FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

DEP Estudios Políticos

Enero de 2020

Posición institucional

Se debe garantizar el voto desde el exterior en los comicios de 2021

Las elecciones legislativas, municipales y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) de febrero de 2021, plantean un reto para la autoridad electoral. Esta será la primera ocasión[1] en la que los salvadoreños residentes en el exterior podrán elegir a sus representantes en la Asamblea Legislativa, los gobiernos locales y el PARLACEN. El reconocimiento de este derecho quedó establecido en la Sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012 que extendió el ámbito de aplicación del voto desde el exterior de las presidenciales a los tipos de comicios señalados y definió 2021 como el plazo máximo para su implementación[2].

Los salvadoreños radicados en el exterior superan los tres millones de personas[3] y son uno de los pilares económicos y sociales del país. La diáspora participa activamente en las decisiones de sus grupos familiares; no obstante, en 2014 y 2019, sus derechos políticos estaban acotados a la participación en las elecciones presidenciales, mediante el voto por correspondencia. La "Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las elecciones presidenciales" (LEVEX), no contemplaba la participación de la diáspora en las elecciones legislativas y municipales de 2015 y 2018.

El Salvador se distingue en la región latinoamericana por ser el único que utiliza, con exclusividad, el voto postal[4]. Esta modalidad ha reportado dificultades en su aplicación. Los resultados revelan un bajo empadronamiento, tanto en 2014 como en 2019. Las causas de este fenómeno pueden atribuirse a la complejidad del proceso de inscripción de ciudadanos en el padrón electoral, a los problemas logísticos para el envío y recepción de paquetes y a la debilidad en las campañas informativas para dar a conocer todos los detalles del proceso en los plazos idóneos.

El 16 de enero de 2020, con 75 votos, la Asamblea Legislativa, aprobó el Decreto Legislativo (DL) 550, que contiene reformas a la LEVEX[5]. El Decreto habilita a los salvadoreños radicados fuera del país para participar de las elecciones legislativas y del PARLACEN, a través del voto por correspondencia. La reforma cumple parcialmente con el mandato de la Sala de lo Constitucional (SCN) y deja de lado la participación de la diáspora en la elección de concejos municipales, sin que exista un pronunciamiento de la Sala para prorrogar, hasta 2024, esta última modalidad.

La aprobación de la reforma no retomó las propuestas que organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en la Plataforma Ciudadana Electoral (PCE), presentaron a la Asamblea Legislativa en octubre de 2019. La PCE planteaba la posibilidad de incorporar el voto electrónico, siempre y cuando fuera acompañado de las medidas de seguridad que resguardaran la secretividad del voto y la identidad del elector. Como se señala más adelante, el DL 550 fue vetado por el Presidente de la República. El TSE ha emitido una serie de recomendaciones relacionadas con la incorporación de un artículo para derogar la Ley actual, la adopción de medidas de verificación de domicilio para la entrega de paquetes y la posibilidad de incorporar a

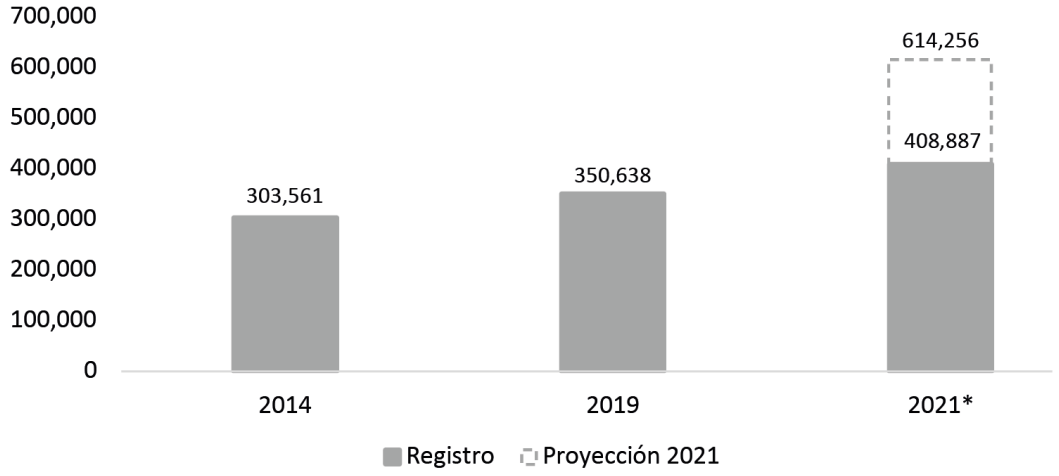
1. Desde 2014 el voto desde el exterior se aplicó únicamente en las elecciones de Presidente y Vicepresidente. Para mayor detalle véase: FUSADES (2018), "Es necesario garantizar la integridad del voto desde el exterior", Posición institucional, noviembre de 2018.
2. Sentencia de Inconstitucionalidad 156-2012, publicada el 23 de diciembre de 2016.
3. Ministerio de Relaciones Exteriores (2018), "Sistema de Servicios Integrales para la Población Salvadoreña Retornada", agosto de 2018.
4. INE (2016), "El Voto en el Extranjero en 18 países de América Latina", Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada, mayo de 2016.
5. Reyes, M. (2020), "Diputados avalan voto en el exterior solo para diputados", El Diario de Hoy, 17 de enero de 2020.

miembros de las Juntas Receptoras de Votos desde el Exterior (JRVEX) el día de la elección[6].

