



Editorial Nuevo Enfoque

Revista **CON-SECUENCIAS**

ISSN: 2791-1160

<https://revistacon-secuencias.com>

Publicación del Foro de Reflexión sobre la Realidad Salvadoreña – FORES–
No. 13, enero - abril, 2026 - Revista cuatrimestral. San Salvador, El Salvador, Centroamérica

La justicia electoral como instrumento de la política partidista: *Lawfare* electoral en El Salvador, el caso de Cambio Democrático

Electoral justice as an instrument of partisan politics Electoral lawfare in El Salvador: the case of Cambio Democrático

Este trabajo tiene la licencia



Recibido: 03/05/2025

Aprobado: 05/10/2025

Félix Ulloa hijo¹

Vicepresidencia de la República de El Salvador

fulloa@vicepresidencia.gob.sv

<https://orcid.org/0009-0000-1900-187X>

Resumen

Este trabajo realiza una aproximación a las “3J” que forman parte del sistema de justicia electoral: Justicia, Jurisdicción y Jurisprudencia electoral, conceptos con su propia definición y elementos que matizan los diversos tipos de sistemas y organismos electorales existentes, utilizando como ejemplo algunos países latinoamericanos, pero centrándose específicamente en el caso de El Salvador. También se aborda el fenómeno del lawfare, describiendo sus orígenes y evolución como concepto de reciente data, con especial énfasis en su incidencia electoral. En este contexto, se desarrolla la noción de lawfare electoral, dando a conocer el caso concreto de la cancelación del partido Cambio Democrático en el año 2018, como una manifestación de tal fenómeno en contra de la candidatura presidencial de Nayib Bukele para

¹ Doctor Cum Laude en Derecho. Obtuvo su título de abogado en la Universidad Complutense de Madrid, España, en 1979. Realizó estudios de posgrado en Políticas Públicas y Administración Pública en el Institut International d'administration publique de Paris, Francia, y en el “Hubert H. Humphrey” Institute of Public Affairs, de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Además, posee un posgrado de Banca y Finanzas, de la Universidad Tecnológica de El Salvador. Presidente del Consejo Nacional para el Desarrollo.

las elecciones salvadoreñas en el año 2019. Finalmente, se ofrecen algunas propuestas de acciones para contrarrestar los efectos del lawfare electoral, con ayuda del fortalecimiento institucional y el respeto del ordenamiento jurídico.

Palabras claves: Justicia electoral, jurisdicción electoral, jurisprudencia electoral, lawfare electoral, Nayib Bukele

Abstract

This paper makes an approximation to the “3Js” that are part of the electoral justice system: Electoral Justice, Electoral Jurisdiction and Electoral Jurisprudence, concepts with their own definitions and elements within them, various types of systems and existing electoral bodies are nuanced, using as an example some Latin American countries, but focusing specifically on the case of El Salvador. It also addresses the phenomenon of lawfare, describing its origins and evolution as a recent concept, focusing on its electoral incidence, and expanding its development, meaning: the electoral lawfare, making known the specific case of the cancellation of the “Cambio Democrático” party in 2018 as a manifestation of such phenomenon against the presidential candidacy of Nayib Bukele for the Salvadoran elections in 2019. Finally, some proposals are offered for actions to be taken to counteract the effects of electoral lawfare, with the help of institutional strengthening and respect for the legal system.

Keywords: Electoral justice, electoral jurisdiction, electoral jurisprudence, electoral lawfare, Nayib Bukele.

¿Qué es la justicia electoral, quién la administra y bajo qué términos? ¿Cómo la diferenciamos o integramos con otros conceptos como la jurisdicción electoral y/o la jurisprudencia electoral? ¿Existe un estudio diferenciado sobre estas 3J? ¿Se puede concebir un *lawfare* en materia electoral?

Estas y otras preguntas de igual naturaleza podrían ser parte de un trabajo de mayor extensión, sin embargo, nos centraremos en proponer una definición de cada uno de esos tres conceptos, y su aplicación en nuestro país, así como una breve mención de otros países del continente, tomando como caso de estudio la cancelación del partido Cambio Democrático, en el cual se puede observar con meridiana claridad, la manipulación de la justicia electoral *lato sensu*, la distorsión de la jurisprudencia electoral por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y la invasión en la jurisdicción electoral, privativa del Tribunal Supremo Electoral como órgano máximo en la materia electoral.

Inicialmente intentaremos una definición de conceptos, los cuales en El Salvador aún se encuentran inéditos, aunque deberían ser parte de un diseño institucional que cree de una vez por todas un sistema de Justicia Electoral donde las 3J, sean las columnas principales que garanticen la aplicación de una pronta y cumplida justicia electoral, apegada a Derecho y de manera imparcial, evitando ser manipulada en beneficio de unos y por ende en perjuicio de otros.

Justicia electoral

No nos referimos en esta ocasión a la justicia como valor, o como el fin a alcanzar, sino a la justicia electoral formada por el conjunto de instituciones, normas, y procedimientos que garantizan la correcta aplicación de las leyes electorales y la resolución de disputas surgidas en el proceso electoral. Su objetivo es asegurar la transparencia, equidad y legalidad de las elecciones, protegiendo los derechos de los votantes y los candidatos.²

Como todo concepto, particularmente en ámbitos jurídicos, habrá que mencionar los elementos básicos³ de aquel, y sobre esa base ampliar el desarrollo de nuestro trabajo:

- a) **Legitimidad Electoral:** Asegura que los procesos electorales se realicen de acuerdo con las leyes vigentes, protegiendo la voluntad popular. Una justicia electoral efectiva, es aquella en donde la legislación está completamente definida y clara, y por tanto su aplicación no da lugar a dudas.
- b) **Protección de Derechos:** Defiende los derechos políticos y electorales de los ciudadanos, garantizando la participación equitativa. Esta debe ser la finalidad de la justicia electoral como tal, y todos los elementos jerárquicos que la componen.
- c) **Resolución de Controversias:** Brinda mecanismos para resolver disputas electorales de manera imparcial y eficiente. Una verdadera justicia electoral, debe tener unos

² Barreto, A. (2017). La justicia electoral en América Latina: Un análisis comparado. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Morales, M. (2016). Justicia electoral: Principios y desafíos. Buenos Aires: Editorial Jurídica.

