y no del electorado la que define su posición.

En el caso de los concejos municipales el sistema de listas cerradas y bloqueadas no ha sido modificado, por lo que no se registran cambios.

Cuadro 1. Representación de mujeres electas 2009-2018

	Concejos municipales	Asamblea legislativa		Total
	Alcaldesas	Propietarias	Suplentes	
2009	29	17	25	42 (71)
2012	28	25	25	50 (78)
2015	27	26	26	52 (79)
2018	29	25	47	72 (101)

Fuente: elaboración propia con datos del sitio web del TSE

Por el otro lado, se encuentra el derecho al sufragio pasivo previsto en el art. 72 ord. 3 y que se refiere a la vertiente que permite a la ciudadanía participar como parte de la oferta electoral para los cargos de dirección de los partidos políticos, optar a cargos públicos y ejercer funciones públicas en todos los planos gubernamentales (art. 7 lit. “b” CEDAW), o en candidaturas para los procesos electorales. Sobre esto último cabe señalar que el art. 80 Cn establece que son puestos de elección popular: la presidencia y vicepresidencia de la República, las diputaciones a la Asamblea Legislativa, al Parlamento Centroamericano y la integración de los concejos municipales.

Además, con relación al derecho de asociarse para ingresar a partidos políticos o constituir nuevos (art. 72 ord. 2 Cn), es dable afirmar que si bien no es un derecho que se perciba que haya sido limitado para lograr la participación de las mujeres en el ámbito político; sí es necesario revisar los procesos internos de suscripción femenina, así como los mecanismos de control que permitan garantizarles una efectiva participación en la vida interna de los institutos políticos.

No obstante, los avances existentes para garantizar la participación de la femenina en la política, la representación sigue siendo insuficiente con respecto a la porción que le corresponde en el Registro Electoral (52.60%)¹. En consecuencia, debe insistirse en la promoción de reformas en búsqueda de la paridad y medidas para evitar que las mujeres queden relegadas a las suplencias u obligar a que sean ubicadas en las propiedades. Con respecto a la posición que ocupan en la lista, dependerá de los resultados de la elección interna.

La Convención CEDAW en su art. 7 reconoció además como parte de estos derechos, el participar activamente en la formulación de políticas gubernamentales y participar en su ejecución, así como la participación en organizaciones de sociedad civil que se ocupan de la vida pública y política del país.

1. Dato correspondiente a la elección presidencial de 2019, según Memoria de Elecciones de TSE.

1.2. Violencia basada en género contra las mujeres

Cada paso de protección de los derechos de la mujer en El Salvador ha sido marcado por largos períodos reivindicativos, nada ha sido fácil y mucho ha dependido de la voluntad política relacionada a procesos electorales de los partidos políticos con representación legislativa, más que por la formación y concientización de sus líderes. Otro elemento importante en ese tránsito ha sido la presencia de un mayor número de mujeres de distintas denominaciones en las curules, pero, aún no es suficiente y se requieren reformas al marco normativo que protejan a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos.

En el sistema legal salvadoreño toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia por razón de su género, así lo han reconocido sendas Convenciones Internacionales, ratificadas por la Asamblea Legislativa salvadoreña como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará), y la normativa nacional tanto, en la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE), desde la perspectiva de la prevención, como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV).

Esta última norma establece en su artículo 2 inciso 1º que: “El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia comprende, ser libres de toda forma de discriminación, ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados de comportamiento, prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”. Y en la misma lógica, su artículo 8 letra k), reconoce como violencia contra las mujeres cualquier acción (y por ende en cualquier ámbito) basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento (físico, sexual o psicológico) a la mujer, tanto en espacio público como privado. Por tanto, el ámbito político y en especial el electoral no quedan excluidos de la protección que establecen dichos cuerpos normativos.

En 2016, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará que aprobó la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en la Vida Política, identificó que estas conductas podían ser realizadas de manera directa o a través de terceros, con el propósito de menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicios de sus derechos políticos; asimismo, la Relatora Especial sobre violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias insistió que el objetivo de esta violencia es preservar los roles y estereotipos de género tradicionales y mantener las desigualdades estructurales y de género (2018).

De acuerdo con el Comité CEDAW en su recomendación general No. 23, párrafo 14 “Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población” (1997).

1.3. Proceso electoral y sus etapas

Tal como se ha planteado en la introducción, el objeto de la presente Guía es convertirse en una herramienta útil para garantizar la participación de las mujeres en la política y de manera más concreta en los procesos electorales. En tal sentido, es esencial para quienes hagan uso de este documento, conocer los conceptos que se suelen utilizar en dicho ámbito y cuáles son los términos precisos para cada uno. Esto ayudará a tener una mejor comprensión del fenómeno al que se enfrentan las mujeres que se sumergen en la esfera electoral.

Antes de continuar, es preciso indicar que la normativa electoral aplicable y vigente se compone de los siguientes cuerpos normativos: Código Electoral (CE), Ley de Partidos Políticos (LPP) y Disposiciones para la Postulación de Candidaturas No Partidarias en las Elecciones Legislativas (DCNP). La Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las elecciones presidenciales, así como el decreto de reforma para habilitar el sufragio activo en las elecciones legislativas y municipales, que se encuentra en proceso constitucional de controversia, no resultan aplicables, dado que el sufragio pasivo se encuentra regulado en los demás cuerpos normativos.

1.3.1. Conceptos básicos

Así, a continuación, se explican y delimitan los conceptos de proceso, evento y jornada electoral. Cabe señalar que la legislación salvadoreña no utiliza de manera correcta estas significaciones que se mencionan, pero a partir de la literatura especializada y el análisis de la normativa electoral vigente, es posible llegar a las siguientes conclusiones.

El Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral –CAPEL– (Ralda, 1989), define el **proceso electoral** como el “medio y la garantía del libre ejercicio de la función electoral y de la autenticidad de los resultados”; enmarcándolo en la elección de la representación política.

Por su parte, José Woldenberg y Ricardo Becerra bajo un esquema de fases o momentos para obtener un fin lo proponen como “una serie de etapas en las cuales tiene lugar, característicamente, la designación de los titulares del gobierno y del Poder Legislativo. [...] En él se manifiestan las opciones, las ideas y la fuerza de los actores (partidos y agrupaciones), que aspiran al gobierno o a los cargos legislativos, pero también y sobre todo en el proceso electoral cristaliza la participación y la decisión de los ciudadanos en torno a quienes deben ser sus gobernantes y legisladores.” (2004).

Con más contenido, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), considera como proceso electoral a la “serie de pasos comprendidos en la preparación y realización de una elección, o en la aplicación de un instrumento de democracia directa. El proceso electoral normalmente comprende la adopción de una ley electoral, el registro de los electores, la postulación de candidatos o partidos políticos o el registro de propuestas, la campaña electoral, la votación, el recuento de los votos, la consolidación de resultados, la resolución de controversias electorales y el anuncio oficial de los resultados” (IDEA, 2006).

A partir de las anteriores definiciones, es posible afirmar que el concepto de **proceso electoral es comprehensivo**, y se trata del conjunto de acciones enlazadas e interdependientes que aseguran un resultado que representa la voluntad popular y que inicia con los actos preparatorios del evento electoral y finalizan con la declaratoria de resultados y entrega de credenciales.

El segundo concepto, **evento electoral se refiere al periodo de tiempo que comprende desde la convocatoria de elecciones hasta la finalización del proceso de escrutinio final**, que culmina con la decisión sobre los recursos concernientes a los resultados obtenidos mediante el citado escrutinio. Esta etapa es probablemente la más esperada por la ciudadanía y para el que se preparan las diferentes candidaturas que participan en un proceso electoral.

Y finalmente, la **jornada electoral es sinónimo del día de las elecciones** y consecuentemente, se compone de todas las actividades tendentes a la realización de la votación: desde la integración de las juntas receptoras de votos (JRV), y la apertura de los diferentes centros de votación hasta el cierre de la votación y el consecuente escrutinio preliminar que finaliza con la elaboración del acta de cierre y escrutinio (ACE), con su remisión de la forma que establezca el Tribunal Supremo Electoral.

Así, tomando en cuenta los conceptos explicados, es dable trazar las líneas generales de un proceso electoral para orientar a las personas que hagan uso de la presente Guía respecto de las etapas y las implicaciones dentro de cada una de ellas.

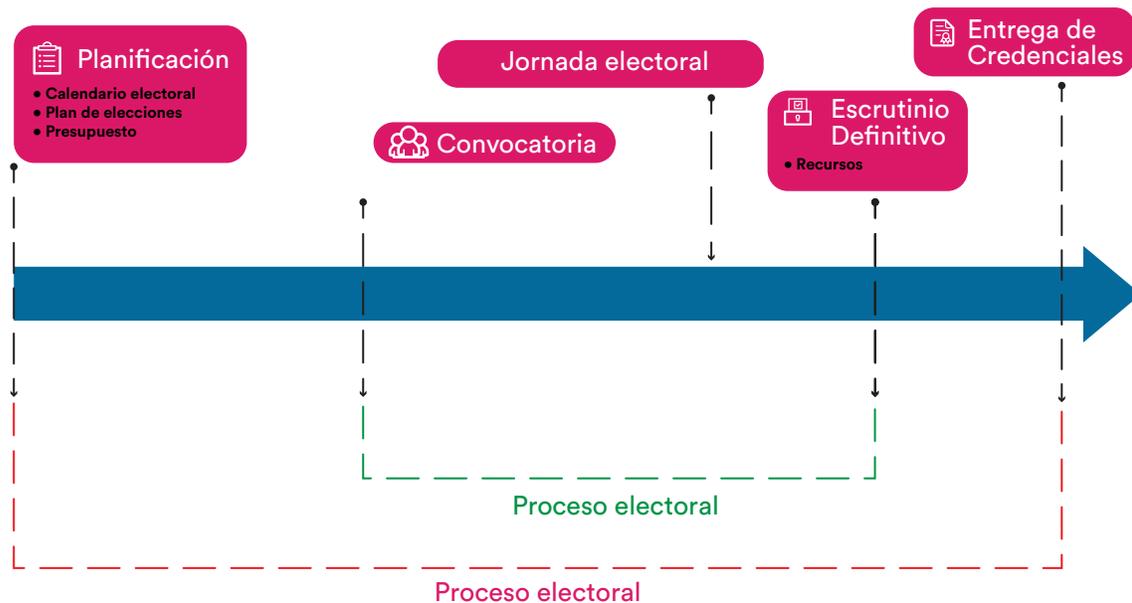
Sin embargo, antes de pasar a revisar cada etapa del proceso electivo es pertinente y esencial tener una idea concreta del concepto de **propaganda electoral**, a fin de tener claridad al momento de que se aborde. En tal sentido, tanto la jurisprudencia constitucional como la electoral han coincidido en un concepto amplio pero preciso de la propaganda electoral que no se limita única y exclusivamente a solicitar el voto como otrora ocurrió. Dicho concepto se encuentra totalmente superado.