La nueva disposición no solventa las dificultades registradas desde 2014, principalmente en lo relativo al proceso de inscripción en el padrón electoral y al limitado alcance de las campañas de información y educación cívica dirigidas a la diáspora. La reforma se limita a replicar la modalidad de voto por correspondencia al ámbito legislativo. Este mecanismo, conocido también como epistolar, presentó dificultades logísticas y financieras en 2014 y 2019, que debieron ser resueltas antes de su expansión a otros tipos de elecciones con mayor complejidad.

El registro electoral indica que, a diciembre de 2019, un total de 408,887 connacionales poseían su respectivo Documento Único de Identidad (DUI) emitido en el exterior. La proyección del TSE apunta a que el registro podría cerrarse con 614,256 personas (Gráfico 1). Estos datos revelan un incremento considerable en el número de ciudadanos aptos para votar respecto de años anteriores, lo que supone un reto para la organización y el financiamiento de los comicios.

Gráfico 1. Registro de salvadoreños en el exterior



**Información al 12 de diciembre de 2019.*
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal Supremo Electoral.

Es importante aclarar que el aumento del registro no se traduce directamente en una mayor participación electoral de la diáspora en 2021. El registro de estos ciudadanos en el padrón electoral no es automático. La modalidad postal implica un proceso de inscripción en el cual los ciudadanos expresan su voluntad para recibir el paquete electoral y poder ejercer el sufragio. El TSE estima la inscripción del 10% de ciudadanos en el padrón de voto desde el exterior, es decir, 61,426 personas[8]. Lo anterior, requiere de la conformación y capacitación de 95 JRVEX y de un presupuesto estimado de $6, 112,843.27 para efectuar todas las actividades de comunicación, capacitación, organización electoral y contratación de tecnología[9]. Actualmente, el presupuesto extraordinario de elecciones, presentado por el TSE para el evento de 2021, aún no contempla el costo del voto desde el exterior[10]. Sin embargo, la aprobación del DL 550 posibilita que la autoridad electoral incorpore esta línea presupuestaria en el proyecto y efectúe los arreglos necesarios en los tiempos establecidos en el calendario electoral.

6. TSE (2020), "TSE emite opinión a proyecto de Ley de Voto desde el Exterior de Asamblea Legislativa para votar por diputaciones en 2021", sitio web del Tribunal Supremo Electoral, 14 de enero de 2020.
7. El Artículo 291-A del Código Electoral establece la prohibición de las modificaciones a las reglas que rigen el proceso electoral un año antes de realizarse los comicios.
8. TSE (2020), "Presupuesto voto desde el exterior 2021", Presentación a la comisión de reformas electorales de la Asamblea Legislativa, enero de 2020.
9. Ibíd.
10. Pacheco, M. (2020), "TSE proyecta que los DUI en el exterior aumenten el 75.18 % para 2021", La Prensa Gráfica, 13 de enero de 2020.

Por otra parte, el decreto aprobado contempla como criterio de representación la vinculación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior con su departamento de nacimiento. Una vez aplicado este sistema, será necesario evaluar sus resultados y mantener un proceso de discusión técnica que permita dirimir si salvaguardó la lógica del sistema electoral proporcional. La aplicación efectiva de esta forma de vinculación requiere del establecimiento de mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones involucradas como el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), las alcaldías y el TSE, para asegurar la calidad de la información y la preparación adecuada del paquete electoral.

La reforma no establece el procedimiento para vincular a los salvadoreños nacidos en el exterior, situación que vulnera el derecho de estos ciudadanos a emitir el sufragio. En estos casos, la PCE planteó la posibilidad de asignar el voto de estas personas al municipio de origen de sus progenitores, pero este criterio no fue retomado expresamente en el decreto recién aprobado.

La rápida aprobación de la reforma y la existencia de otras propuestas, detalladas en el Anexo 1, no permitió una discusión técnica y amplia con todos los actores involucrados. El 23 de enero el presidente Bukele, anunció el veto al DL 550 por razones de inconstitucionalidad, argumentando tres motivos: a) la exclusión del ejercicio del sufragio activo y pasivo de la diáspora en las elecciones municipales; b) la falta de regulación de la forma de establecer la circunscripción electoral departamental de los salvadoreños nacidos en el extranjero; y c) las dificultades que supone el voto postal, especialmente en relación con el proceso de empadronamiento[11]. La decisión del Presidente, implica que los legisladores deberán revisar las razones del veto y optar por la superación del mismo, o la aprobación de una nueva normativa que solvente los puntos señalados. Este escenario reduce el tiempo para realizar los ajustes correspondientes antes del 28 de febrero, fecha límite para la modificación de las normas electorales[12], por lo que es imperativo que la Asamblea Legislativa defina el mecanismo que será aplicado a los comicios de 2021.

