

The image features a complex abstract background composed of various shades of blue (from light to dark) and white. The design includes overlapping rectangular blocks, curved lines, and a large, stylized white letter 'S' that dominates the right side of the frame. The overall aesthetic is modern and geometric.

**Derecho electoral
salvadoreño**

“Voto desde el exterior”¹ **Mónica Tobar²**

El voto desde el exterior se relaciona con la universalidad del derecho al voto y con la protección de derechos políticos fundamentales para todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia. El reconocimiento de esta modalidad de votación requiere de la revisión y ajuste de la legislación electoral y de la construcción de acuerdos entre los actores políticos involucrados en su aplicación, con el propósito de garantizar su integridad y legitimidad.

En El Salvador, la discusión de la normativa para regular el ejercicio del voto desde el exterior ha cobrado importancia en los últimos años. Diferentes decisiones judiciales habilitaron la posibilidad para que las personas radicadas en otros países participaran en los comicios presidenciales. Posteriormente esta opción se amplió a las elecciones legislativas y municipales. Si bien, la experiencia del país en la aplicación del voto desde el extranjero se limita a la elección de Presidente y Vicepresidente, es necesario analizar los resultados de este ejercicio de cara a su eventual ampliación a la elección de diputados y concejos municipales.

1. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de la autora.

2. Licenciada en Economía por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Máster en Desarrollo Internacional por la Universidad de Bristol, Reino Unido. Entre 2016 y 2020 se desempeñó como investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo económico y Social (FUSADES); sus áreas de trabajo se centran en el análisis de la gobernabilidad democrática, políticas públicas y la gestión gubernamental.

Importancia del voto desde el exterior

El voto desde el exterior se refiere al reconocimiento normativo de la posibilidad, para que los electores calificados para votar, cuenten con reglas y procedimientos para emitir el sufragio de manera extraterritorial (PNUD, 2016; Navarro Fierro, 2017). En sentido estricto, este mecanismo considera el ejercicio del voto fuera de las fronteras nacionales, pero también puede ser aplicado a la participación de los extranjeros, residentes en determinado país, en los procesos electorales locales. Para efectos del presente análisis, se hará referencia únicamente a esta modalidad en sentido estricto, por ser la modalidad más utilizada a nivel internacional y aplicable al caso salvadoreño (ACE Project, 2020).

La migración es una de las principales características de la historia reciente en El Salvador. Este fenómeno se profundizó durante el Conflicto Armado e incrementó en el período de transición democrática, motivado por las dificultades económicas y la situación de violencia social. De acuerdo a las cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores (2018), aproximadamente 3,100,501 salvadoreños residen en el exterior, es decir, el 50% de la población total del país. Los salvadoreños en el exterior mantienen lazos estrechos con sus familias y territorios de origen. El envío de remesas confirma esta realidad; en 2019 representaron el 20.9% del Producto Interno Bruto (Banco Central de Reserva, 2020).

La importancia de la diáspora en la dinámica económica del país, así como el establecimiento de comunidades de salvadoreños, principalmente en Estados Unidos, incrementó la demanda de participación en los asuntos políticos de su país (Landolt, 2003). En este contexto, la definición de reglas claras para facilitar el ejercicio del sufragio de este grupo poblacional se volvió relevante para la reforma del sistema electoral.

La implementación del voto desde el exterior requiere del consenso entre los actores involucrados. La definición de los requisitos y procedimientos para la puesta en marcha de esta forma de votación, debe considerar cinco elementos básicos: a) los criterios de elegibilidad; b) los requisitos para el registro de votantes; c) el tipo de elección a la que será aplicado; d) las modalidades para la emisión del voto; y e) la representación política de los ciudadanos en el exterior (Navarro Fierro, 2017; PNUD, 2016).

El voto desde el exterior puede ser aplicado a todos los eventos electorales, ya sea a nivel nacional o local, así como en los Mecanismos de Democracia Directa (MDD), de acuerdo al marco normativo de cada país. La modalidad para ejercer el sufragio desde el extranjero puede adoptar tres formas: presencial, postal o electrónica (ACE Project, 2020). La selección de la forma en la cual se materializará

este tipo de voto tiene impactos sobre la organización electoral y el financiamiento de la misma (Thompson, 2008).