³ Baker, B. (2011). *Electoral Justice and Democratic Consolidation: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press. Guerrero, M. (2014). Justicia Electoral: Fundamentos y retos contemporáneos. Madrid: Editorial Civitas.

verdaderos jueces electorales, capaces de impartirla con el suficiente argumento y motivación en sus resoluciones.

- d) **Transparencia y Control:** Implica la vigilancia de los procesos electorales para evitar fraudes y garantizar su transparencia, y no solo de las elecciones como tal, sino también de todos los procesos contencioso-electorales, o controversias que sean sometidos a su conocimiento.

Jurisdicción electoral

La jurisdicción electoral es la competencia que tienen determinados órganos del Estado para conocer y resolver sobre las controversias y conflictos que se presentan en el ámbito electoral. Estos órganos pueden ser tribunales electorales o jueces con facultades específicas para intervenir en procesos relacionados con elecciones.⁴

En el establecimiento de una verdadera jurisdicción electoral se debe verificar la existencia de estos elementos básicos⁵:

- a) **Competencia Especializada:** La jurisdicción electoral se ejerce por tribunales o jueces especializados en derecho electoral, los criterios de conformación de dichos tribunales pueden variar entre países.
- b) **Autonomía e Independencia:** Los órganos jurisdiccionales en materia electoral deben operar con independencia del poder político para garantizar imparcialidad, esa autonomía no solo tiene que ver con temas presupuestarios, sino que también con cuestiones administrativas y todo lo pertinente al ejercicio de sus competencias.
- c) **Control de Legalidad:** Evalúa la legalidad de los actos y decisiones dentro del proceso electoral, como la validación de resultados y demás actuaciones que se efectúan durante las elecciones, además se convierte en una instancia a la cual acudir

⁴ Soto, R. (2015). Jurisdicción electoral en América Latina: Un enfoque normativo. Santiago: Editorial Jurídica. Gómez, F. (2018). Derecho Electoral y jurisdicción: Perspectivas contemporáneas. Madrid: Tecnos.

⁵ Valdés, C. (2017). Jurisdicción Electoral: Teoría y Praxis. Ciudad de México: Editorial Porrúa. Ferrajoli, L. (2010). El Poder Judicial y el Derecho Electoral: Principios y Desafíos. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.

ante eventuales exigencias, disconformidades, demandas y solicitudes derivadas del aquellas.

- d) **Carácter Vinculante:** Las decisiones de los tribunales electorales tienen un carácter definitivo y vinculante para todas las partes involucradas, esto atendiendo a cada una de las instancias que se vayan agotando en el mismo, pudiendo existir medios de impugnación ante instancias superiores.

Para responder una de las preguntas iniciales, sobre quién administra la justicia electoral, en general pues el estado, como ente regulador de toda la actividad ocurrida en su territorio, siendo las elecciones y los procesos derivados de las mismas, también una actividad estatal. Es en la especificidad de la jurisdicción electoral, en donde pueden existir variaciones de los tribunales competentes para conocer en la materia, pues no existe un diseño único en cuanto a ello, y en Latinoamérica tenemos distintas formas de jurisdicción electoral.

Los diseños institucionales que podrá tener un país u otro, en cuanto a su jurisdicción electoral no determinan el éxito o fracaso de cada uno de los sistemas de justicia electoral, pero en el caso de El Salvador, prácticamente poseemos una sola autoridad permanente, en la cual recaen tanto las funciones administrativas como jurisdiccionales, lo que ha sido criticado por diversos estudiosos en la materia. Pero más que composición monista, lo que puede resultar criticable es la composición *cuasi* partidaria que tiene dicha institución, ya que tres de sus magistrados son nombrados directamente a propuesta de los partidos políticos según los resultados de la última elección presidencial.

Lo anterior, no necesariamente genera un problema en la garantía de un juez imparcial al momento de impartir justicia en materia electoral, pero si muestra el desgaste de un diseño institucional que obedeció a una realidad distinta, particularmente a la derivada del fin de la guerra civil salvadoreña, y cuya institucionalidad fue permeada por los poderes fácticos que prácticamente ordenaban qué hacer o qué no dentro de la institución, tal es el caso que plantearemos más adelante, con la cancelación del partido Cambio Democrático —CD—.

En Brasil⁶, la jurisdicción electoral está formada por el *Tribunal Superior Eleitoral* —TSE— el cual es la máxima autoridad electoral en Brasil, está encargado de organizar y supervisar las elecciones federales, estatales, y municipales. Además, el TSE resuelve disputas relacionadas con la legalidad de las elecciones, la elegibilidad de los candidatos y las infracciones electorales.

Además del TSE, la jurisdicción electoral brasileña está formada por los *Tribunais Regionais Eleitorais* —TREs— cuya función es operar en cada uno de los 26 estados de Brasil así como en el Distrito Federal, encargándose de supervisar y administrar las elecciones en sus respectivas jurisdicciones, resuelven disputas electorales a nivel estatal y municipal, antes de que los casos sean escalados al TSE, cada TRE está compuesto por jueces provenientes de la justicia federal, estatal y de abogados designados por el TSE.

El nivel jerárquico básico, en la jurisdicción electoral de Brasil, lo conforman los *Juízes Eleitorais*, quienes actúan en primera instancia y son responsables de la organización y supervisión de las elecciones en municipios específicos. También manejan el registro de votantes, la emisión de títulos de elector, y la resolución de disputas menores, estos jueces son designados entre los jueces de derecho de la justicia común, y su jurisdicción cubre áreas más pequeñas, como municipios.

En México, el cual geográficamente está más cerca de nosotros, quien encabeza el diseño de jurisdicción electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —TEPJF— el cual se constituye como máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, su función principal es resolver impugnaciones de elecciones federales y locales, así como proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Además del TEPJF, existen tribunales y órganos de menor jerarquía en materia electoral, de entre las cuales podemos mencionar a las Salas Regionales del TEPJF, las cuales están distribuidas en cinco circunscripciones plurinominales a lo largo de México, y se encargan de resolver impugnaciones relacionadas con elecciones locales, elecciones de diputados y senadores, así como otros asuntos electorales antes de ser escalados a la Sala

⁶ Ferreira, J. A. (2014). *Justiça Eleitoral Brasileira: Função e Desafios*. Rio de Janeiro: Forense. Mendes, G. (2018). *Direito Eleitoral e Processual Eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Superior; cada Sala Regional está integrada por tres magistrados especializados en derecho electoral.