Así, de acuerdo con lo sostenido por el TSE en el caso DJP-DE-06-2013/EP2014:

“[...] difundir mensajes en los que se aluda, haga referencia o se prometa la realización de políticas públicas, programas o acciones específicas que solamente pueden materializarse desde un cargo de elección popular [...] e identificar al partido o candidato que llevará a cabo tales acciones de tener la oportunidad de desempeñarse en el citado cargo

en un período determinado, lleva implícita la solicitud de apoyo futuro, que solamente puede darse a través del voto ciudadano y que deja de ser abstracto al determinarse la elección en la que será requerido, configurándose así un mensaje que sobrepasa los límites de la propaganda política, que debe ser entendida como el derecho que tienen los partidos de dar a conocer su ideología o visión sobre distintos temas de interés de la sociedad, incurriendo entonces en “actos de propaganda electoral”.

Esquema 2. Esquematización del proceso electoral



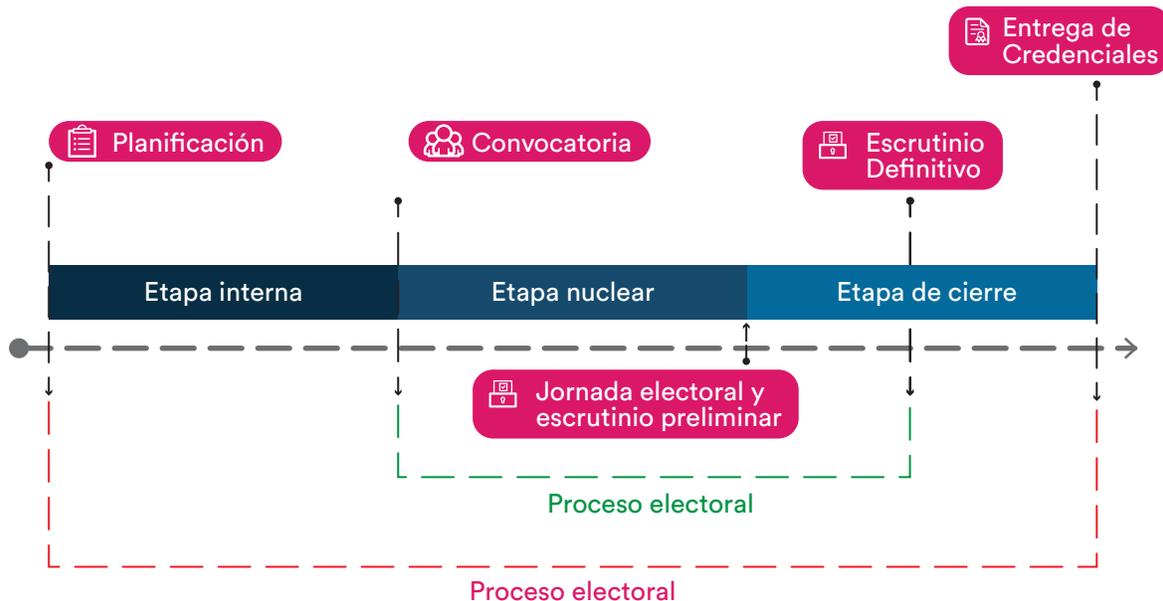
Fuente: elaboración propia

En sentido contrario, el mismo TSE en el caso DJP-DE-10-2013/EP2014 ha considerado que: “la propaganda electoral no solo tiene por finalidad buscar apoyo para una propuesta electoral, partido o candidato, sino también la de evitar que los adversarios no logren más simpatías o pierdan su caudal de apoyo electoral”, perfilando así la denominada **propaganda electoral negativa**. Empero, este tipo de propaganda no tiene una infracción *per se*, por lo que deben de utilizarse y enmarcarse en las contenidas tanto en el Código Electoral como en la Ley de Partidos Políticos.

1.3.2. Etapas del proceso electoral

Aunque en la normativa electoral salvadoreña no existen claras alusiones o expresiones sobre las etapas que componen los procesos electorales, es posible identificar tres:

- i. La etapa antes de la convocatoria a elecciones o interna de los partidos políticos;
- ii. La etapa nuclear de las elecciones; y
- iii. La etapa final o de cierre.

Esquema 3. Etapas del proceso electoral

Fuente: elaboración propia

1.3.2.1. Etapa interna

Durante esta etapa, se realizan las actividades preparatorias y tendentes a lograr lo que el Código Electoral denomina la “pureza del proceso eleccionario”. En otras palabras, durante este período de tiempo se llevan a cabo actividades que sirven para sanear el proceso de aquellos elementos que puedan, posteriormente, poner en duda la veracidad de los resultados electorales. El rigor del trabajo durante esta etapa marcará la calidad con que se desarrolle el proceso electoral.

Entre las acciones que componen esta etapa, las que interesan para efectos de la presente Guía, así como de las candidaturas y participación de las mujeres en estos procesos, son:

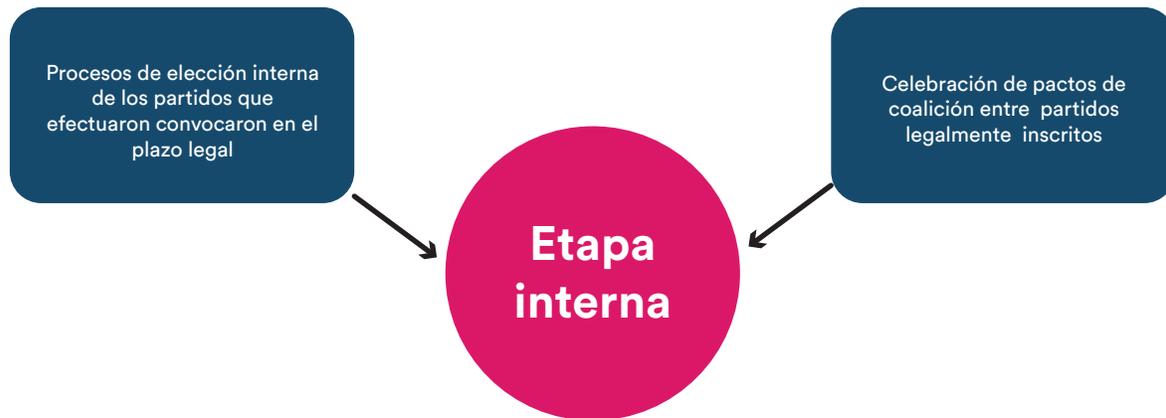
- a. La celebración de procesos de elección interna por los partidos políticos legalmente inscritos para seleccionar de entre sus afiliados las candidaturas a cargos de elección popular, previa convocatoria efectuada a su filiación o militancia antes de la fecha límite para ello²; y
- b. El establecimiento de pactos de coalición entre los partidos políticos legalmente inscritos³.

Especial atención merece la primera de las actividades que se han mencionado, ya que justamente durante ese contexto es que se vuelve crucial la participación de las mujeres en los procesos electorales. En el desarrollo de las elecciones internas de cada partido, quienes deseen inscribirse como precandidatas deberán llevar a cabo cada uno de los pasos necesarios para participar en ellos.

2. Según el inciso 1º del artículo 37-B de la Ley de Partidos Políticos se debe llevar a cabo al menos seis meses antes de la convocatoria a elecciones, por lo que debe existir un calendario electoral elaborado y comunicado debidamente por el Tribunal Supremo Electoral.

3. Sobre este aspecto, cabe señalar que únicamente podrán conformar coaliciones aquellos partidos políticos que estén legalmente inscritos al momento en que la Ley de Partidos Políticos dispone como última fecha para convocar a elecciones internas. Es decir que, si un partido se inscribe legalmente con posterioridad a esa fecha, ya no tiene posibilidad de participar en ese determinado proceso electoral y por consiguiente no tiene derecho a formar pactos de coalición con alguno o algunos de los partidos políticos que sí tendrán derecho de participar.

