



## POLICY BRIEF No. 5

# APLICACIÓN DE LA LEY ESPECIAL PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO Y SUS DESAFÍOS PARA LAS ELECCIONES 2024: PERSPECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL

Agosto de 2023

El presente Policy Brief tiene como base el Foro Universitario denominado "Aplicación de la Ley especial para el ejercicio del sufragio en el extranjero y sus desafíos para las elecciones 2024", el cual contó con la participación del Mtro. Eduardo Escobar, Director Ejecutivo de la asociación Acción Ciudadana y el Lic. Carlos Palomo, Presidente de la asociación Transparencia, Contraloría Social y Datos Abiertos (TRACODA); además, la moderación estuvo a cargo de la Mtra. Erika Saldaña, Coordinadora General de Monitoreo de FUNDAUNGO.

En el Foro Universitario se abordaron los avances en la implementación de esta nueva Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, desde la perspectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que dan seguimiento a los procesos electorales en El Salvador. En ese sentido, en el foro se desarrollaron los siguientes aspectos: (i) Antecedentes de la aprobación de la Ley especial para el ejercicio del sufragio en el extranjero; (ii) Estado actual de la creación y desarrollo del Registro Electoral del Voto Electrónico y su respectiva auditoría; y (iii) Valoración sobre la confiabilidad del sistema de Votación Electrónica remota por internet y presencial, sugerencias y propuestas de mejora.

## I. Antecedentes de la aprobación de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero

La Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 18 de octubre del 2022, siendo publicada en el Diario Oficial número 210 tomo 437 del 8 de noviembre del 2022; como lo establece el artículo 1 de la mencionada ley, ésta tiene como objetivo *"garantizar al ejercicio del derecho a votar y a postularse a cargos de elección popular de los salvadoreños en el extranjero, en cualquier lugar del mundo, para los eventos electorales de la República del Salvador a partir del año 2024"*.

Con la entrada en vigencia de la ley también se inició una carrera contrarreloj para el Tribunal Supremo Electoral (TSE), como máxima autoridad en materia electoral y encargada de la organización de las elecciones, para volverla aplicable. Como menciona el mismo artículo, es obligación del TSE *"garantizar el pleno ejercicio de estos derechos" y "regular la implementación de un sistema de votación remota por internet y un sistema de*

*votación electrónica presencial, que garantice el ejercicio libre, igualitario, transparente, personal y secreto del voto de los salvadoreños fuera del territorio nacional"*.

Para dar contexto al tema del voto de salvadoreños en el exterior, el Mtro. Eduardo Escobar señaló que este tema se trata de una cuestión de derechos; manifestó que la facilitación del voto en el exterior no son prerrogativas ni dádivas estatales para los compatriotas fuera del país, sino que es una cuestión de derechos. Hay reconocimiento constitucional a que todo ciudadano y ciudadana salvadoreña, independientemente esté o no en el territorio de la República, ejerza su voto en las elecciones que organiza el TSE.

Además, agregó que este tema no fue promovido por el poder político, sino que en su desarrollo participó la ciudadanía organizada, tanto fuera como dentro del territorio nacional, la que impulsó diferentes peticiones, las cuales fueron recibidas y resueltas por la Sala de lo Constitucional; dicho tribunal emitió una sentencia (referencia 156/2012), donde se reconocía este derecho en sentido amplio y también se le daban obligaciones al legislador para la regulación del voto de salvadoreños en el exterior. Con relación

al proceso de aprobación de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, el Mtro. Escobar manifestó que para dicho proyecto no se presentaron los análisis técnicos que la sustentan, ni tuvo una consulta amplia para conocer la postura de la academia, de las OSC y de los salvadoreños en el exterior, respecto a ella; únicamente se hizo participe a ciudadanía afín al Gobierno y el partido oficial. Tampoco se escuchó la postura del TSE, quien es el encargado de la implementación de la ley, lo cual se complica teniendo en consideración el poco tiempo que hay para hacerla efectiva para las elecciones de 2024.

Según el Mtro. Escobar, otro asunto que cabe resaltar sobre la aprobación de la ley es que no incluyó la posibilidad del voto de salvadoreños en el exterior en las elecciones municipales y de PARLACEN. Esto incumple la sentencia de la Sala de lo Constituciones referencia 156/2012, ya que esta señala que debe garantizarse la posibilidad de que el salvadoreño en el exterior pueda votar en todas las elecciones organizadas por el TSE.