En la jurisdicción electoral mexicana, los organismos de menor jerarquía son los Tribunales Electorales Locales, los cuales se encuentran en cada estado de México, se encargan de resolver impugnaciones relacionadas con elecciones estatales y municipales. Estos tribunales tienen la competencia para resolver disputas sobre la validez de elecciones y protección de derechos político-electorales en el ámbito local. Los tribunales electorales locales están integrados por magistrados designados por los congresos estatales.

Los dos ejemplos mencionados, si bien es cierto, obedecen a diseños de estados federales, también son dos de los países que más avanzados se encuentran en materia electoral, particularmente Brasil, que ha desarrollado sus propias máquinas —con *software* y *hardware*— para efectuar votaciones mediante mecanismos de voto electrónico.

Jurisprudencia electoral

La jurisprudencia electoral es el conjunto de decisiones y sentencias emitidas por tribunales electorales que interpretan y aplican las leyes electorales. Esta jurisprudencia establece precedentes que guían la interpretación futura de la legislación electoral y la resolución de disputas en este ámbito.⁷

Existen elementos básicos⁸ los cuales permiten sostener la existencia y desarrollo de la jurisprudencia electoral:

- a) **Interpretación de la Ley Electoral:** La jurisprudencia electoral clarifica y detalla la aplicación de las normas electorales. En ese sentido, las sentencias emitidas por la autoridad superior en materia electoral debiesen constituir jurisprudencia dado que ningún otro organismo del estado es competente para regular lo referente a la materia electoral.

⁷ Pérez, L. (2019). Jurisprudencia electoral: Doctrina y práctica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Rivera, J. (2020). Interpretación judicial en materia electoral: Una guía jurisprudencial. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁸ Navarro, M. (2018). Jurisprudencia Electoral y Estado de Derecho. Lima: Fondo Editorial PUCP. Sagüés, N. (2015). Derecho Electoral y Jurisprudencia: Una Perspectiva Latinoamericana. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

- b) **Precedente Judicial:** Las decisiones judiciales en materia electoral sientan precedentes que orientan futuras resoluciones. Ningún caso se resolverá igual que otro, no obstante, ante circunstancias similares, aplicación de la norma también en forma similar, eso además genera seguridad jurídica en las resoluciones y sentencias, evitando contradicciones.
- c) **Adaptabilidad y Evolución:** La jurisprudencia evoluciona con las nuevas realidades políticas y sociales, adaptando la interpretación de las leyes a contextos cambiantes. Por ello, esas nuevas interpretaciones deben ser realizadas por el organismo competente de llevarlas a cabo, la máxima autoridad en materia electoral.
- d) **Seguridad Jurídica:** Proporciona estabilidad y predictibilidad en la aplicación de las normas electorales, garantizando un trato equitativo. Cuando el organismo especializado genera una línea jurisprudencial, la cual en conjunto con la norma secundaria brinda certeza en la interpretación y aplicación de la ley respectiva.

Podría generarse una dicotomía entre los sistemas de protección de derechos ciudadanos, en tanto están reconocidos en la Constitución de la República, generando cierto tipo de confusión a la hora de activar un mecanismo u otro, porque en esencia, los derechos ciudadanos, y particularmente los derechos políticos poseen relevancia constitucional, entonces, ¿cómo saber cuándo debemos activar la jurisdicción electoral, y cuándo la jurisdicción constitucional?

La jurisprudencia electoral es específica del ámbito electoral y se centra en la legalidad y equidad de las elecciones como elemento principal, es decir, cuando la defensa del derecho que se presume conculcada gira en torno a un interés específicamente de la competencia electoral. En contraste, la jurisprudencia constitucional abarca todo el sistema de derechos y garantías fundamentales establecidos en la constitución y se aplica a un rango más amplio de situaciones, por ende, sobrepasa a lo que es eminentemente de un proceso eleccionario.

A su vez, la jurisprudencia electoral es emitida por órganos especializados en derecho electoral, mientras que la jurisprudencia constitucional proviene de cortes con autoridad para interpretar toda la constitución, en El Salvador esa atribución es de la Sala de lo

Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pero en otros países incluso llegan a tener Tribunales Constitucionales, quienes son los que se encargan de tal labor.

Finalmente, para salvar cualquier confusión, y aunque ambas jurisprudencias defienden derechos ciudadanos, lo hacen en contextos diferentes y con enfoques específicos: la jurisprudencia electoral es específica en el contexto del proceso electoral y todos sus elementos, calendario electoral, inscripción de candidatos, sufragio en sus dimensiones activa y pasiva, entre otros, y, la jurisprudencia constitucional en el marco general de la protección de los derechos fundamentales según la constitución.

El lawfare

Es un término que combina las palabras “*law*” —ley— y “*warfare*” —guerra—, se refiere al uso estratégico y abusivo de los sistemas legales y judiciales para alcanzar objetivos políticos, económicos o militares. En lugar de emplear la fuerza militar o la violencia directa, el lawfare utiliza la ley como una herramienta para desestabilizar, desacreditar o debilitar a un adversario. Juan Carlos Abreu lo define 25ég “...ahora, lo entendemos como el uso indebido de instrumentos jurídicos para fines de persecución política, destrucción de imagen pública e inhabilitación de un adversario político, que combina acciones aparentemente legales con una amplia cobertura de prensa...”⁹

Algunas circunstancias que determinan que existe *lawfare*¹⁰ en un país son:

1. **Instrumentalización del Derecho:** Se utiliza el derecho y los procedimientos legales para perseguir objetivos que normalmente se lograrían a través de medios no legales. Esto puede incluir la presentación de demandas, acusaciones penales, o la creación de normativas que afectan a un adversario.
2. **Desestabilización Política:** A menudo se emplea, mediante sentencias o resoluciones judiciales para desestabilizar a líderes políticos, movimientos sociales o partidos

⁹ Juan Carlos Abreu y Abreu, “Lawfare, el discurso de la guerra judicial a dos fuegos: entre el neoliberalismo y el populismo “progresista” en Blog Revista Derecho del Estado, 3 de julio de 2023

¹⁰ Dugard, J., & Rees, T. (2018). *The Lawfare of International Economic Law: Perspectives from the South*. Oxford University Press. Higgins, P. (2015). *Lawfare and Its Consequences: An Analysis of the Use of Legal Systems for Political Ends*. Cambridge: Cambridge University Press.

opositores. Esto puede incluir acusaciones de corrupción, violaciones legales o abusos de poder.