Esquema 4. Acciones relevantes de la etapa interna



Fuente: elaboración propia

1.3.2.1.1. Proceso de elección interna

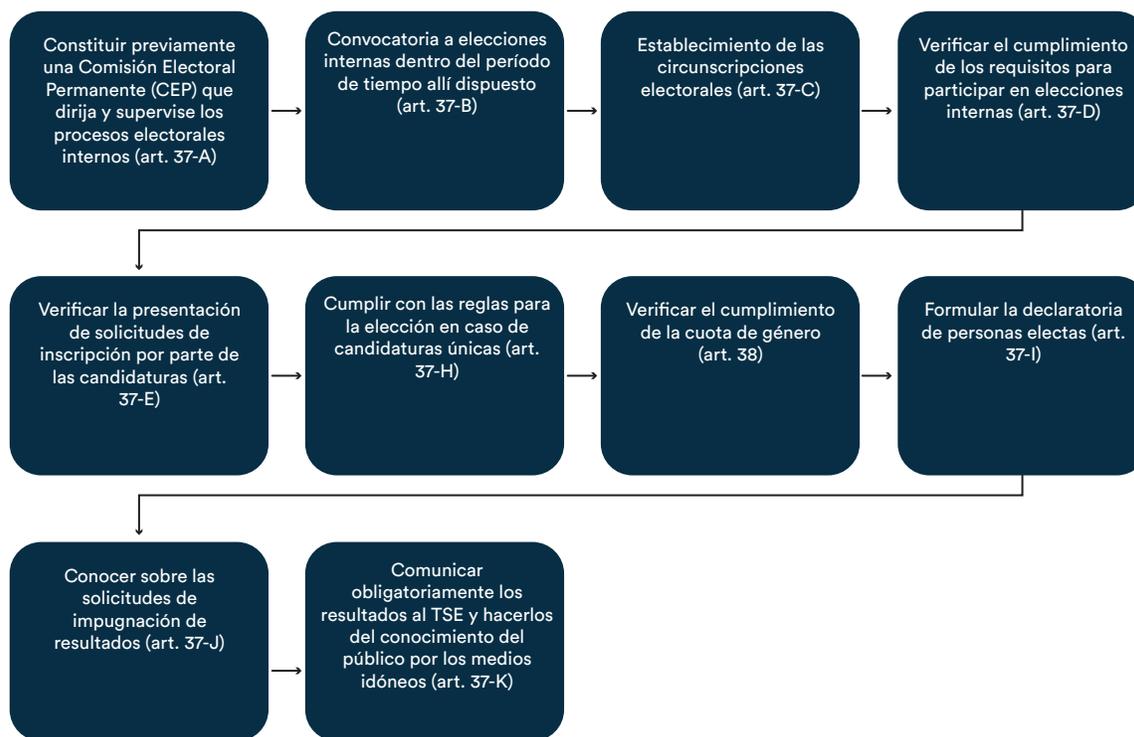
Durante el proceso de elección interna, quienes deseen postularse como precandidatas dentro de sus respectivos institutos políticos deben tener en cuenta varios aspectos. Estos procesos internos se rigen por las reglas establecidas a partir del artículo 37 LPP y siguientes. En la citada disposición se indica que, para la elección de candidaturas a cargos de elección popular, los partidos están obligados a efectuar elecciones internas que se registrarán por “las normas establecidas en esta ley, sus estatutos partidarios y reglamentos”, y realizada a través de elecciones internas, con voto libre, directo, igualitario y secreto de los miembros o afiliados al partido político.

En la sentencia del 4 de enero de 1994 dictada en el proceso de amparo 5-M-93, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia aseveró: “Lo anterior conduce a afirmar que tanto la constitución, organización, funcionamiento, y hasta la extinción de los partidos políticos, deben encontrarse encuadrados dentro de los principios de una verdadera y sana democracia contra todo aquello que las desconozca, afecte o amenace. En razón de la labor tan importante que ejecutan los partidos políticos, cada vez se demanda más por un proceso de control de su actividad –al interior o exterior-, orientando sus actividades dentro de un marco del orden constituido, pues con ello –en el fondo-, se defiende el 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 selección de la dirigencia o de candidatos a cargos de elección popular, como manifestación de la democracia interna de los partidos políticos”.

Cada uno de los procesos de elección interna tendrá que cumplir con los requisitos mínimos previstos en los artículos 37-A al 37-L, y con la cuota de género que señala el artículo 38 LPP.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que cada proceso interno tiene reglas especiales o específicas propias de cada partido político que se recogen en sus estatutos o reglamentos respectivos. Por ello, es esencial que las ciudadanas que deseen someterse a un proceso de esta clase deben conocer anticipadamente las reglas a las que tendrán que enfrentarse.

Es importante señalar que en las reglas internas pueden encontrarse algunas diferencias en cuanto a los requisitos que se deben de cumplir para inscribirse como precandidatas o en cuanto a los recursos y las instancias partidarias que existen para poder utilizarlos de manera correcta. Por ello se recalca la importancia de que las precandidatas conozcan de forma previa dichas reglas de juego, pues de lo contrario estarían en desventaja con relación a sus rivales pre electorales.

Esquema 5. Fases de proceso de elección interna

Fuente: elaboración propia

Para efectos de lo mencionado en el párrafo anterior, se puede consultar en el Anexo No. 1 un cuadro sinóptico que contiene los datos comparados sobre las facultades de las diferentes Comisiones Electorales Permanentes (CEP), de los partidos legalmente inscritos, para los procesos de democracia interna o en su caso si las reglas se remiten a un reglamento especial para tal efecto.

Finalmente, cabe mencionar que, durante esta etapa, a pesar de que no existe regulación expresa respecto de la posibilidad de hacer propaganda por parte de quienes se postulan, el Tribunal Supremo Electoral ha referido que puede ejercerse ese derecho, pero bajo ciertas condiciones en cuanto a su alcance y, por ende, limitando los mecanismos utilizados. Fue en los procesos sancionatorios electorales relativos a la precampaña presidencial de los precandidatos del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), marcados con las referencias PSE-E2019-01-2018/ PSE-E2019-10-2018/ PSE-E2019-11-2018, donde el TSE estableció los siguientes aspectos que son relevantes para enmarcar la propaganda electoral de las elecciones internas:

- a. “Las **elecciones internas** constituyen ejercicios democráticos que competen exclusivamente al conjunto de ciudadanos que se encuentren en el padrón de electores de cada partido político inscrito”;
- b. “Las **ofertas electorales que se realicen deben ir enfocadas a ellos**, ya que son precisamente ellos los llamados a sufragar. Por esa razón, **los partidos políticos y sus precandidatos/as primordialmente deben buscar mecanismos de comunicación** en las sedes del partido establecidas en el territorio nacional, y **enfocarse a sus afiliados/as, dando oportunidades de equidad en esa contienda interna a todos sus candidatos** que aspiren al cargo de elección popular”;
- c. “La propaganda realizada en el contexto de elecciones internas debe enfocarse a los afiliados, y **debe expresarse la condición de precandidato** que aspira a un cargo de elección popular”;

- d. “De conformidad con el principio de equidad en la contienda, **una elección interna no puede legitimar la posibilidad de desarrollar una campaña electoral anticipada**, violentando el límite temporal del artículo 81 de la Constitución”.

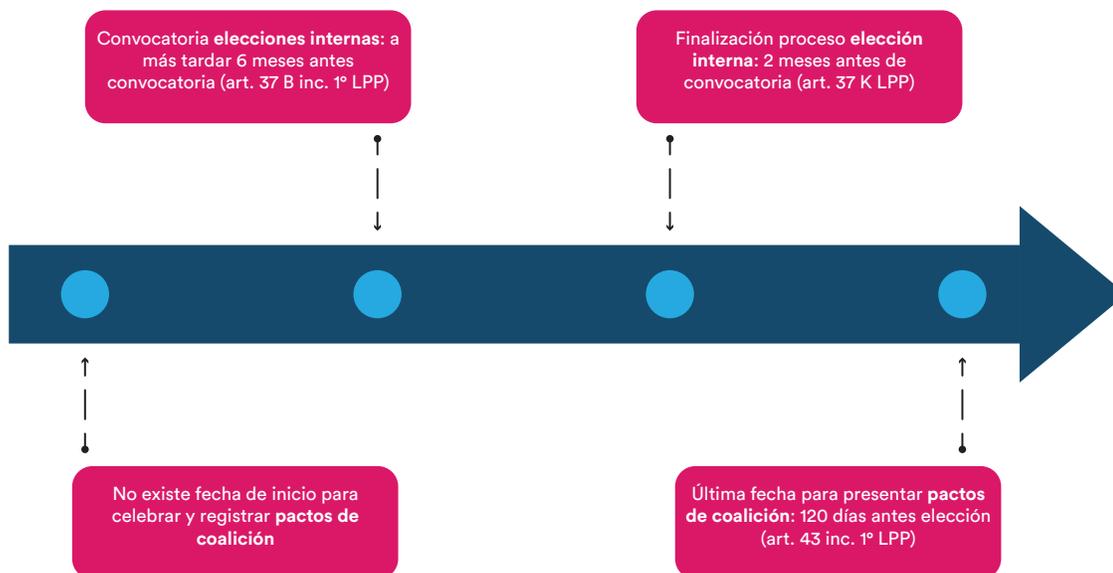
De lo anterior se deduce que, para el TSE, a partir de la introducción de la regulación de elecciones internas partidarias, existe válidamente la propaganda electoral en dichos contextos y que conceptualmente es igual a la de un evento eleccionario. Asimismo, se delimita su ámbito de difusión a los afiliados, por lo que es importante saber utilizar los mecanismos de difusión a fin de no sobrepasar esa esfera interna. Se valida, igualmente, la figura de la precandidatura y se le otorga protección sobre la base del principio de equidad en la contienda para que la propaganda electoral interna no suponga una campaña electoral anticipada en los términos del Código Electoral. Empero, el TSE no estableció ningún mecanismo para la protección para las precandidaturas contra propaganda ilegal y negativa, ni autoridad que deba conocer sobre similares peticiones. Por consiguiente, existe un vacío legal que deberá ser reglamentado para futuros procesos electorales.

Sin embargo, los estatutos partidarios poseen organismos internos que, aunque no han sido concebidos originalmente para controlar la temática de las elecciones internas, pueden funcionar como órganos de control, lo que supondría la necesidad de que los partidos políticos establezcan en sus estatutos infracciones y sanciones por la realización de propaganda ilegal, en consonancia con lo previsto por el art. 29 letra d) LPP, en el que se afirma que son asuntos internos de los partidos políticos los procedimientos para la selección de las precandidaturas, lo que incluye el control de propaganda ilegal y negativa contra los precandidatos. Ver Anexo 2 sobre el control interno de cada partido sobre la propaganda.

1.3.2.1.2. Pactos de coalición

Un aspecto a tomar en consideración durante la etapa interna es conocer los pactos de coalición que serán celebrados de cara a la selección de las candidaturas a los diferentes cargos de elección popular. Un defecto de la LPP en cuanto a la celebración de los pactos de coalición es que su plazo finaliza con posterioridad a la celebración de las elecciones internas (ver esquema 6), generando posibles distorsiones al momento en que las coaliciones conformen sus planillas.