## II. Estado actual de la creación y desarrollo del Registro Electoral del Voto Electrónico y su respectiva auditoría

Al momento de abordar el tema del Registro Electoral del Voto Electrónico, los panelistas coincidieron en que este tema debe ser abordado con mucha responsabilidad por parte de la autoridad electoral y es un aspecto que preocupa a las OSC que dan seguimiento a temas electorales; esto radica en un par de factores:

- i) Las diversas fuentes para alimentar el Registro Electoral del Voto Electrónico en el exterior. Se permite votar con Documento Único de Identidad (DUI) y pasaporte a los salvadoreños en el exterior, sin importar si está vencido o no; esto significa que hay dos fuentes diferentes de datos con las que se va a generar el registro: el Registro Nacional de la Persona Natural (RNPN), quien gestiona los DUI y la Dirección de Migración y Extranjería, quien está a cargo de los pasaportes.
- ii) Inseguridad jurídica. Se conoce que hay más o menos seiscientos mil ciudadanos en el exterior que tienen DUI; sin embargo, no hay un dato preciso de cual es el universo de compatriotas en el exterior aptos para votar que cuentan con pasaporte, vigente o vencido; esta incertidumbre también acarrea un posible

problema de logística para el TSE, sobre la capacidad para recibir a un número incierto de votantes. La falta de empadronamiento tiene como consecuencia la falta de claridad sobre cuántas personas tienen la posibilidad de ejercer su derecho al voto en el exterior.

- iii) Ausencia del criterio de arraigo en la asignación de votos en el exterior. La nueva ley establece una serie de mecanismos de asignación de votos en los que no se considera el arraigo de la ciudadanía a la circunscripción asignada (municipio de San Salvador). En la ley se pudieron adoptar diversos criterios que demostraran algún tipo de arraigo, por ejemplo, lugar de nacimiento, último domicilio en El Salvador, si la persona es salvadoreña pero no nació en El Salvador, el último domicilio de los padres. Esta falta de arraigo también genera una inflación artificial de los votos de la circunscripción, ya que muchos no tienen relación a la población que habita dicha circunscripción y tiene como implicación el aumento del "costo" de cada diputado/a, por el aumento del cociente electoral. Lo anterior incide sobre el pluralismo político, pues para ganar un diputado se requerirán más votos y esto afecta a los partidos minoritarios.

Por otra parte, en el Foro Universitario se discutieron cuáles son los retos tecnológicos que tiene el TSE para la implementación del voto por internet y el voto electrónico. El Lic. Carlos Palomo señaló que la Asamblea Legislativa, con la emisión de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, estableció la obligatoriedad de utilizar el voto electrónico para que los salvadoreños en el exterior puedan ejercer su derecho al sufragio y puedan elegir al Presidente de la República y a los Diputados de la Asamblea Legislativa. La ley aprobada establece básicamente dos modalidades de voto:

- i) Voto electrónico presencial; desde las sedes consulares que el TSE disponga para tal efecto.
- ii) Voto electrónico remoto por internet; la ley establece de manera clara y precisa que no se debe delimitar el tipo de dispositivo que los compatriotas pueden utilizar, por lo que podría votarse por teléfono celular, tableta, computadora o cualquier otro dispositivo que permita y facilite el acceso al internet.

También en el Foro Universitario se pusieron sobre la mesa las ventajas o desventajas de las modalidades de votación consideradas en la

nueva ley. En términos generales, ambos sistemas de votación en el exterior deben garantizar que se respeten las reglas establecidas en la Constitución y las leyes de la República, entre ellas que solo pueda votar quien tiene derecho a votar y está empadronado, que el voto sea secreto; además, que se respete la voluntad del votante.

En el caso del voto electrónico remoto por internet presenta la ventaja de ser un mecanismo fácil y rápido para efectuar la votación, si la persona cuenta con el conocimiento sobre la utilización de los dispositivos tecnológicos por los cuales se podría votar. Sin embargo, presenta una serie de complejidades como la dificultad de entenderlo, de auditarlo y de poder revisar los diferentes componentes. El TSE debe garantizar que un conjunto de personas independientes pueda revisar el adecuado funcionamiento del sistema de votación por internet; que verifique la sumatoria adecuada de los votos; que los votos se adjudiquen a las personas a quienes pertenecen; que no se pueda alterar el caudal de votos ni los resultados, entre otras cuestiones.

Este tipo de votación es como una "caja negra", porque las personas que no tienen conocimiento sobre tecnología realmente no pueden conocer muchos detalles sobre el cómo funciona. Además, el hecho que un sistema de voto electrónico por internet se abra 30 días antes de la fecha de votación, incrementa sustancialmente las posibilidades de atraer delincuentes o personas con interés de alterar los resultados, detectar vulnerabilidades del sistema y, por ende, que este sea atacado, vulnerado o modificado, etc.