3. **Estrategia Judicial:** Los procesos judiciales se convierten en herramientas para alcanzar fines políticos. Las acusaciones pueden ser amplificadas o manipuladas para lograr un impacto mediático o político.
4. **Uso de Procedimientos Legales:** Puede involucrar el uso de juicios, investigaciones, sanciones administrativas o la aplicación de regulaciones legales que tienen un impacto significativo en la reputación y la operatividad del adversario.

Algunos ejemplos generales de *lawfare*:

- a) Casos de Corrupción: En algunos países, las acusaciones de corrupción pueden ser utilizadas para atacar a oponentes políticos, a menudo con la intención de desacreditarlos y disminuir su influencia o evitar que cumpla los requisitos legales para su inscripción.
- b) Litigios Estratégicos: Se pueden presentar demandas con el propósito de agotar los recursos financieros y la energía de los adversarios, debilitando su capacidad para operar, planificar su campaña o incrementar los costos de esta.
- c) Regulaciones Adversas: Implementar leyes o regulaciones que limitan las actividades de grupos o individuos que son considerados como oponentes políticos, para esto el organismo que utiliza la herramienta debe tener facultades legislativas o reglamentarias.

En El Salvador se puede decir que ha existido *lawfare* electoral, con casos en los cuales mediante resoluciones judiciales se buscó impedir la participación de contendientes en materia electoral, y en ese sentido traemos a cuenta lo ocurrido en la primera elección presidencial en la que compitió Nayib Bukele en 2019.

La cancelación del partido Cambio Democrático

Las aspiraciones presidenciales de Nayib Bukele, y más aún de la población que lo querían como candidato tuvieron un camino difícil después de la expulsión de éste del

FMLN, mientras era alcalde de San Salvador. En un hito histórico dentro de la política salvadoreña, fundó el movimiento Nuevas Ideas, efectuando los pasos necesarios para posteriormente convertirse en partido político. En tan solo tres días se recogieron más de doscientas mil firmas en noventa puntos colocados en todo el país, es decir, ciento cincuenta mil más de las requeridas para que el movimiento alcanzara la exigencia de ley para ser inscrito.

Los libros con las firmas fueron presentados oportunamente al Tribunal Supremo Electoral, quien debía proceder a la verificación de aquellas, y en consecuencia proceder a la inscripción de Nuevas Ideas como partido político, así Nayib podría competir por la Presidencia de la República con dicha bandera. Bukele cumplía con todos los requisitos constitucionales y que la legislación secundaria le imponía para ser candidato presidencial, pero contrario a lo que ocurre en las diputaciones a la Asamblea Legislativa, donde se permiten candidaturas no partidarias, para competir como contendiente es necesario estar afiliado a un partido político de los legalmente en existencia en el país.

Por ello la gente se volcó masivamente a estampar sus firmas en la fundación de Nuevas Ideas, pero la deliberada ralentización en la verificación de las firmas por parte del TSE, hicieron que el proceso se tardara más de lo previsto. Aunque la existencia y legalización del partido se dio el 24 de agosto de 2018, la fecha límite para convocar a elecciones internas se venció el 3 de abril de ese año, Nuevas Ideas, sin ser un partido legalizado convocó a elecciones, no obstante, el TSE dijo que dicha convocatoria no procedía.

Ante tal situación, Nayib Bukele realizó una alianza estratégica con el partido Cambio Democrático —CD— para poder competir en las elecciones presidenciales de 2019, en una rueda de prensa Juan José Martel quien fungía como secretario general, y además, diputado electo por dicho partido expresó lo siguiente: “Él va a ser candidato después que lo elija la base del partido en una primaria. Él se va a someter a los estatutos del partido, se va a inscribir en el partido como corresponde, se va a inscribir como candidato a Cambio Democrático”,

El partido Cambio Democrático era una formación de izquierda democrática, cuyos orígenes se remontan a finales de los años 1980, cuando los líderes del Frente Democrático

Revolucionario FDR regresaron del exilio en 1987, gracias a los Acuerdos de Esquipulas II, que abrió espacios para las actividades político-electorales, dentro de los conflictos militares tanto en Nicaragua como en El Salvador.

Los dirigentes de los partidos políticos Movimiento Nacional Revolucionario MNR, de ideología socialdemócrata y el Movimiento Popular Social Cristiano MPSC, se incorporaron a la contienda política una vez regularizados sus estatus legal en el Consejo Central de Elecciones; y junto con el recién fundado Partido Social Demócrata PSD, formaron la coalición Convergencia Democrática que con la fórmula Guillermo Manuel Ungo, del MNR y Reni Roldán del PSD, participaron en las elecciones presidenciales de 1989.

Por las mismas contradicciones al seno de la coalición, el MNR salió de aquella e ingresó el partido Unión Democrática Nacionalista UDN, que era la fachada legal del Partido Comunista. Con el correr de los años y consumado el retiro del MNR, dicha coalición pasó a fusionar los partidos que la integraron y después de varios procesos electorales en las que ganaban una mínima representación legislativa, pasaron a llamarse Centro Democrático Unido —CDU— y finalmente Cambio Democrático CD.

El umbral de cancelación de los partidos políticos ha evolucionado en El Salvador, en el Código Electoral vigente hasta el año 1988, el requerimiento era de 0.5 por ciento de los votos válidos emitidos en la elección en la cual hubiese participado, sean presidenciales o legislativas. El Código Electoral vigente emitido en 1992 pero cuya vigencia comenzó en 1993, elevó el umbral tanto de inscripción de nuevos partidos al tres por ciento en la última elección presidencial, y para la cancelación el tres por ciento de la última elección en las que hubiese participado.