La ampliación del derecho al voto desde el exterior en la elección de diputaciones y PARLACEN 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. 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.

Las características del sistema de listas abiertas y la novedad de la aplicación del voto postal a los comicios legislativos, requiere de esfuerzos conjuntos entre el TSE, las representaciones diplomáticas de El Salvador y las organizaciones de salvadoreños en el exterior, para amplificar la difusión de información relevante. En la medida que la comunicación sea efectiva se motivará a más ciudadanos para que ejerzan su derecho al sufragio. Es imperativo que la autoridad electoral cuente con una estrategia sólida de educación cívica orientada a la diáspora, con especial énfasis en las formas válidas de votar y en las posibles causas de nulidad del voto.

FUSADES, ha señalado en reiteradas ocasiones la urgencia de contar con esfuerzos más amplios y articulados para dar a conocer la información relacionada con el proceso electoral, tanto a nivel nacional como internacional. En el caso del voto desde el exterior, se refuerza la necesidad de diseñar y divulgar una campaña informativa que les permita a los connacionales conocer, de forma clara y oportuna, los plazos, requisitos y mecanismos del proceso de votación desde el exterior. **En este sentido, FUSADES insta a la autoridad electoral a desarrollar mecanismos efectivos para garantizar que los connacionales tengan acceso a toda la información relevante durante las diferentes etapas del proceso electoral, poniendo particular énfasis en el período de empadronamiento, para que los ciudadanos completen la inscripción en los plazos correspondientes y conozcan las indicaciones para el manejo de los paquetes electorales.**

11. Presidencia de la República (2020), "Veto presidencial al Decreto Legislativo 550", 24 de enero de 2020.
12. El Artículo 291-A del Código Electoral establece la prohibición de las modificaciones a las reglas que rigen el proceso electoral un año antes de realizarse los comicios.

Finalmente, las modificaciones del sistema electoral deben estar encaminadas a facilitar el ejercicio del sufragio. La pronta definición del mecanismo que será utilizado para ejercer el voto desde el exterior permitirá agilizar la preparación de los comicios de febrero de 2021 e implementar las actividades de organización electoral correspondientes. Es urgente que la autoridad electoral tenga certeza de los mecanismos para aplicar el voto desde el exterior en las elecciones de 2021. Los actores políticos involucrados deben establecer si finalmente se implementará la modalidad de voto electrónico y, por su lado, la Sala de lo Constitucional tiene que definir si la reforma aplicará a las elecciones municipales o si su vigencia se prorrogará hasta las elecciones de 2024. De estas decisiones depende la planificación administrativa, logística y financiera, necesaria para garantizar la integridad del derecho de los salvadoreños en el exterior.

Anexo 1. Propuestas para el voto desde el exterior y legislación vigente

Dimensión	Ejecutivo	Plataforma Ciudadana Electoral	Asamblea Legislativa	LEVEX Ley Vigente
Modalidad	Voto electrónico	Voto presencial o electrónico (con estrictas medida de seguridad)	Voto postal	Voto postal
Alcance	Elecciones legislativas, municipales y PARLACEN	- Elecciones legislativas - Sugiere que Asamblea Legislativa consulte a la SCN sobre aplicación diferida a concejos municipales en 2024	Elecciones legislativas y PARLACEN. Consulta a SCN sobre aplicación diferida a concejos municipales en 2024	Elecciones de Presidente y Vicepresidente
Criterio de representación	Circunscripción de preferencia a partir de dos elementos de arraigo: - Lugar de nacimiento - Último domicilio	Establece 3 alternativas: - Consulta a SCN sobre creación de una circunscripción de salvadoreños en el exterior para determinar si es necesaria reforma constitucional (como resolución de seguimiento a la sentencia 156-2012) - Circunscripción especial en una de las 14 circunscripciones electorales existentes. - Lugar de nacimiento	Lugar de nacimiento	Circunscripción única
Mecanismo de empadronamiento	- No especifica	- No especifica	- Expresión de voluntad de ser incluido en el padrón - Proceso virtual de empadronamiento	- Expresión de voluntad de ser incluido en el padrón - Proceso presencial o virtual de empadronamiento
Consideraciones adicionales	- Verificación biométrica para emitir el voto electrónico. - Mecanismos de seguridad para el voto presencial	- Estrictos mecanismos de seguridad, incluidos en la ley, para garantizar la integridad del voto electrónico en todas las etapas del proceso	- Disposiciones de seguridad para el manejo de paquetes electorales	- Disposiciones de seguridad para el manejo de paquetes electorales
Fecha de presentación de propuesta	Enero de 2020	Octubre de 2019	Enero de 2020	No aplica

Fuente: elaboración propia con base en las propuestas de cada institución.