Esquema 6 . Cronología etapa interna



Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Comparativo 2018-2021 sobre cronología etapa interna

	Pactos de coalición		Elecciones internas		Convocatoria a elecciones
	Inicio	Finalización	Inicio	Finalización	
2018	N/A	4 sept 2017	3 abril 2017	3 agosto 2017	4 octubre 2017
2021	N/A	31 agosto 2020	29 marzo 2020	29 julio 2020	30 sept 2020

Fuente: elaboración propia a partir de calendarios electorales

Generalmente, el plazo para la celebración de pactos de coalición finaliza con posterioridad a la última fecha para llevar a cabo elecciones internas y dicha posibilidad es la que tiene implicaciones respecto de las candidaturas que han sido electas por los institutos políticos que se coaligan. En estos casos, por lo general, los partidos políticos que se unirán en coalición ya han debido elegir a todas sus candidaturas y al formalizar el pacto deberán desechar aquellas que le corresponderán al otro instituto político. Justamente, esta situación implica una vulneración del derecho al sufragio pasivo (derecho a ser candidato), de quienes han sido elegidos mediante procesos de elección interna. En caso de suceder una situación similar, es preciso que se tome en consideración cuáles son los mecanismos que prevén tanto los estatutos partidarios como la normativa electoral aplicable.

1.3.2.1.3. Proceso de reconocimiento como candidata no partidaria

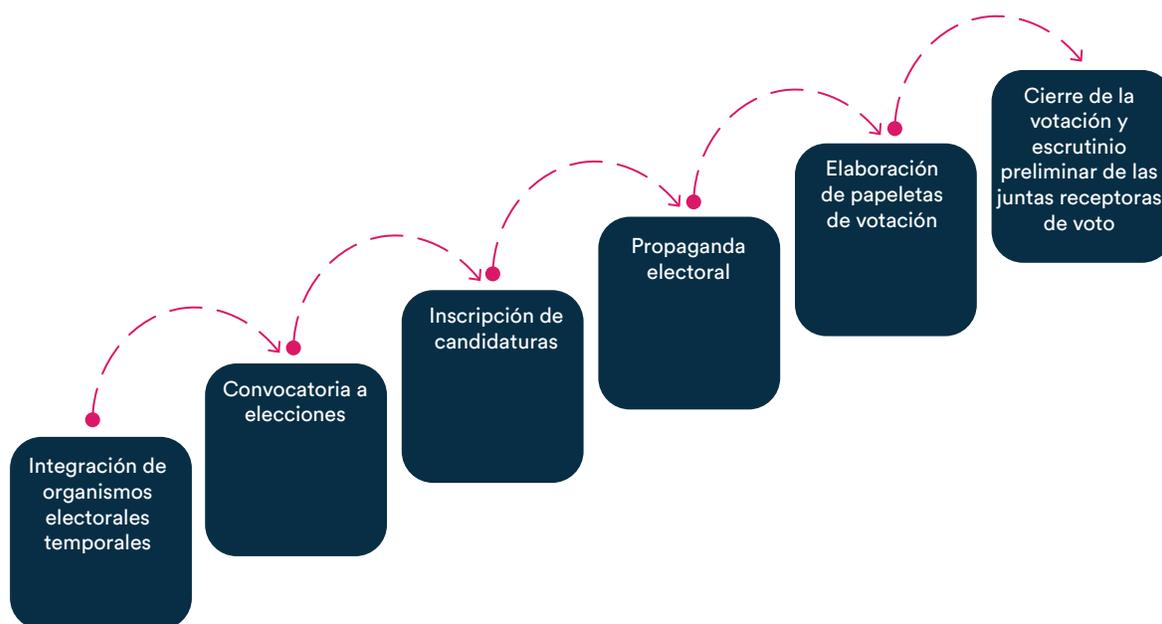
Por último y no menos importante de reseñar, es el caso de quienes desean participar en el proceso electoral como candidatas no partidarias. Para ellas, el ejercicio electoral no incluye elección interna, pero sí conlleva los siguientes pasos que deben de tomar en consideración antes de presentar su solicitud de inscripción al TSE.

Deben solicitar mediante escrito formal su reconocimiento como candidatas no partidarias al TSE, de conformidad con las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas No Partidarias en las Elecciones Legislativas. A esta solicitud deberán anexar un número de libros suficientes para la recolección de respaldos necesarios, conforme al número indicado en la referida norma. En caso de que el Tribunal Supremo Electoral autorice la solicitud, le serán autorizados los libros y tendrán un plazo, determinado por resolución, para recolectar los respaldos suficientes.

Al finalizar el proceso de recolección de los respaldos, deberán presentar los libros para que sean revisados por el TSE y determinar si ha obtenido el número suficiente. En caso de cumplir con el requisito previsto, la institución emitirá una resolución en la que reconocerá a la persona como candidata no partidaria. Con dicho reconocimiento, podrá luego presentar su candidatura con los demás requisitos que establece la normativa electoral.

1.3.2.2. Etapa nuclear de las elecciones

La convocatoria a elecciones es el banderillazo de salida para quienes competirán en la contienda electoral, o sea las personas que hayan resultado electas en procesos partidarios de elección interna. A partir de ese momento dan inicio una serie de actividades fundamentales para la realización de la jornada electoral y finalización del evento electoral. Sin embargo, esta etapa inicia un poco antes de ese momento, justo cuando las y los precandidatos son proclamados candidatas o candidatos de sus respectivos partidos políticos, quienes los postularán ante el Tribunal Supremo Electoral para su participación en el proceso electoral.

Esquema 7. Fases de la etapa nuclear

Fuente: elaboración propia

A este período se le puede denominar como nuclear del proceso electoral e incluye las siguientes fases:

Como puede verse, en el contexto de la participación política-electoral de las mujeres, esta es una etapa fundamental, siempre que se hayan superado las vicisitudes de la anterior. Desde el momento en que se convierten en candidatas, están revestidas de una protección más intensa por parte de la normativa electoral y ello debe ser garantizado por la autoridad competente.

1.3.2.2.1. Relativo a candidatas partidarias

Por ejemplo, en esta etapa se deben revisar los requisitos de las solicitudes de inscripción que presenten los partidos políticos y las candidaturas no partidarias si correspondiere. Lo realiza el TSE, si la candidatura es para la Asamblea Legislativa o el PARLACEN; o bien las Juntas Electorales Departamentales si es para integrar Concejos Municipales. De hecho, el art. 144 CE prescribe que: “Las candidaturas se inscribirán siempre que cumplan los requisitos exigidos por el presente Código, la Ley de Partidos Políticos y demás Leyes aplicables”. En la misma lógica, el art. 148 CE establece como causal de denegación de inscripción la siguiente: “a. Cuando los candidatos o candidatas postulados no reúnan los requisitos legales”.

Y en esa misma línea, el art. 165 inciso 2° CE señala que la solicitud de inscripción de planillas de concejos municipales deberá establecer el orden de precedencia de los regidores propietarios y suplentes, tanto para el caso de la planilla ganadora como en caso de no obtener la mayoría simple; pero en todo caso, en consonancia con el art. 38 LPP, el 30% de cuota de género “SERÁ EXIGIBLE TANTO EN LAS PLANILLAS QUE PRESENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS O COALICIONES EN CASO DE RESULTAR GANADORES, COMO EN LAS LISTAS EN QUE DESIGNAN EL ORDEN DE PRECEDENCIA EN CASO DE NO OBTENER MAYORÍA SIMPLE, DE ACUERDO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 165 INCISO SEGUNDO DEL CÓDIGO ELECTORAL”.

En este caso el primer llamado para verificar el cumplimiento de la cuota legalmente establecida es el propio partido político antes de presentar las candidaturas al TSE, quien finalmente ejerce el control de su cumplimiento. Hasta la fecha no se ha presentado ninguna planilla que no cumpla con lo establecido en la ley, siempre han estado integrados

por más del 30% de mujeres y por ende el TSE no ha seguido ningún procedimiento sancionatorio por su violación al amparo del artículo 71 e). Ver Anexo 3 sobre la forma de inscripción de la candidatura por cada partido.

Como puede deducirse del análisis de las reglas anteriores, estas tienen como objetivo principal generar equidad en la contienda al no permitir inscripciones que no reúnan los requisitos de ley, aunque de manera indirecta también, en alguna medida, garantizan la participación de las mujeres en los procesos electorales en concordancia con la cuota mínima establecida, que habiendo marcado un avance en la legislación salvadoreña, aún no es suficiente, en tanto faltan mecanismos para mayores y mejores posiciones.

1.3.2.2. Relativo a candidatas no partidarias

En esta etapa del proceso, las mujeres que hayan obtenido el reconocimiento como candidatas no partidarias tendrán derecho de presentar al TSE una solicitud de inscripción para participar en la contienda electoral. Al escrito correspondiente en el que solicita ser inscrita como candidata no partidaria, deberá acompañar una copia de la resolución de reconocimiento emitida por el TSE y los demás requisitos que se detallan:

1. Certificado partida de nacimiento (art. 160 a) CE).
2. Fotocopia DUI ampliada (art. 160 b) CE).
3. Certificación partida nacimiento padre o madre (para los no nacidos en el territorio) (art. 160 d) CE).
4. Constancia de habilitación de candidatura no partidaria emitida por el TSE (art. 160 e) CE).
5. Solvencias de: i. Impuesto sobre la renta, ii. Finiquito Corte de Cuentas, iii. Municipal del domicilio del candidato (art. 160 f) CE).
6. Acta notarial de conformación grupo de apoyo (art. 8 letra b), modificado por DL 835 del 8 de septiembre de 2011, DO 183, Tomo 393 del 3 de octubre de 2011).
7. Fianza del 25 % del presupuesto (art. 8 letra d), modificado por DL 835).
8. Plataforma legislativa (art. 8 letra e) DL 555 del 16 de diciembre de 2010, DO 8, Tomo 390 del 12 de enero de 2011).
9. Proyecto de presupuesto (art. 8 letra f) DL 555).
10. Declaración jurada de no estar afiliado a ningún partido político (art. 8 letra g) DL 835).
11. Declaración jurada de que no se encuentra obligado al pago de pensión alimenticia (DL 1015 del 3 de octubre de 2002, DO 200, Tomo 357 de 25 de octubre 2002).