En relación con la representación política de los ciudadanos en el exterior, la posibilidad de elegir gobernantes o legisladores en sus países de origen, ya sea mediante la creación de escaños especiales para este propósito o a través de la postulación de representantes, ofrece una alternativa para que los intereses de este grupo sean representados y discutidos en los espacios correspondientes (Navarro Fierro, 2017, p. 1204). La instrumentación del voto desde el exterior, no obstante, es una oportunidad para ampliar los espacios de participación política para los ciudadanos radicados en el extranjero, conlleva desafíos presupuestarios y de organización electoral. En este sentido, la incorporación de esta opción en la legislación debe definir con claridad los plazos y mecanismos de aplicación, para garantizar la integridad y legitimidad de los resultados.

Legislación aplicable en El Salvador

La regulación del voto desde el exterior en El Salvador ha evolucionado progresivamente en la última década. Actualmente, se identifican dos fases: el reconocimiento del derecho al sufragio activo, para los ciudadanos radicados fuera del país, en el marco normativo nacional y la posterior ampliación de esta modalidad a todos los ejercicios electorales; así como la incorporación del derecho al sufragio pasivo.

La introducción de este mecanismo en el sistema electoral salvadoreño, mediante la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales (LEEVEEP), fue resultado del acuerdo legislativo; sin embargo, la justicia constitucional también ha sido clave en la ampliación de este derecho a la elección de diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), e integrantes de Concejos Municipales.

En 2016, la Sala de lo Constitucional (SC) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) emitió la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012. El fallo amplió a las elecciones legislativas y municipales. También incluyó la posibilidad para que los salvadoreños residentes en el extranjero se postulen a cargos de elección popular. La decisión de la SC responde a la omisión de los legisladores de incluir estos elementos en la legislación correspondiente.

La resolución determinó la obligación de la Asamblea Legislativa para una de dos opciones: la aprobación de legislación o la adecuación de la normativa existente, todo con la finalidad de regular los procedimientos y condiciones necesarias para que los ciudadanos salvadoreños con residencia en el exterior, que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, ejercieran el sufragio, activo y

pasivo, en elecciones presidenciales, legislativas y municipales. La SC también admitió la progresividad del cumplimiento de estas disposiciones, de acuerdo a las capacidades organizativas y financieras de la autoridad electoral, estableciendo 2021 como el plazo máximo para su entrada en vigencia (Sala de lo Constitucional, 2020).

La legislación actual establece los principales mecanismos para la implementación del sufragio desde el exterior en todos los procesos eleccionarios, a través de la modalidad postal. El Salvador es el único país de América Latina que utiliza exclusivamente esta modalidad. Adicionalmente, la normativa contempla: a) los criterios de elegibilidad para delimitar la población que puede optar por esta modalidad de votación; b) las condiciones para la inscripción y registro de ciudadanos en el Padrón Electoral de Residentes en el Exterior (PERE); c) los procedimientos de votación y d) los instrumentos de justicia electoral aplicables.

Es importante mencionar que la modificación de las reglas aplicables a este mecanismo de votación, se ha caracterizado por la falta de acuerdos para el cumplimiento oportuno de las sentencias judiciales. Esta actitud ha vulnerado el derecho de la diáspora para participar en los eventos electorales a nivel legislativo y municipal. Asimismo, la definición tardía de estos mecanismos genera incertidumbre sobre la ampliación del voto desde el exterior y afecta la seguridad jurídica de las normas electorales. Ejemplo de lo anterior es la imposibilidad de aplicar este mecanismo en los comicios de 2018 y 2021.

Resultados de la aplicación del voto desde el exterior

La implementación del voto desde el exterior es relativamente reciente en el país. Esta modalidad se ha utilizado únicamente en dos ocasiones en elecciones de Presidente y Vicepresidente. El sistema de voto postal se aplicó por primera vez en 2014, en medio de expectativas elevadas sobre la participación de los salvadoreños fuera de las fronteras nacionales. En 2019 se realizó el segundo ejercicio de esta naturaleza, con una menor cantidad de personas inscritas respecto a 2014. En ambos casos, la carencia de información oportuna sobre la modalidad de votación y los procesos de inscripción, se reflejaron en un bajo nivel de empadronamiento de los salvadoreños en el exterior.