Luego de la cancelación de partidos históricos como el Partido de Conciliación Nacional —PCN— como del Partido Demócrata Cristiano —PDC— que dieron varias batallas jurídicas por medio de amparos, y que eventualmente se convirtieron en Partido de Concertación Nacional, y Partido de la Esperanza, como una medida para mantener su existencia en la vida jurídica, lograron influencia considerable en la Asamblea Legislativa, modificando el umbral a cincuenta mil votos tanto para la inscripción de un nuevo partido,

como para la cancelación de aquellos, tomándolo como base la participación en elecciones legislativas. Además, legislaron una causal de exclusión para garantizar su permanencia en el espectro político, aunque no alcanzaran la cantidad de votos requerida, estipulando en la norma la victoria de un solo diputado como salvación del partido respectivo.

Bajo esas nuevas reglas, y con la bandera de Cambio Democrático —CD— participaron en las elecciones legislativas y municipales de 2015, en las cuales no obtuvieron ningún diputado ni alcanzaron el umbral de votos necesario para mantener su registro, por lo que automáticamente procedía su cancelación en el TSE. Sin embargo, en una interpretación del principio constitucional del pluralismo democrático que reconoce nuestra Constitución en su artículo 85, y haciendo uso de ese mecanismo de Control Difuso de la constitucionalidad que la misma otorga a los jueces, los magistrados del TSE decidieron que tanto el partido Cambio Democrático CD, como otros que estaban en igual situación, no deberían ser cancelados y les mantuvo el registro.

Dicha condición legal le permitió al CD participar en las elecciones legislativas y municipales de 2018 y ganar un diputado a la Asamblea Legislativa. Durante los años en los que las pandillas ejercían su poder en el territorio nacional y las acciones del gobierno y la Fiscalía General de la República -cuando lograban la captura y envío a los tribunales para el enjuiciamiento de sus miembros y cabecillas- se veían burladas dada la colusión de algunos jueces y abogados, quienes aprovechando el principio del Control Difuso de la constitucionalidad obtenían la libertad de esos delincuentes, declarando inaplicables las normas que regulaban sus ilícitos penales.

Con el fin de evitar ese recurso y cerrar ese mecanismo que facilitaba “legalmente” la liberación de los imputados por actos criminales, la Asamblea Legislativa mediante el Decreto Legislativo No. 45 del 6 de Julio de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 143 del Tomo 372 del 7 de Agosto de 2006, reformó el art. 77 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, estableciendo que la declaratoria de inaplicabilidad pronunciada por un juzgado o tribunal, se deberá remitir a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (art. 77-E) con el fin de que ésta determine la constitucionalidad o no de dicha

declaratoria. La Sala tiene quince días hábiles para resolver. Ese plazo podrá ser prorrogado una sola vez mediante resolución motivada y no podrá exceder de los diez días hábiles.

Remisión de Certificación de la Sentencia Art 77-E LPrCn.

Una vez pronunciada sentencia interlocutoria o definitiva por la que se declara la inaplicabilidad de una ley, disposición o acto, el juzgado o tribunal respectivo, deberá remitir el mismo día, certificación de la misma, a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Declaratoria de Inconstitucionalidad Art 77-F LPrCn.

La remisión de la declaratoria de inaplicabilidad constituye un requerimiento para que la Sala de lo Constitucional, determine en sentencia definitiva la constitucionalidad o no de la declaratoria emitida por los tribunales ordinarios, para lo cual contará con quince días hábiles. Dentro de dicho plazo la Sala de lo Constitucional, deberá resolver y notificar su sentencia definitiva.

Transcurrido el plazo anterior, la Sala de lo Constitucional mediante resolución motivada, podrá prorrogar por una sola vez el plazo establecido en el inciso anterior, plazo que, en ningún caso, podrá exceder de diez días hábiles.

Es decir, cuando se está frente a un caso como la declaratoria de inaplicabilidad de una ley, acto o disposición, como fue el caso del CD y el TSE, la Sala de lo Constitucional tenía un plazo máximo de 25 días para resolverlo de manera definitiva.

La inaplicabilidad del TSE en el caso del CD tiene fecha 13 de Octubre de 2015, es decir que la Sala debió haberla resuelto el mes de noviembre de ese año. Sin embargo, su resolución del caso tiene fecha 10 de Julio de 2018, bajo la referencia Inconstitucionalidad 64-2015/102-2015/103-2015, en cuya parte resolutiva omiten la fecha en que dicha declaratoria fue recibida en la Sala. No cabe ninguna duda que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia —período 2009-2018— violó la Ley de Procedimientos Constitucionales al abocarse a una causa ya fenecida. El correr del tiempo, en esta ocasión con varios años de transcurrido el plazo que dicha ley le establece, que es un máximo de 25 días.

Cabe hacer notar, en dicha resolución al final de la parte expositiva hay un párrafo que dice: “Es del conocimiento público que actualmente, el partido político CD cuenta con un Diputado en la Asamblea Legislativa, situación sobre la cual esta Sala considera que será el TSE quien adopte las decisiones pertinentes.” Sin duda, el clamor público por la actuación de la Sala, al desempolvar una causa fenecida, constituía una responsabilidad que los cinco magistrados que la integraron no querían asumir ellos solos, por lo que transmitieron a los magistrados del TSE, la responsabilidad directa de la cancelación del CD que constituía a toda costa el fin político que se pretendía.

En efecto la Ley de Partidos Políticos establece en su artículo 47 las siete causales para la cancelación de un partido político, pero en su inciso final afirma que: “En todo caso, ningún partido político podrá ser cancelado si cuenta con representación legislativa de al menos un Diputado en la Asamblea Legislativa.” El CD tenía un diputado en la Asamblea Legislativa, el señor Juan José Martel. La resolución de cancelar al CD no contó con el voto del magistrado Miguel Ángel Cardoza, quien razonó su voto en contra de esa resolución que colocaba a los cuatro magistrados del TSE junto a los cinco magistrados de la Sala de lo Constitucional en una posición, donde más adelante el representante legal del CD denunciaría en la Fiscalía General de la República como un delito de prevaricato.