1.3.2.3. Etapa final o de cierre

Esta etapa posee dos importantes actos de control, a saber: i. El escrutinio preliminar que es realizado por las juntas receptoras de votos y contra el cual caben los recursos de nulidad de urna y nulidad de elección; y ii. El escrutinio final que se efectúa, de manera centralizada por el TSE, con base en las actas de cierre y escrutinio que remite cada una de las juntas receptoras de votos y cuyo resultado permite ser controlado mediante el recurso de nulidad de escrutinio.

Si son superadas estas fases de control se pasa a la de declaratoria definitiva de resultados electorales y con ello la entrega de las correspondientes credenciales a los funcionarios que han sido electos.

Como puede inferirse de las anteriores consideraciones, se trata de una fase de cierre de todo el proceso en la cual la intervención de los candidatos es mínima, aunque no inexistente, ni prohibida. En ese sentido, es posible que durante esta etapa sucedan menos situaciones que puedan ser luego catalogadas como violencia de género, aunque siempre será necesario evaluar el caso concreto para establecer una determinación.

Procesos electorales y violencia de género

2

2.1. Violencia de género política y electoral

Incluso cuando el país cuenta con regulaciones específicas contra la violencia de género y una jurisdicción especial de protección, varias de sus expresiones materiales carecen de una regulación específica, especialmente la relacionada a la violencia política, por lo que su protección en el ámbito electoral es un tema pendiente. Además, teniendo en cuenta el calendario electoral, la situación nacional y la agenda de la Comisión de La Mujer e Igualdad de Género que aún no logró obtener dictamen favorable para la consideración del pleno, las reformas directamente relacionadas al Código Electoral⁴ tendrán que seguir esperando, al menos para el proceso electoral de 2021, y las vinculadas a la LEIV, sobre violencia política, no saldrán a tiempo para proteger a las mujeres en la etapa interna, especialmente en las elecciones internas⁵.

Sin embargo, eso no significa que las mujeres no cuenten con un marco de protección que pueda ser utilizado con las herramientas apropiadas pues, aunque las reformas son necesarias, no son imprescindibles para la defensa del ejercicio de sus derechos frente a la violencia política que viven.

A partir del artículo 2 de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres -que más adelante se desarrollará en lo pertinente a la presente Guía- y el reconocimiento expreso en sus numerales 1, 5, 7, y 9 al derecho de las mujeres al respeto a su vida y su integridad física, psíquica y moral, dignidad inherente a su persona y protección a su familia, libertad y seguridad personal, a no ser sometida a tratos humillantes y la igualdad de protección ante la ley y de la ley; es posible encontrar una protección especial para quienes sufren de violencia política y, por ende, la relacionada al contexto electoral. Ello se refuerza al relacionarlo con el principio de Prioridad Absoluta, establecido en el artículo 4 de la misma ley, que claramente reconoce el respeto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en cualquier ámbito, y por ende el ámbito político electoral se encuentra incluido.

Otro elemento esencial es la presunción del artículo 7 de la referida LEIV, sobre el origen de la relación desigual de poder o de confianza frente a la que la mujer se encuentra en una posición de desventaja respecto a los hombres, sobre todo en aquellas que corresponden a las dirigencias partidarias y financistas de las campañas electorales, ambos dominados por estos.

Debe tenerse en cuenta que, por los avances en la legislación, aun cuando falta por avanzar, cada vez es más difícil excluir a las mujeres y denegar sus derechos políticos, por lo que la violencia funciona como un instrumento de hecho para limitarlos.

4. Art. 291-A.- un año antes de celebrarse cualquier tipo de elección, no se admitirá ninguna modificación a las reglas que rigen el proceso electoral, salvo aquellas que sean estrictamente necesarias para ejecutar algún aspecto de la elección.

5. Fueron revisados los expedientes que se tramitan en la comisión sobre la violencia política: 447-10-2018-1; 724-3-2019-1; 726-3-2019-1; 730-3-2019-1; 1676-1-2020-1, en este último se incorporan responsabilidades para el TSE y se incorporan las expresiones o conductas que constituyan violencia política contra las mujeres, reconociéndose como agravante si se cometiesen en período de campaña electoral.

En virtud del ámbito de análisis al que circunscribe la Guía, se considera pertinente aclarar que la misma se delimitará a ciertos derechos políticos que ya han sido mencionados en el marco conceptual, no obstante que la Guía para el abordaje de la Violencia Política contra las Mujeres elaborada por Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), en 2017 estableció un catálogo más amplio de ellos.

Estos derechos a los que se delimita el análisis actual y que a continuación se describen, son los que se consideran susceptibles de garantizar la participación política de las mujeres en el marco de los procesos electorales, siendo estos, según la referida Guía: derecho a optar a cargos públicos y derecho a ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas, en resumen, derecho al sufragio pasivo.

2.2. Protección contra la violencia de género en el ámbito político mediante normativa especializada en violencia de género

Dada la existencia de normativa especializada para el control de la violencia de género -que incluye aquella que ocurra en el ámbito político o de los procesos electorales-, y tomando en consideración los aspectos relacionados en los apartados anteriores, es conveniente abordar sus límites y alcances para garantizar la participación política de las mujeres.

El marco normativo al que se hace referencia está compuesto por las siguientes leyes: i. Ley de Igualdad Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE) publicada en el Diario Oficial el 8 de abril de 2011; ii. Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 2011; y iii. Decreto para la Creación de los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres. Estas leyes contienen mecanismos de protección especializados para combatir la violencia de género en cualquier ámbito o contexto, por lo que resulta importante destacarlos y evaluar su aplicación en el contexto de la violencia en período electoral.

2.2.1. Ley contra la Violencia Intrafamiliar (LCVI)

Mientras una mujer no externa en el ámbito público su intención de participar activamente en la política, es el ámbito privado el que puede ejercer presiones para limitar sus derechos, pudiendo resultar víctima de acciones en el contexto familiar que pretendan impedir la adopción de una decisión libre en la arena política. La LCVI en su artículo 3 letra contiene las distintas violencia intrafamiliar psicológica, física, sexual o patrimonial que pueden ser utilizada en el seno de las relaciones familiares para obstaculizar la libre configuración de la autodeterminación de las mujeres; por lo que resulta un mecanismo idóneo para su protección en ese ámbito.

En consecuencia, para los efectos de este trabajo será considerada solo para la fase íntima, pues no existe en la materia electoral una herramienta jurídica de tutela durante ese período.

2.2.2. Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE)

La LIE reconoce como uno de sus principios rectores en su art. 5 a la paridad “como un valor y un fin para la garantía de la democracia”, definiéndose como “la promoción de la participación de representación equitativa de mujeres y hombres en todos los ámbitos: sociales, económicos y políticos”. Asimismo, en el art. 20 se establece la obligación a los partidos políticos de promover la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos y en el art. 21 la promoción de la igualdad en las organizaciones políticas. Finalmente, el art. 22 es quizás el más importante de la referida norma al establecer que: “Se fomentará en los procesos electorales la participación política de la mujer en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la equidad de género en el país y sobre las políticas públicas que las garantizan”. Cabe señalar que la citada ley propone un nivel administrativo de control que debe ser implementado por cada institución pública, por lo que su eficacia depende de los recursos que se doten al efecto y por tal motivo, no es tomado en cuenta como mecanismo de defensa directa para la Guía.

Lo anterior fue reforzado con los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el que los Estados se comprometieron a garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública (Objetivo 5, meta 5.5), y eliminar todas

las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado (meta 5.2). Además, el Objetivo 16 está encaminado a garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (meta 16.7). La participación equitativa de la mujer en los asuntos públicos es fundamental para alcanzar esa meta.

2.2.3. Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV)

La Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres se encuentra vigente desde el año 2012, y por su contenido posee elementos que permiten garantizar la protección de la mujer de cualquier clase de violencia y en cualquier contexto.

Justamente, la violencia de género ocurre con independencia del contexto en el que sucede, por lo que se trata de una norma que permite ser aplicada en argumentos electorales. Así por ejemplo el art. 6 LEIV señala que son sujetos obligados toda persona natural o jurídica que se encuentre en el territorio salvadoreño. Este ámbito de control es sumamente amplio y por ende los partidos políticos o las autoridades partidarias internas, las mismas instituciones involucradas en la materia electoral son sujetas de dicha legislación.

En cuanto a la violencia de género en contextos electorales, que es el tema que ocupa la presente Guía, el art. 8 en su literal k) establece una definición de violencia contra las mujeres comprensiva del ámbito que pretende desarrollarse aquí, al indicar que: “Es cualquier acción basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como privado.”

La normativa citada contiene además un apartado exclusivo que establece infracciones y sanciones, a partir del Título II, desde el art. 44 LEIV. En este apartado, la infracción que ofrece la posibilidad de una protección amplia en lo que respecta a la participación política de la mujer en los contextos electorales es la prescrita en el art. 55 letras c) y d) LEIV, que se refiere a expresiones de violencia contra las mujeres y que textualmente reza:

“Quien realizare cualquiera de las siguientes conductas, será sancionado con multa de dos a veinticinco salarios mínimos del comercio y servicio: [...]

c) **Burlarse, desacreditar, degradar o aislar a las mujeres dentro de sus ámbitos de trabajo, educativo, comunitario, espacios de participación política o ciudadana, institucional u otro análogo** como forma de expresión de discriminación de acuerdo a la presente ley.

d) **Impedir, limitar u obstaculizar la participación de las mujeres en cualquier proceso de formación académica, participación política,** inserción laboral o atención en salud.” (Subrayado propio)

En cuanto a las modalidades, la violencia política puede ser ejercida tanto desde la violencia comunitaria, como desde la institucional. Desde una campaña institucional del propio partido político puede pretender desvalorizarse a las candidatas, para que algunos candidatos o solo algunas mujeres obtengan el favor de las y los electores (siendo uno de los riesgos del sistema de listas abiertas en el caso de las diputaciones), terminando encubierta en una expresión comunitaria.