Respecto a los porcentajes de inscripción, en relación con el registro de salvadoreños en el exterior, fueron de 3.2% y 1.7% en 2014 y 2019 respectivamente. La revisión y validación de solicitudes de inscripción en el PERE refleja las dificultades de los connacionales para cumplir con los requisitos en tiempo y forma. En 2013 el TSE recibió 11,000 solicitudes de empadronamiento, de las cuales 663 fueron rechazadas por los siguientes motivos: a) falta de firma en solicitud; b) falta de documento en solicitud; c) no se finalizó el trámite; d) firma diferente en solicitud (Tribunal Supremo Electoral, 2020).

En las elecciones de 2019, el TSE rechazó 155 solicitudes de inscripción debido a la existencia de diferencias entre la firma presentada por los ciudadanos en la solicitud y la registrada en el sistema utilizado para la verificación. Igualmente se reportaron problemas relacionados con la firma de la documentación y la entrega de información incompleta (Tribunal Supremo Electoral, 2020).

La participación de connacionales residentes en el exterior durante las elecciones presidenciales fue del 28.3% en 2014 y del 64.0% en 2019. Los votantes en el exterior representaron el 0.2% y 0.1% del padrón electoral en 2014 y 2019 respectivamente. En la elección de febrero de 2019, una mayor cantidad de salvadoreños emitieron el voto bajo la modalidad postal (Cuadro 1). Un aspecto a destacar es la considerable reducción de nulidades y la ausencia de impugnaciones en 2019. Este comportamiento responde a los ajustes en el proceso de verificación de firmas y a la experiencia acumulada por la autoridad electoral luego del evento comicial de 2014.

Cuadro 1. El Salvador: participación electoral y votos emitidos desde el exterior

Año	Participación	Votos totales	Válidos	Nulos	Impugnados	Abstenciones
2014-1ª vuelta	28.3%	2,727	1,909	622	193	2
2014- 2ª vuelta	26.2%	2,706	2,334	350	21	1
2019	64.0%	3,808	3,643	165	n.a.	n.a.

n.a.: no aplica.

Fuente: elaboración propia con base en la Memoria Especial de Elecciones 2014 y 2019.

Las lecciones derivadas del voto desde el exterior en la elección presidencial resaltan la importancia de monitorear las diferentes etapas de proceso, procurando facilitar el ejercicio de este derecho. La experiencia reciente del país en este tipo de procesos, ofrece una oportunidad para realizar los ajustes normativos y administrativos necesarios, a manera de garantizar el pleno ejercicio del sufragio en las elecciones de 2024.

Oportunidades de reforma

La discusión de reformas debe orientarse a facilitar y agilizar el voto para los connacionales. Estas modificaciones pueden realizarse en dos vías: a través de cambios en la legislación; y con el fortalecimiento técnico y financiero de la autoridad electoral. Respecto del primer punto, El Salvador cuenta con una normativa especializada para regular los requisitos y procedimientos del voto desde el exterior; sin embargo, la LEVEX aún no considera las disposiciones aplicables a la postulación de candidaturas de salvadoreños en el extranjero.

Por otra parte, el reconocimiento del sufragio pasivo también es una oportunidad para reflexionar sobre la creación de circunscripciones especiales para la asignación de escaños a la representación de la diáspora. El diseño de las mismas requiere de la revisión técnica sobre la viabilidad de este mecanismo, los beneficios y potenciales dificultades relacionadas con su creación.

En relación con las reformas institucionales, el TSE ha acumulado experiencia en la organización de elecciones por la vía epistolar. A pesar de los beneficios de esta modalidad, como la amplia cobertura geográfica del servicio postal y la reducción de costos de desplazamiento para los salvadoreños en el extranjero, la inscripción de ciudadanos en el Padrón Electoral de Residentes en el Exterior aún es baja. En este sentido, es necesaria la revisión de los medios para completar el registro, así como la disponibilidad y accesibilidad de la información sobre los plazos y requisitos para emitir el sufragio.