¿Cuál era ese objetivo político que motivó esta cancelación que queda en los anales de nuestro derecho electoral como un caso de antología? Impedir que el candidato Nayib Bukele participara en las elecciones presidenciales del 4 de febrero de 2019. Ya se habían ensayado múltiples medidas para inhabilitarlo, incluyendo la de no permitirle participar con la bandera de su propio partido Nuevas Ideas.

Al haberse inscrito como candidato presidencial en el partido Cambio Democrático y estar a pocos días de ser ratificado en las elecciones internas de dicho partido, su boleto hacia las elecciones generales de febrero 2019 estaba asegurado. Cambio Democrático era un partido pequeño, pero con una trayectoria que lo hacía atractivo para Bukele, pues él buscaba una plataforma política no tradicional para promover su mensaje de cambio y su postura antisistema. Mientras se buscaba la materialización de la candidatura el Tribunal Supremo

Electoral decidió cancelar la inscripción de Cambio Democrático en julio de 2018, lo que representó un golpe a las aspiraciones del entonces candidato.

Fue una jugada sucia del sistema, una medida cuasi desesperada eliminando esa posibilidad a toda costa, esa fue la consigna del *stablismment* de esa época, aunque para ellos, se mancillara la imagen de dos instituciones constitucionales que le deberían dar seguridad y credibilidad al sistema, la Sala de lo Constitucional y el TSE. La historia continuó su decurso y todos sabemos cuál fue su final en este caso.

La decisión del TSE de cancelar la inscripción de Cambio Democrático se basaba en una ley que estipulaba que un partido político debe ser eliminado del registro si no logra obtener al menos el 3% de los votos en las elecciones legislativas, algo que ocurrió en las elecciones de 2015. Sin embargo, los críticos de la decisión, incluidos expertos legales y políticos, señalaron que la cancelación del partido se produjo tres años después de los comicios en cuestión, lo que hacía sospechosa la motivación detrás de la acción del TSE.

Además, se argumentó que la ley no obligaba al TSE a cancelar automáticamente un partido por no alcanzar el umbral del 3%, sino que daba lugar a interpretaciones más flexibles. Esta demora en la aplicación de la normativa dejó en evidencia que la cancelación de Cambio Democrático estaba relacionada directamente con la entrada de Nayib Bukele en el partido y su intención de usarlo como plataforma para su candidatura presidencial.

Una de las principales críticas al TSE fue que la decisión de cancelar a Cambio Democrático en ese momento fue arbitraria y políticamente motivada. Los defensores del partido argumentaron que el tribunal no había actuado de la misma manera con otros partidos que habían estado en situaciones similares en el pasado, y que había permitido que continuaran operando. Esto generó una percepción de parcialidad política por parte del TSE, en detrimento de Bukele y una enorme cantidad de población quienes se habían convertido en sus seguidores.

La situación sin lugar a duda se constituye como un ejemplo de *lawfare* electoral, pues el concepto se refiere al uso de mecanismos legales y judiciales con el fin de debilitar, deslegitimar o bloquear a actores políticos opositores. En este caso, la cancelación del partido Cambio Democrático fue un intento de impedir que Bukele participara en las elecciones bajo

esa bandera, a pesar de que se trató de esconder la decisión desde un punto de vista jurídico, justificando aquella en una decisión derivada de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuyos exmagistrados aún hoy niegan haber ordenado al TSE efectuar la cancelación.

El caso de Nayib Bukele y Cambio Democrático encaja dentro de un concepto amplio de *lawfare* electoral, siendo el uso de las instituciones judiciales y electorales como herramientas para influir en los resultados de los procesos democráticos. Este fenómeno no es exclusivo de El Salvador, sino que se ha observado en otras partes del mundo, donde los gobiernos o los actores políticos con acceso al poder judicial utilizan recursos legales para descalificar, debilitar o eliminar competidores políticos.

Puede afectar a políticos de diversas corrientes ideológicas y de distintos países, de tal modo se puede citar los casos como el de Lula da Silva, ocurrido en Brasil en el año 2018, cuando fue encarcelado bajo cargos de corrupción y lavado de dinero en relación con el escándalo de *Operação Lava Jato* —Operación Autolavado en español—. Mientras Lula lideraba las encuestas como candidato favorito para las elecciones presidenciales de ese año, el Tribunal Superior Electoral de Brasil inhabilitó su candidatura debido a su condena, basada en pruebas que luego fueron cuestionadas, en marzo de 2021, el Tribunal Supremo de Brasil anuló las condenas de Lula, argumentando que el tribunal que lo había juzgado no tenía jurisdicción sobre el caso, lo que reavivó las críticas sobre el uso de la justicia para impedir su participación en las elecciones.

En Venezuela, el líder opositor Leopoldo López fue encarcelado en 2014 bajo cargos de incitar a la violencia durante protestas antigubernamentales contra el régimen de Nicolás Maduro, fue condenado a casi 14 años de prisión, lo que lo inhabilitó para postularse a cargos públicos. Ese caso ha sido visto como un claro ejemplo de *lawfare* electoral, donde el gobierno venezolano utilizó el sistema judicial para deshacerse de un oponente político potencialmente fuerte.

Recientemente en los Estados Unidos, el expresidente Donald Trump ha sido objeto de múltiples investigaciones judiciales y procesos, algunos de los cuales han sido interpretados por algunos analistas y por sus seguidores como *lawfare*. Desde los juicios

políticos hasta las investigaciones sobre sus negocios y su papel en los disturbios del Capitolio en enero de 2021, Donald Trump ha argumentado ser blanco de un esfuerzo sistemático para desacreditarlo y eliminarlo como candidato para las elecciones.

Volviendo al caso de Nayib Bukele y el CD, las acciones legales o judiciales no se centraron en acusaciones de corrupción por el ejercicio de éste como Alcalde de la Capital o algún tipo de irregularidades graves, sino en tecnicismos y normativas, particularmente de una sentencia de la Sala de lo Constitucional, y la decisión posteriormente adoptada por el Tribunal Supremo Electoral, las cuales fueron aplicadas de manera selectiva y desproporcionada para alcanzar el objetivo político. La cancelación del CD en ese momento clave, además de ser una injusticia socavó la confianza y credibilidad de las instituciones democráticas involucradas en ello.