Es dable comentar que, como protección adicional, el art. 58 LEIV dispone que los delitos contemplados en la referida normativa no son conciliables. Además, la aplicación de la referida normativa recae sobre los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres, que forman parte del Órgano Judicial.

Como puede apreciarse, esta regulación que se ha detallado genera un marco de actuación para que cualquier mujer que considere que ha sido vulnerada en su ámbito personal por expresiones de violencia de género, puede perfectamente utilizar esta vía siempre y con independencia de los mecanismos de carácter electoral que a continuación se explicarán. Esta alternativa se convierte en una vía paralela y complementaria de las que se verán, pero además un mecanismo amplio en cuanto a su ámbito de protección. Es una herramienta por demás persuasiva por cuanto es puramente sancionatoria –es decir que no tiene una especial incidencia electoral– y es en la práctica que puede resultar muy efectiva, como por ejemplo el hecho de que luego de presentar la denuncia ante la Fiscalía General de la República, se puede inmediatamente acudir a los Juzgados Especializados para que decreten medidas de protección debido a la vulneración de la que ha sido objeto la precandidata o candidata.

2.3. Protección contra la violencia de género en el ámbito electoral mediante la normativa electoral.

Antes de entrar a analizar e identificar en la normativa electoral los mecanismos que pueden ser utilizados para controlar la violencia de género en contra de las mujeres que deciden participar en los procesos electorales, se consultó con 3 de las actuales magistradas del TSE para conocer su punto de vista.

Al respecto coinciden en que la violencia política es una modalidad de la violencia que sufren las mujeres que, a pesar de distintas iniciativas de organizaciones de mujeres y el Grupo Parlamentario de Mujeres, actualmente la legislación salvadoreña solo la contempla como protección la regulada bajo “Expresiones de Violencia” en el art. 55 literales c) y d) de la LEIV.

Exponen, además, que el escenario más complejo es el digital, especialmente en el marco de los procesos electorales, principalmente en el periodo de campaña. Sin embargo, lamentan que la normativa electoral no incorpore explícitamente una regulación afirmativa de derechos humanos de las mujeres, ni sobre los tipos de violencia que sufren en el contexto eleccionario, mencionando la posibilidad prevista en el art. 249 CE y en el art. 23 letra f) LPP.

Asimismo, concuerdan en que es posible que las mujeres que sufran este tipo de violencia utilicen los canales establecidos en las leyes especializadas, mientras se reforma la normativa electoral, a fin de que esté perfectamente articulada con las regulaciones especializadas y pueda darse una mejor atención a las denuncias de violencia política. Aunado a lo anterior, consideran necesario abordar los cambios tecnológicos y los mecanismos que se utilizan con ellos, tales como las redes sociales.

Finalmente, exponen que no han conocido sobre casos de violencia de género en el marco de procesos electorales, ya que consideran que por lo general estos casos son presentados en otras instancias. Esto podría deberse a la cobertura de las legislaciones especializadas en violencia de género y la falta de alternativas de la normativa electoral para dar protección a las mujeres que se consideren agredidas.

A continuación, se analizan las fases del proceso electoral a fin de verificar cuáles son los aspectos a tener en cuenta para efectos de la comprensión de la Guía.

2.3.1. Durante la etapa interna

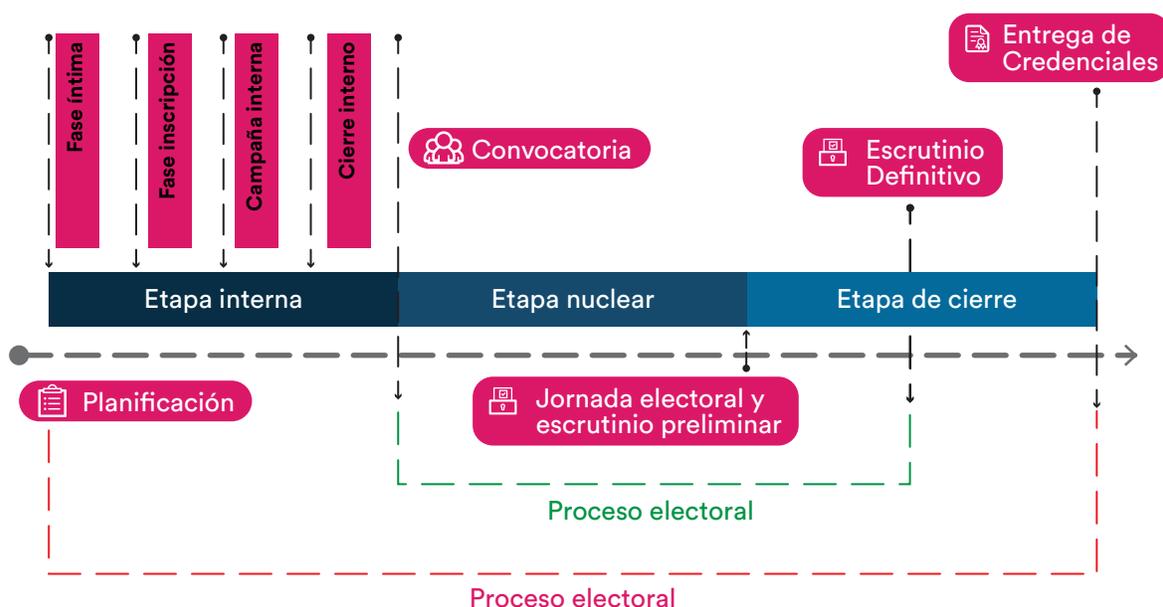
En esta etapa hay que recordar que se dan dos trámites fundamentales para la participación electoral de las mujeres como precandidatas. Estos son:

- i. La celebración de procesos de elección interna por parte de los partidos políticos legalmente inscritos y
- ii. El establecimiento de pactos de coalición entre los partidos políticos legalmente inscritos.

En la primera de las etapas se pueden distinguir 4 fases:

- a. Una primera fase íntima de la toma de decisión de la mujer para participar en el proceso eleccionario interno;
- b. Una segunda etapa que corresponde al momento de la presentación e inscripción de su precandidatura ante las instancias estatutarias del instituto político de que se trate, así como la celebración de los pactos de coalición;
- c. La campaña electoral interna que se desarrolla dentro de ese contexto; y finalmente,
- d. El día en el que se desarrolla la elección interna hasta la finalización del escrutinio definitivo.

Esquema 8. Fases de la etapa interna del proceso electoral



Fuente: elaboración propia

En todas estas etapas es susceptible de que ocurran distintos tipos de violencia. Ahora bien, en la medida que se avanza en estas fases puede percibirse un incremento en la intensidad de la violencia que puede ser ejercida contra la mujer, a saber:

A) En la fase íntima, no existen mecanismos de protección especializados para garantizar que una mujer que desee participar en una elección interna lo haga. En este ámbito se está en un estadio en el que la mujer aún no ha exteriorizado públicamente su intención de ejercer sus derechos, por lo que todo se desarrolla en el ámbito íntimo, familiar, y es en este contexto en el que se le puede impedir, controlar o degradar sus decisiones. Así lo describe la Ley contra la Violencia Intrafamiliar en su artículo 3, al referirse a los distintos tipos de violencia a los que pueden ser sujetas las mujeres como integrantes de la familia. En este caso, el citado cuerpo legal establece que serán competentes para conocer los Tribunales de Familia y de Paz e intervendrán el Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer y las instituciones gubernamentales que protegen a la familiar, las mujeres, y la niñez, entre otros grupos. Más tarde, esa competencia fue extendida a los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres para los casos en que las víctimas sean mujeres, que se trate de hechos no constitutivos de delitos y cuando no hayan prevenido competencia los Juzgados de Paz de la jurisdicción en que hayan sucedido los hechos (art. 2, no. 2 del decreto de creación).

B) En la segunda fase, correspondiente a la presentación e inscripción de su precandidatura, se pueden derivar situaciones que le impidan a la precandidata inscribir su postulación o incluso que le denieguen la misma. En todos los casos que sucedan durante esta fase, los mecanismos que se deberán de activar son los que cada estatuto partidario dispone como recursos ante la respectiva CEP y con posterioridad a ello, en caso de ser denegado, podría acudir al TSE mediante la petición prevista en el artículo 30 LPP o luego en un amparo ante la Sala de lo Constitucional (SC).

Respecto del mecanismo que establece el art. 30 LPP, por el que todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos, serán resueltas en el tiempo que permita garantizar derechos de las y los miembros y por los organismos establecidos en sus estatutos para tales efectos, cabe señalar que la propia ley en el art. 29 letra d) indica que son asuntos internos de los institutos políticos: “Los procedimientos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular”, lo que incluye incluso los conflictos entre sus miembros; en consecuencia, están facultadas para resolver todas las denuncias que conlleven a la violación del derecho al sufragio pasivo en condiciones de equidad.

C) Con las anteriores etapas superadas satisfactoriamente, continúa la fase de la campaña de las elecciones internas. Para este período, es preciso recordar que solo existen algunos criterios para los límites y alcances de la propaganda electoral para las precandidaturas establecidos por el TSE en su jurisprudencia, a saber: las ofertas electorales de una candidatura deben ir enfocadas a quienes pertenecen a su respectivo instituto político; el partido debe dar oportunidades de equidad en la contienda interna a sus candidatos y candidatas que aspiren al cargo de elección popular y bajo este mismo principio una elección interna no puede legitimar la posibilidad de desarrollar una campaña electoral anticipada, violentando el artículo 81 de la Constitución.

Por consiguiente, aunque podría afirmarse que se produce cierto grado de indefensión, hay tres alternativas de protección que estarían disponibles en el ámbito jurídico electoral, aunque inéditas para nuestro sistema electoral.

La primera alternativa sugiere que, a partir de lo establecido en el art. 29 letra d) LPP que reglamenta la posibilidad de que vía estatutaria los partidos políticos controlen la propaganda ilegal en contra de sus precandidatos y precandidatas, se evalúen los estatutos de cada partido para establecer si las CEP poseen o no esa facultad. Así, en caso de que la autoridad partidaria tenga la facultad, se podría plantear la denuncia ante la misma.