La flexibilización de la modalidad de votación podría considerarse como una opción para incentivar la participación electoral de los salvadoreños en el extranjero. La revisión de experiencias internacionales, indica que es posible implementar modalidades mixtas en aras de facilitar el sufragio. La incorporación de tecnología a estos procesos puede ser una alternativa, acompañada de los mecanismos de seguridad adecuados. De igual forma podría implementarse el voto presencial en países con alta concentración de migrantes salvadoreños.

Conclusiones

El reconocimiento del voto desde el exterior en El Salvador habilita el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, independientemente su lugar de residencia. Si bien, la aplicación de este sistema, favorece el involucramiento de los connacionales en la conducción del país, su implementación está marcada por una expansión acelerada a todos los eventos electorales. En este contexto, la aplicación del voto desde exterior a los comicios legislativos y municipales, se ha dilatado en dos ocasiones debido a la falta de regulación oportuna de los mecanismos y procedimientos de votación, situación que ha generado incertidumbre jurídica sobre las reglas electorales aplicables a esta modalidad.

La ampliación del derecho al voto desde el exterior en la elección de diputados y concejos municipales es una oportunidad para que la diáspora participe en las decisiones políticas del país. Sin embargo, este ejercicio implica la revisión de aspectos como la inscripción de votantes en el padrón electoral, la definición de los detalles logísticos y presupuestarios para operativizar el voto epistolar, así como el diseño de estrategias de comunicación dirigidas a la diáspora.

Finalmente, la ejecución de todas las actividades debe apegarse a las fechas del calendario electoral y considerar las lecciones aprendidas en ejercicios previos, de tal forma que se capitalice la experiencia adquirida por el Tribunal Supremo Electoral.

Bibliografía

ACE Project (2020), Out of country voting. [En línea]

Disponible en: <http://aceproject.org/ace-en/topics/va/introduction/context-of-voting-from-abroad>
Asamblea Legislativa, (2013), Código Electoral, publicado el 26 de julio de 2013 en el Diario Oficial No. 138, Tomo 400.

Banco Central de Reserva (2020), *Base de Datos Económicos*, San Salvador: Banco Central de Reserva de Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Constitucional (2020), *Seguimiento Inconstitucionalidad 156-2012*, 24 de julio de 2020.

Landolt, P. (2003), El transnacionalismo político y el derecho al voto en el exterior: El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos. En: *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Instituto Mora.

Navarro Fierro, C. M., (2017), Voto extraterritorial. En: *Diccionario electoral*. Costa Rica/México: IIDH/ CAPEL y TEPJF, pp. 1195-1210.

PNUD, (2016), *El Voto en el Extranjero en 18 países de América Latina*. México: Instituto Nacional Electoral.

Thompson, J., (2008), La instrumentación del voto en el extranjero. In: *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. México: Instituto Federal Electoral, pp. 120-144.

Tribunal Supremo Electoral, (2020), *Solicitud de información OIR-TSE-74-IX-2020*, San Salvador: Unidad de Acceso a la Información Pública.

El derecho electoral, aunque no en forma institucionalizada, comienza a fijar raíces dentro de las ciencias jurídicas en El Salvador. Se trata de una rama autónoma del derecho, con sus propias fuentes y con el desarrollo cada vez más claro de su especialización. La legislación electoral, la jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral y la de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, su abordaje en algunas universidades del país aunque no todavía como asignatura obligatoria dentro del pensum de la carrera de Derecho, las investigaciones y el seguimiento de diversos centros de pensamiento sobre la reforma electoral, las etapas que conforman el ciclo electoral y las acciones para garantizar la integridad electoral, lo posicionan como un área de estudio del derecho en continua evolución. La obra: “Derecho electoral salvadoreño” se decanta por el concepto amplio del derecho electoral pues abarca el tratamiento y la descripción de “aquellos aspectos organizativos y administrativos indispensables para que unas elecciones con sufragio universal sean realmente democráticas, es decir, libres y honestas”.