El *lawfare* electoral se convirtió en un instrumento para perpetuar el poder del *ancien régime* implementado por los partidos tradicionales salvadoreños, quienes habían sido los que eligieron a los magistrados tanto de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia así como a los del Tribunal Supremo Electoral, permitiendo que ambas instituciones concebidas en un diseño institucional democrático, bloquearan a su adversario sin necesidad de ganar en las urnas, sino mediante el uso de los tribunales y la institucionalidad. Aunque Nayib Bukele finalmente logró sortear aquel obstáculo y postularse bajo la bandera de GANA, la cancelación de Cambio Democrático generó un fuerte debate sobre la imparcialidad del TSE y sobre la influencia que ciertos sectores políticos tenían sobre las instituciones del país.

Ese episodio de cancelación del partido Cambio Democrático y la posterior victoria de Nayib Bukele en las elecciones de 2019 dejaron varias lecciones importantes para la política salvadoreña. En primer lugar, puso de manifiesto las tensiones entre las instituciones electorales y los nuevos movimientos políticos, los cuales a menudo eran vistos como una amenaza por los actores tradicionales. El caso también subrayó la importancia de la imparcialidad en los órganos encargados de supervisar los procesos democráticos, particularmente los procesos electorales, pues cualquier percepción de parcialidad puede socavar la legitimidad de las elecciones.

Además, el uso del *lawfare* electoral en este caso mostró cómo los sistemas legales pueden ser manipulados para servir a intereses políticos específicos, lo que genera preocupación sobre el estado de las instituciones democráticas en El Salvador, particularmente en la composición del Tribunal Supremo Electoral, y la elección de tres de sus magistrados mediante ternas propuestas por los partidos políticos que hayan obtenido los tres mejores resultados en la última elección presidencial. El episodio subrayó la vulnerabilidad de los sistemas políticos cuando las instituciones son percibidas como parcializadas o sujetas a influencia política, siendo el reto establecer mejoras oportunas a dicho sistema.

Es decir, en países donde las 3J del derecho electoral no están desarrolladas o peor aún, ni si quiera existen, se vuelve más susceptible para que otros organismos pretendan involucrarse en las decisiones sobre cuestiones meramente electorales, en el ejemplo salvadoreño, la intromisión directa fue de la Sala de lo Constitucional, que entregó la sentencia de un proceso que debió haber sido fenecido, como parangón para la cancelación del partido político CD, con el directo objetivo de evitar una candidatura presidencial. Pero en otras latitudes la intromisión procede de tribunales contencioso administrativo, que pretenden controlar la actividad, actos y actuaciones meramente electorales de la autoridad electoral en específico.

Lo anterior deja en claro que es urgente el diseño e implementación de un verdadero Sistema de Justicia Electoral, en donde se encuentre perfectamente definida la estructura jerárquica de los tribunales que impartirán justicia electoral, preferiblemente no con tribunales de instancia única, sino al menos de dos instancias, para que las decisiones tomadas por jueces *a quo* sean controladas y revisadas por un superior jerárquico conocedor en la materia, capaz de garantizar resoluciones debidamente fundamentadas en respeto a los principios doctrinarios que importan a la justicia electoral.

El funcionamiento de tribunales electorales debe tener características distintas a los tribunales ordinarios de otras materias del derecho, pues cada cierto tiempo y de forma periódica los países entran en el concurso democrático que son las elecciones, en donde corre un calendario electoral implacable que requerirá mayor celeridad y eficiencia en la resolución

de conflictos sometidos a la jurisdicción electoral. La especialidad de la materia lo requiere, no como una oportunidad de aumentar la burocracia en el sector justicia, sino como la tecnificación lógica de una rama tan especializada del derecho, y además de la garantía de un debido proceso y procedimientos electorales con estándares mínimos que no solo validen elecciones, sino que reconozca y proteja los derechos de las personas, tanto de los contendientes como de los mismos votantes.

En El Salvador, con la cancelación infundada y prevaricadora del CD en 2018 se dejó prácticamente en indefensión al partido y su militancia, al diputado que había sido electo para la legislatura 2018-2021, al candidato presidencial que estaba listo a participar en las internas, y a los miles de simpatizantes que en aquel momento ya habían tomado la decisión de votar por Nayib Bukele, pero que tuvieron que esperar que otro partido le abriera las puertas para competir. Esa indefensión fue tal, que en El Salvador no existe otra instancia para poder impugnar las decisiones tomadas por el Tribunal Supremo Electoral.

El diseño de los medios de impugnación salvadoreños en materia electoral es casi arcaico, pues prácticamente proceden la revocatoria, nulidad y revisión que serán ante el mismo Tribunal Supremo Electoral que emite la decisión, o bien por él o por sus organismos temporales, y la apelación se vuelve imposible dado que el TSE no tiene un superior jerárquico que resuelva aquellas. Eso además ha provocado que se busque solución en la justicia constitucional, la cual no es especializada en materia electoral, y que ha ampliado su espectro de defensa de derechos constitucionales, hasta a meterse en situaciones que son meramente electorales, que pudiesen ser ventiladas en instancias adecuadas, pero que en El Salvador no existen.

Lo anterior se sostiene por la gran cantidad de procesos de amparo presentados ante la Sala de lo Constitucional, en los que ciudadanos han tratado de hacer valer sus derechos políticos, muchas veces violentados en los procesos internos de los propios partidos, o en otros casos por el mismo Tribunal Supremo Electoral, en donde no permitieron competir como candidatos no partidarias a ciertas personas que aparentemente cumplían todos los requisitos para presentar candidaturas y la justicia constitucional obvió revisar las transgresiones en las que pudo incurrir el Tribunal Supremo Electoral.

Al existir una concentración del sistema de justicia electoral, en una sola institución como en el caso salvadoreño, se corre el riesgo que la discrecionalidad sea una herramienta para perjudicar candidatos y partidos, pues una sola institución, sin otra que la controle o que sea capaz de revertir sus decisiones en el marco de la legalidad, hace que exista una especie de súper poder electoral que no está supeditado y no puede ser controlado en otras instancias.