Como segunda alternativa, en caso de que la autoridad establecida estatutariamente no esté facultada, procedería presentar directamente ante el TSE, como máxima autoridad en la materia electoral, una denuncia por propaganda ilegal y requerir al mismo que conozca dado el vacío normativo y la desprotección e inequidad que ello genera, vulnerando esto último el principio de equidad, fundamental para proceso electoral en su integridad. Sin embargo, dicha alternativa presenta un valladar importante, el probable rechazo por ir contra el principio de reserva de ley en materia sancionatoria; es decir, que al no estar reguladas en ley formal y previa las causas de infracciones y sus respectivas sanciones, aplicar otras sería ilegal.

Finalmente, en esta línea de judicialización de situaciones de violencia en el ámbito político, la tercera alternativa será la de acudir a sede constitucional por violación al derecho constitucional del sufragio pasivo (art. 72 ord. 3° Cn), que tiene a su base el principio de equidad en la contienda electoral.

D) En la fase de cierre, en la que se realiza el escrutinio del proceso de elección interna, podrían ocurrir que no sean contabilizados en debida forma los votos válidos a favor de una candidatura, debiéndose agotar los recursos electorales internos ante la Comisión Electoral Permanente teniendo en cuenta que es esta la autoridad que por ley debe conocer, conforme al art. 37-J LPP. La vía idónea de protección en estos casos es la electoral.

2.3.2. Durante la etapa nuclear de las elecciones

Tal como se estableció previamente, esta etapa nuclear del proceso electoral abarca:

1. Integración de organismos electorales temporales.
2. Convocatoria a elecciones.
3. Inscripción de candidaturas.
4. Propaganda electoral.
5. Elaboración de papeletas de votación.
6. Cierre de la votación y escrutinio preliminar de las juntas receptoras de voto.

Como puede verse en el contexto de la participación política-electoral de las mujeres, esta es una etapa fundamental. Al llegar a este momento las mujeres ya se han sobrepuesto a una etapa previa que contiene dos ciclos relevantes: el de la toma de decisión y el proceso interno.

Este período es el más importante y con mayor desarrollo en cuanto a protección desde la regulación electoral contra campañas anticipadas e ilegales, aun cuando no especializada desde la perspectiva de género.

2.3.2.1. Protección a partir de la jurisprudencia electoral

En esta etapa, las precandidaturas se enfrentan a una amplia gama de casos concretos que pueden ser clasificados de acuerdo con las infracciones de que se tratan y con base en las líneas jurisprudenciales adoptadas por el TSE. Por ello, se han seleccionado y se exponen a continuación las líneas más importantes de dicha jurisprudencia.

A) **Sobre los sujetos que pueden ejercer el derecho de propaganda electoral.** Por un lado, en el caso de referencia PSE-E2015-31-2015 el TSE expresó que, aunque en período electoral solo los **partidos políticos** tienen derecho a la propaganda con base en el artículo 172 inc. 2° CE, son igualmente **imputables a otra clase de agrupaciones las infracciones establecidas, ya que el inciso tercero del artículo 179 CE señala que las prohibiciones del inciso 2° les serán aplicables.** Por ello, el TSE en el caso en comento dispuso que: “[cuando] se publican mensajes que pueden catalogarse como propaganda electoral y que calzados con firmas de agrupaciones o movimientos irregulares [...] para evitar este tipo de situaciones [el ejercicio de influencias abusivas sobre el electorado], el inciso 3° del artículo 179 incluye dentro de su cláusula de imputación la referencia a cualquier otra clase de agrupación”. Por ende, cualquier mujer que resulte objeto de propaganda de una agrupación puede denunciarlo ante el TSE.

Además, en la resolución final del proceso DJP-DE-16-2013/EP2014 el TSE afirmó que: “si bien la propaganda electoral constituye una manifestación concreta de la libertad de expresión, una vez cerrado el periodo de inscripción, se trata de una facultad reservada a los partidos políticos dada la finalidad y los objetivos concretos que persigue esta actividad como lo es fundamentalmente la promoción de una candidatura de cara a un evento electoral. En línea con lo dicho, de la interpretación al contrario del inciso 2° del art. 172 CE, puede afirmarse que a las personas naturales les está prohibida la realización de actividades de propaganda electoral, durante el periodo allí indicado”. Es decir, si no forman parte de una candidatura, las **personas naturales** solo pueden ejercer el derecho de propaganda mientras no esté cerrado el periodo de inscripción, sobre la base de derecho de libertad de expresión, si la ejerciere después sería sancionado. En consecuencia, si sobre una mujer se ejercen acciones de propaganda por una persona natural, esta puede acudir con su denuncia al TSE.

Esquema 9. Sobre el ejercicio del derecho de propaganda electoral



Fuente: elaboración propia

B) Sobre la **propaganda anticipada**. Este es primer supuesto de violación que aparece tanto normativa como cronológicamente. Desde el 2012, el TSE ha construido y afinado el concepto de propaganda electoral y con ello los alcances del tipo sancionatorio previsto en el artículo 175 CE. Así, en la resolución final del caso de referencia PSE-E2019-11-2018, se establece que: “el Tribunal ha sostenido a través de su jurisprudencia que los elementos del tipo administrativo contenido en el artículo 175 CE consisten en:

- i. Que la acción sea realizada por cualquiera de los sujetos que señala la referida disposición: partidos políticos o coaliciones, medios de comunicación y personas naturales o jurídicas;
- ii. Que el mensaje difundido por medio de la prensa, la radio, la televisión, mítines, manifestaciones, concentraciones, hojas volantes, vallas, aparatos parlantes o en lugares públicos sea constitutivo de propaganda electoral; y,
- iii. La realización de dicha acción durante el ámbito temporal de prohibición establecido por la norma, es decir, antes de la iniciación del período de propaganda que regula el artículo 81 de la Constitución de la República, durante los tres días anteriores a la elección y en el propio día de la misma”.

Esquema 10. Elementos que constituyen la propaganda electoral anticipada



Fuente: elaboración propia

De la explicación anterior se extrae que “la propaganda electoral tiene por finalidad incidir en la intención de las y los ciudadanos para que apoyen electoralmente a personas o partidos políticos concretos en el contexto de una elección determinada”, durante el período de prohibición regulado en la Constitución y el Código Electoral; es decir, dos meses antes de la fecha de la jornada electoral para la elección de las diputaciones (Asamblea Legislativa y Parlamento Centroamericano) y un mes antes para los Concejos Municipales.

Por lo tanto, para el caso de las elecciones 2021, si la fecha de la votación aprobada por el TSE es el 27 de febrero de ese año, habiendo transcurrido cinco meses aproximadamente entre la última fecha de celebración de elecciones internas (fijada el 29 de julio de 2020), y el inicio de la propaganda electoral para la elección de diputaciones (27 de diciembre de 2020), y de Concejos Municipales (27 de enero de 2021), y siendo tan corto el período de propaganda legalmente admitida, es común que mucha de la propaganda lesiva a las mujeres se desarrolle fuera del plazo, por lo que sería fácilmente cuestionada ante el TSE por propaganda anticipada, es decir se hace antes del plazo legalmente establecido.

C) Sobre la **propaganda negativa**. En el proceso DJP-DE-10-2013/EP2014 en la sentencia definitiva se expuso que “la propaganda electoral no solo tiene por finalidad buscar apoyo para una propuesta electoral, partido o candidato, sino también la de evitar que los adversarios no logren más simpatías o pierdan su caudal de apoyo electoral”. **La normativa electoral no estipula una infracción para este tipo de propaganda. Sin embargo, es posible conectarla con violaciones a propaganda anticipada, a propaganda que use simbología de otros partidos políticos o que utilice imágenes o fotografías de las personas que participen como candidatas en la contienda, según el artículo 179 inc. 2º del CE.**

D) En cuanto a la **calidad de candidato o candidata**, con el objetivo de garantizar su protección especial por la normativa electoral se establece, en la jurisprudencia referida en el literal anterior que “se ha considerado como un hecho notorio [la postulación como candidato a la presidencia en aquel momento], tomando en cuenta la proximidad entre los hechos denunciados, la convocatoria a elecciones y el consecuente inicio del periodo de inscripciones de candidaturas”, con el objeto de otorgarle la protección que establece el **inciso 2º del art. 179 del CE sobre el uso de imágenes o fotografías de candidatas o candidatos**.

Cabe señalar que el uso del nombre de una candidatura no está protegido por la normativa electoral y ha sido excluido, hasta ahora, del control por el TSE, al disponer en el proceso de referencia DJP-DE-17-2013/EP2014 lo siguiente: “[...] el nombre del candidato no constituye una imagen en el sentido que lo describe la norma que fundamenta la denuncia presentada. [...] En este orden de ideas, la descripción contenida en el artículo 179 inciso 2º del CE, no puede considerarse explicativa o ejemplificativa, sino precisa y concreta”. A pesar de ello, se podría plantear un cambio jurisprudencial más garantista al TSE a fin de que incluya igualmente el uso del nombre de las candidatas.

E) Con respecto a la **adopción de medidas cautelares**, se señala la utilidad de las mismas en pasados procesos electorales, permitiendo equilibrar la contienda al evitar que se continúen generando efectos negativos de la propaganda que se pretende controlar. Así lo ha establecido el TSE, vgr. en la resolución de inicio del caso de referencia PSE-E2019-06-2019, al señalar que: “la adopción de medidas cautelares en este tipo de procedimientos se fundamenta en la regla constitucional estatuida en el artículo 208 inciso 4º de la Constitución según la cual el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral” y que “el inciso 4º del artículo 254 del Código Electoral establece la competencia para que este Tribunal pueda ordenar la suspensión inmediata del hecho o la medida cautelar que fuere procedente, en este tipo de procedimiento; y que el artículo 41 del referido cuerpo legal dispone que las resoluciones que el Tribunal Supremo Electoral pronuncie en el ejercicio de sus atribuciones, serán de acatamiento forzoso para las autoridades civiles, militares, partidos políticos y ciudadanos o ciudadanas a quienes se dirijan”.