Según la ley, el voto electrónico por internet debe de cumplir con una serie de características de tal manera que resulte ser confiable, seguro, personal, auditable, único, secreto y transparente. También se establece la obligación de contratar a una empresa implementadora de este tipo de votación y una empresa auditora. Uno de los retos por delante es que las empresas cumplan con los criterios técnicos necesarios para brindar seguridad en su labor; sin embargo, a la fecha el TSE no ha sido claro sobre los criterios que van a utilizar para elegir a dichas empresas.

En cuanto al voto electrónico presencial, tiene la ventaja de dar más seguridad que el voto electrónico por internet, ya que se realizará en presencia del personal habilitado por el TSE para dicho fin; tiene la desventaja que las personas tienen que transportarse hasta las sedes que disponga el TSE, las cuales, en el exterior, muchas veces no son cercanas.

Uno de los principales problemas para la implementación de estas nuevas modalidades de votación es el tiempo. Desarrollar tecnología confiable, segura y que cumpla su cometido requiere tiempo para su diseño y pruebas de su adecuado funcionamiento. Además, cabe considerar que entre menos tiempo existe para desarrollar una tecnología compleja, que incluye modelos de validación de identidad, esta se vuelve más costosa. Las OSC consideran que lo ideal habría sido desarrollar un plan piloto para la implementación de estos nuevos sistemas de votación, o desarrollarlo por fases, en las que se puede ir verificando su confiabilidad.

### **III. Valoración sobre la confiabilidad del sistema del voto remoto por internet y el voto electrónico presencial en el extranjero.**

---

Las OSC que realizan veeduría sobre la implementación del voto en el exterior, dentro de las que participan Acción Ciudadana y TRACODA, han propuesto una serie de lineamientos que podrían facilitar al TSE la selección de una empresa que garantice la implementación de una de una solución segura y confiable. Entre dichos lineamientos se encuentran:

- A)** Que la empresa tenga al menos cinco años de existencia.
- B)** Que la empresa no esté vinculada a partidos políticos o altas autoridades del Estado, como los magistrados del TSE, Corte Suprema de Justicia, diputados de la Asamblea Legislativa e inclusive que no esté vinculada a través de sus accionistas, administradores, gerentes con las autoridades de los partidos políticos porque eso puede poner en duda la calidad del trabajo o la confiabilidad de la tecnología a proporcionar.
- C)** Que la empresa pueda proveer un equipo multidisciplinario relacionados con áreas de informática, desarrollo de software, equipos de aseguramiento de calidad de software, equipos para el proceso de vigilancia y de revisión de seguridad, equipo de criptógrafos, entre otras disciplinas.

En el caso de la empresa que realizará la auditoría de la implementación, se sugieren los siguientes lineamientos:

- A) Que la empresa cuente con al menos cinco años de existencia.
- B) Que la empresa cuente con personal de auditoría con al menos diez años de experiencia en tecnologías de la información y seguridad.
- C) Que la empresa no tenga vinculaciones con altas autoridades del Estado y que no esté relacionada a través de sus accionistas, administradores, gerentes con las autoridades de los partidos políticos, por los mismos motivos expuestos supra.

Por otra parte, ya que el voto electrónico presencial y por internet se trata de una experiencia inédita en El Salvador, las OSC sugieren la realización de auditorías previas y concurrentes, no solo al finalizar el proceso de implementación. También sugieren que la Junta de Vigilancia Electoral tenga la posibilidad de nombrar sus peritos informáticos, para que estos puedan conducir una auditoría independiente y que las OSC tengan la oportunidad de conformar un comité académico independiente, que pueda auditar todos los componentes y todas las partes del sistema.

Finalmente, desde la perspectiva de la OSC, consideran que lo ideal sería que este sistema

de voto electrónico –tanto el remoto por internet como el presencial– se implementen utilizando tecnologías libres, de código o hardware libre, para que puedan revisarse por cualquier persona o conjunto informático

El Mtro. Eduardo Escobar considera que la clave en la confiabilidad del sistema recaerá en la cantidad y calidad de auditorías que se puedan realizar sobre el sistema a implementar. Si hay suficiente vigilancia por parte de los partidos políticos, OSC, misiones de observaciones electoral nacionales e internacionales, e incluso del mismo TSE sobre la modalidad de votación y el programa, eso elevará la seguridad y la confiabilidad en los sistemas utilizados. Además, estas auditorías deben ser realizadas por personal calificado en temas de informática y seguridad.

Finalmente, ambos panelistas invitados coincidieron en que, para brindar mayor seguridad y confiabilidad en estos nuevos sistemas de votación para garantizar el derecho al sufragio activo de los salvadoreños en el exterior, se pudo establecer un plan piloto, tomando en cuenta la experiencia del llamado “voto residencial”; dicho plan se pudo haber implementado de manera progresiva, manteniendo con ajustes la modalidad del voto postal.