Lo anterior, no se escribe con el ánimo de atacar la autonomía y especialidad que deben tener organismos como el Tribunal Supremo Electoral, pero deben llevar a la reflexión y diseño de una institucionalidad donde esté presente la delegación y descentralización de actividades, para que no sea el mismo organismo que celebra las elecciones, el encargado de contratar el personal, a las empresas que implementan sistemas de votación entre otras actividades, el que tenga que resolver los conflictos entre los mismos contendientes.

La evidencia del caso mencionado, muestra en forma empírica, y con la actualidad requerida, como la institucionalidad puede ser utilizada como *lawfare*, en detrimento de la democracia misma, pues si Nayib Bukele y quien escribe estas líneas no hubiesen encontrado otro partido político con el cual competir, el *stabliment* se habría impuesto a la voluntad del soberano, sin que el favorito en las encuestas hubiese podido competir, presentándole a la población una amalgama de candidatos limitada y que no gozaban del favor y la simpatía popular, mientras que Nayib, aun cumpliendo con los requisitos constitucionales para competir, se hubiese visto imposibilitado de hacerlo ya que el vehículo que iba a utilizar —Cambio Democrático— fue dinamitado por la sentencia de la Sala de lo Constitucional, y a la vez acatada por el TSE volviendo un sueño lejano todo lo que hoy en El Salvador vivimos.

Conclusiones

Alternativa de solución

Ningún candidato estará exento a que eventualmente, en su país se utilice el *lawfare* para impedir o entorpecer su candidatura, también los mismos partidos políticos como agrupaciones de intereses diversos pueden ser víctima de ello. De igual forma, es imposible

que el sistema jurídico de un país sea inmune a la instrumentalización de su institucionalidad con fines de bloqueo o entorpecimiento de sus adversarios.

Pero es a partir de trabajos como este, donde se debe generar la reflexión y el pensamiento crítico que sin llegar a blindar en su totalidad el sistema, puede representar un escudo efectivo de la institucionalidad en beneficio de la persona cuando actúa como candidato, y del grupo de personas cuando actúan como partido político, y que lejos de restringir la participación política, la maximicen e incentiven.

Por eso lo contrario al *lawfare* en nuestros sistemas políticos sería un uso justo y legítimo del sistema judicial y legal en los procesos políticos y electorales, para nombrarlo no debemos buscar nombres raros, o anglicismos no determinados, bien podemos definirlo como justicia imparcial, o simplemente estado de derecho, tal cual todos conocemos o al menos sobre el que hemos leído alguna vez. En tal contexto, las leyes y los mecanismos judiciales se utilizan de manera neutral y objetiva garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los actores políticos protegiéndolos de influencias políticas indebidas.

A lo anterior podemos sumarle algunos elementos que nos pueden servir como parámetro de combate contra el *lawfare* electoral:

- a) **Independencia judicial auténtica:** En lugar de tribunales y sistemas judiciales susceptibles de ser utilizados como herramientas de persecución política, la independencia judicial implica que los jueces y fiscales actúen sin presiones externas, sean políticas, económicas o sociales. Las resoluciones, fallos, y sentencias se basan exclusivamente en el derecho y en la evidencia, sin influencias de parte de actores políticos, económicos o del gobierno de turno. El objetivo es garantizar que se haga justicia sin sesgo alguno.
- b) **Procesos judiciales transparentes y justos:** Un sistema judicial contrario al *lawfare* implica que todos los individuos, incluyendo los políticos, reciben juicios justos, donde se respetan sus derechos procesales. Las investigaciones y los juicios se llevan a cabo con transparencia, y los acusados tienen derecho a una defensa adecuada, sin negárseles recursos legales por razones políticas. En estos casos, no se utilizan

tácticas judiciales para manipular los resultados de elecciones o eliminar a candidatos rivales.

- c) **Uso adecuado del poder judicial:** En lugar de usar el sistema judicial para perseguir a adversarios políticos, se respetan las competencias del poder judicial y se previene su uso indebido. Los casos donde se involucran políticos son investigados de acuerdo con la ley, y cualquier acción legal se toma solo cuando hay pruebas suficientes para justificar un proceso judicial. Eso evita la presentación de acusaciones sin fundamento con fines políticos.
- d) **No interferencia en procesos electorales:** Un sistema contrario al *lawfare* implica no buscar manipular o interferir en los procesos electorales mediante el uso del aparato judicial. Los partidos políticos y sus candidatos tienen el derecho a competir en igualdad de condiciones, y las reglas del juego son las mismas para todos, sin excluir a ciertos candidatos por motivos políticos disfrazados de procesos judiciales.
- e) **Debate político libre y sin interferencias judiciales:** En el contexto opuesto al *lawfare*, las elecciones y los procesos políticos se desarrollan en un marco donde los debates políticos son libres y se enfocan en las ideas y propuestas, en lugar de estar condicionados por acciones judiciales manipuladas. Las diferencias políticas se resuelven en las urnas y en el campo del debate democrático, sin utilizar la justicia para silenciar a los oponentes. En las urnas —con ese énfasis— no en los tribunales.

No se debe confundir el *lawfare* con la persecución política o persecución con fines políticos, pues no se debe privar al sistema judicial de un país de procesar casos de corrupción de algún funcionario, escudándose en el argumento de estar manipulando el sistema de justicia para evitar posibles candidaturas, para eso está diseñado cierto tipo de inmunidades, algunas de relevancia constitucional cuando se llega a cargos públicos, lo cual no debe evitar que el funcionario o político transgresor de la ley sea llevado de forma efectiva ante la justicia.

Sin embargo, cuando se juzga a políticos por actos ilegales y corruptos de manera justa, sin sesgos ni objetivos políticos detrás, como en el caso de figuras condenadas tras juicios

transparentes donde las pruebas son claras y las decisiones judiciales se basan únicamente en los hechos y en la ley, se construyen sistemas democráticos sólidos, en donde las diferencias políticas entre candidatos se resuelven en las elecciones y no mediante la manipulación del poder judicial.