No obstante, el Tribunal ha acotado que “las medidas cautelares deben adoptarse en relación a situaciones y casos concretos, no pudiéndose decretar las mismas respecto de situaciones abstractas o hechos futuros”. Así, será necesario que en las denuncias que se presenten se haga una relación de hechos específicos y se describa la propaganda que se considere lesiva a fin de que sea plenamente identificable para proceder a la solicitud de suspensión.

F) Por último, es preciso aclarar lo relativo a la **propaganda electoral que prohíbe el art. 173 CE inc. 1º y 3º**, relativa a las calumnias, injurias y difamaciones. Al respecto, cabe señalar que, a pesar de tratarse de un mecanismo que ha sido citado en la Guía para el Abordaje de la Violencia Política contra la Mujer en el apartado 8.3. b); no se trata de una herramienta verdaderamente útil como se explica. El TSE en el caso DJP-DE-13-2013/EP2014 determinó que debido que los bienes jurídicos protegidos por las disposiciones citadas tienen una protección más intensa desde el Derecho Penal, es aplicable la regla establecida por la Inc. 18-2008 consistente en no conocer de los casos hasta que no haya un pronunciamiento jurisdiccional penal, por prevalecer sobre la administrativa y para que no haya contradicciones.

Es necesario tener en cuenta que una vez ocurrido el cierre de las campañas electorales e iniciado el período del silencio electoral durante los tres días anteriores a la elección y el propio día de la misma, en virtud del art. 175 CE, toda propaganda que sea emitida o publicada en medios televisivos, radiales e impresos podrá ser sancionada como propaganda anticipada. Sobre la propaganda emitida en redes sociales el TSE no ha emitido pronunciamiento alguno.

2.3.2.2. Garantías a partir de la Ley de Partidos Políticos

Se debe tener en cuenta adicionalmente que la Ley de Partidos Políticos también ofrece algunas herramientas de protección tanto para los partidos frente a otros partidos o de las candidatas frente a estos. Es relevante por tanto señalar que en el artículo 71 letra d) LPP se establece como una infracción muy grave de los partidos políticos “Dañar el honor, la intimidad personal y la propia imagen de los candidatos de un partido político y de sus familiares”, y en el literal e) “No garantizar la equidad de género en los términos de la referida ley.”

Para que se condene a un partido por esta infracción tendría que haber pautado la campaña o haberla pagado, es decir, tiene que haber una relación directa entre este y el mensaje. No hay antecedentes jurisprudenciales, pero si una candidata es víctima de una campaña que dañe su honor, intimidad o su imagen, aun cuando la campaña sea anónima podría denunciarla señalando a un partido político concreto ante el TSE y este tendrá que requerir a los medios de comunicación la información que lleve a determinar quién la pagó. Si el pago fuese realizado por un partido continuaría el proceso, de lo contrario será sobreseído, en cuyo caso podría denunciarse a quien pagó la campaña según la información obtenida. El principal valladar para la protección efectiva es el tiempo de tramitación. Sin embargo, la medida cautelar podría ser efectiva para impedir la reproducción del mensaje indeseado.

2.3.4. Durante la etapa de cierre o final

Esta etapa contiene al escrutinio final, que se efectúa, de manera centralizada por el TSE, con base en las actas de cierre y escrutinio que remite cada una de las juntas receptoras de votos y cuyo resultado permite ser controlado mediante el recurso de nulidad de escrutinio. En este período no se evidencia desde la perspectiva electoral actos que pudieran modificar el resultado obtenido.

2.4. Protección contra la violencia de género en el ámbito electoral mediante normativa penal

En el marco electoral hay conductas ilícitas que pueden ser denunciadas y perseguidas en la jurisdicción común. Los delitos de coacción (art. 153), amenazas (art. 154), injuria, calumnia y difamación (arts. 177-179), violencia intrafamiliar (art. 200), desobediencia en caso de medidas cautelares o de protección (art. 338-A), lesiones y golpes (art. 375); y amenazas leves (art. 376) son acciones a las que una mujer en política podría enfrentarse, por lo que aun cuando no es eficiente la vía por su extensa tramitación, frente a procesos electorales con calendarios fijos, es recomendable sentar precedentes de actuación. Es procedente señalar que el análisis de estos delitos no son objeto del presente estudio.

Consideraciones finales

3

Queda claro, que luego del proceso de elaboración de la presente Guía, existe un significativo avance en la creación de herramientas y algunas condiciones que han logrado garantizar poco a poco la participación de las mujeres en los procesos electorales, sobre todo a partir de las elecciones 2015. Sin embargo, aún falta mucho por recorrer en la temática para volver el cúmulo de garantías más eficaces y eficientes.

En esa lógica, es preciso que legisladores y aplicadores tengan en cuenta los contextos en los que sucede la violencia de género, ya que cada contexto es determinante de la eficiencia y eficacia de las herramientas propuestas. En el caso concreto de la participación de la mujer en los procesos electorales, cabe señalar que se desarrollan en tiempos muy cortos y sobre todo preclusivos. Esto quiere decir que, si se dejan pasar situaciones que deben ser solventadas en una determinada etapa del proceso electoral, ya no será posible corregirla posteriormente y ello tendrá ineludibles consecuencias para las subsiguientes fases.

Es justamente por lo anterior que, en el documento, no se incluyen posibles herramientas que desde el punto de vista legal podrían utilizarse, pero desde el punto de vista de su eficacia y eficiencia no se consideraron por los tiempos. Tal es el caso de toda la posible utilización de la jurisdicción contencioso administrativa, que además tiene un ámbito más limitado que el constitucional -directamente relacionado con la materia electoral- en tanto solo funciona por violaciones a la legalidad.

En adición a lo anterior, el funcionamiento de las instituciones está marcado por una clara dependencia del funcionario aplicador. Este elemento conlleva repensar otros aspectos del Estado en su conjunto referidos a la Administración Pública y la selección de sus funcionarios, pero es preciso tenerlo en cuenta al momento de activar las diferentes herramientas que existen. De ello depende, en gran medida que una herramienta sea eficaz y eficiente o no.

En conclusión, es dable afirmar que la protección para garantizar la participación política de la mujer en los procesos electorales es imperfecta, pero ello no implica que no sea perfectible. Es así que este documento busca avanzar en esa ruta de perfeccionar las garantías y de sensibilizar a la Administración Pública en general, aunque de forma concreta a la Administración de Justicia desde todos los ámbitos de jurisdicción y competencia, sobre este objetivo. En esta lógica, un tema que debe ser ampliamente abordado más pronto que tarde es la regulación y consiguiente protección contra ataques de violencia en el ámbito digital -solo la Fiscalía General de la República según investigación efectuada está levantando procesos-, que actualmente es una arena muy desarrollada y muy utilizada para el debate político, pero es igualmente utilizada para amedrentar e infligir actos de violencia contra quien piense diferente y aún más si se trata de mujeres.

Bibliografía

4

Andrade Sánchez, J. E. (2010). *Derecho Electoral*. México: Oxford University Press.

Código Electoral de El Salvador, Decreto Legislativo N° 413, Diario Oficial N° 138, Tomo N° 400, (2013). Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/66D4F0AE-66C3-457C-80F9-7781313ABA6D.pdf>

Constitución de la República de El Salvador. Decreto N° 38, Diario Oficial N.º 234, Tomo 281, (1983). San Salvador, El Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.

Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas, Decreto Legislativo N° 555, Diario Oficial N° 8, Tomo N° 390, (2011). Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/45E06ECC-27EC-49EC-B5D5-5D29814BAD32.pdf>

Do Pará, C. D. B. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. Belem Do Pará.

Fernández Ruiz, J. (2010). *Tratado de derecho electoral*. México: Porrúa.

FUSADES, (2019). Las Listas abiertas y el voto cruzado. Un análisis comparado entre las elecciones 2015-2018. Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Políticos.

ISDEMU (2017). *Guía Para El Abordaje De La Violencia Política Contra Las Mujeres*. Recuperado de http://www.isdemu.gob.sv/phocadownload/2017/RIS_documentos2017/ISDEMU_Guia_abordaje_Violencia_Pol%C3%ADtica.pdf

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Diseño de Administraciones Electorales, Avance del manual de IDEA Internacional, traducido por Carlos Navarro Fierro, Suecia, 2006, p 34.

Jean Paul, H. O. (2006). *El proceso electoral*. México: Porrúa.

Justicia, U. T. (2012). Recopilación de Normativa Especializada en Derechos de Mujeres. San Salvador.

Ley de Partidos Políticos, Decreto Legislativo N° 307, Diario Oficial N° 40, Tomo N° 398 (2013). Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1794E65B-265A-45C5-91B7-62B7EAF6C460.pdf>

Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, Decreto Legislativo N° 520, Diario Oficial N°2, Tomo N° 390, (2011). Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/7324A45E-578D-4033-9026-77844CD02DF4.pdf>

Ley contra la Violencia Intrafamiliar, Decreto Legislativo N° 902, Diario Oficial 241, Tomo N° 333, (1996). Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/6D51278E-3A85-44B3-97A9-EDC89A534E00.pdf>

NDI (2016). #Not The Cost. Cese A La Violencia En Contra De Las Mujeres En La Política. Recuperado de <https://www.ndi.org/sites/default/files/%23NotTheCost%20-%20Call%20to%20Action%20%28Spanish%29.pdf>

Nohlen Dieter. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

OEA (2017). *Ley Modelo Interamericana sobre la Violencia Política contra las Mujeres*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>

ONU, A. G. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

Ralda, Luis Castillo. *Diccionario Electoral*, 1a ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, Serie Elecciones y Democracia, p. 534.

Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. “Proceso Electoral”, en Baca Olamendi et al. (comp.), *Léxico de la política*, México: FLACSO, CONACyT, FCE y Fundación Heinrich Böll, 2004, pp. 597-603.



Iniciativa Spotlight

*Para eliminar la violencia
contra mujeres y niñas*

