



## POLICY BRIEF No. 4

# APLICACIÓN DE LA LEY ESPECIAL PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO Y SUS DESAFÍOS PARA LAS ELECCIONES 2024: PERSPECTIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Julio de 2023

El presente Policy Brief se basa en la conferencia dictada por el Mtro. Noel Antonio Orellana Orellana, Magistrado del Tribunal Supremo Electoral, en el Foro Universitario denominado **“Aplicación de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero y sus desafíos para las elecciones 2024”**, realizado el día 23 de marzo de 2023; en dicho evento también se contó con la participación como moderador del Lic. Eduardo Urquilla, Director de Monitoreo Político y Electoral de FUNDANGO. En el foro se desarrollaron aspectos sobre el estado de situación y avances en la planificación e implementación de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero en el Plan General de Elecciones, así como los retos del Tribunal Supremo Electoral a menos de un año de la realización de elecciones que implementará esta modalidad de votación.

## I. Contexto del desarrollo del voto en el exterior en El Salvador.

En El Salvador han existido diversos instrumentos jurídicos que han tenido como finalidad implementar el sufragio para los salvadoreños en el exterior. En el año 2009 se emitió un decreto transitorio para que los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior pudieran votar en el territorio nacional. En enero del año 2013, se aprobó por la Asamblea Legislativa la “Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales”; con dicha ley se realizaron las elecciones presidenciales de 2014 y de 2019 con la modalidad del voto postal. El 23 de diciembre del 2016, la Sala de lo Constitucional resolvió que la Asamblea Legislativa debía crear una normativa que permitiese el sufragio activo y pasivo para los salvadoreños residentes en el extranjero para las elecciones legislativas y municipales. El 18 de octubre de 2022 se aprobó la “Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero”, la cual se aplicará para la elección presidencial y para la de diputados de la Asamblea Legislativa que

se realizará en el año 2024. El procedimiento para el ejercicio del voto será el voto electrónico, tanto por internet como presencial en las sedes en el extranjero que se destinen para ello. El artículo 1 de la mencionada ley vigente expresa que el Tribunal Supremo Electoral deberá garantizar el pleno ejercicio de los derechos de sufragio pasivo y sufragio activo de los salvadoreños residentes en el exterior mediante la aplicación de dicha ley.

## II. Principales aspectos de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero.

Según lo expuesto por el Magistrado Orellana, en los procesos electorales a realizarse en el año 2024 se elegirán 3,206<sup>1</sup> funcionarios, divididos de la siguiente manera:

- El 4 de febrero de 2024 se elegirá Presidente y Vicepresidente de la República, así como los diputados de la Asamblea Legislativa (84 propietarios y 84 suplentes).

1. Con base en las recientes reformas al Código Electoral (relacionadas al número de diputados) y la nueva Ley Especial para la Reestructuración Municipal (que reduce la cantidad de municipalidades de 262 a 44), ambas de junio de 2023, la cantidad de funcionarios a elegir ha disminuido para las próximas elecciones de 2024.

- El 3 de marzo de 2024 se elegirán diputados del Parlamento Centroamericano (20 propietarios y 20 suplentes) y los miembros de los Concejos Municipales (262 alcaldes, 262 síndicos y el resto de miembros de las municipalidades). Las modalidades de votación que se implementarán en la elección de Presidente y diputados de la Asamblea Legislativa para el año 2024 son dos, con base en la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero:

1) **Votación remota por internet.** Esta modalidad no requiere la asistencia a un centro de votación físico; se podrá realizar desde 30 días antes del evento electoral, autenticando la identidad del elector y su domicilio en el extranjero. Así, bajo esta modalidad podrán ejercer el voto los salvadoreños cuyo Documento Único de Identidad haya sido emitido dentro o fuera del territorio nacional, y que el domicilio en dicho documento sea en el extranjero (artículo 14 letra A).

2) **Votación electrónica presencial.** Los electores votarán el mismo día de la elección que se realizará en territorio nacional, en los lugares que el Tribunal Supremo Electoral habilite para dicho fin en el extranjero. Esta modalidad de votación podrá ser ejercida por los salvadoreños que decidan votar usando su pasaporte nacional (artículo 14 letra B).

Considerando las modalidades de votación, la jornada electoral se realizará de la siguiente manera:

- La votación remota por internet será continua y tendrá una duración de 30 días calendario, iniciando un mes antes de la elección a realizarse en el territorio nacional. Terminará el mismo día y hora de la elección, según el huso horario de El Salvador.
- La votación electrónica presencial será continua, iniciando a las 7:00 horas y cerrando a las 17:00 horas del día de la elección en territorio

nacional, según el huso horario del centro de votación designado por el TSE en el extranjero.

El principal desafío del Tribunal Supremo Electoral en el 2024 será la implementación de las modalidades de voto remoto por internet y voto electrónico, según lo establecido en la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (artículo 1). Se debe garantizar el pleno ejercicio del sufragio activo y pasivo, es decir, el derecho a votar y postularse a cargos de elección popular, respectivamente, para el caso de la elección de Presidente y diputados de la Asamblea Legislativa (artículo 2).

Para emitir el voto, las personas podrán realizarlo con el Documento Único de Identidad emitido dentro o fuera del territorio nacional, y también con el pasaporte salvadoreño emitido dentro o fuera del territorio nacional, e indistintamente que estos estén vigentes o vencidos (artículo 3).

Según datos expuesto por el Magistrado Orellana, al día de la conferencia el padrón electoral asciende a 6,138,159 salvadoreños. De ellos, hay 629,159 en el exterior; es decir, del 100% del padrón electoral de la institución, el 10% reside en el exterior y el 90% se encuentra en el territorio nacional.

¿Cómo están distribuidos nuestros compatriotas en diferentes partes del mundo? El Magistrado Orellana señaló que, de los 616,401 salvadoreños en el exterior, el 98% de compatriotas residen en los Estados Unidos y su gran mayoría se encuentran en California, Texas y Nueva York; en Italia tenemos 4,860 salvadoreños; en Canadá, 4,505 salvadoreños; en España 1,024 salvadoreños y en México 666. El resto está diseminado en los 37 restantes países donde residen salvadoreños.

En el artículo 4 de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, la Asamblea Legislativa estableció una serie de criterios para la asignación de votos para el caso de los diputados de dicho Órgano Fundamental, dependiendo si el voto fue emitido dentro o fuera del territorio nacional. Los criterios distribuyen los votos de la siguiente manera:

**Tabla 1.** Criterios de asignación de votos para elección de diputados de la Asamblea Legislativa

| Criterio                                                                                  | Asignación de voto                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Salvadoreños que residen en el extranjero y cuyo domicilio según DUI es fuera del país.   | Circunscripción del departamento de San Salvador.                    |
| Salvadoreños que residen en el extranjero y cuyo domicilio según DUI sea dentro del país. | Circunscripción del departamento donde tiene su domicilio según DUI. |
| Salvadoreños que voten usando su pasaporte, emitido dentro o fuera del país.              | Circunscripción del departamento de San Salvador.                    |

*Fuente: elaboración propia a partir de Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero.*

Las autoridades electorales en el extranjero serán dos (artículo 8):

- Junta Electoral del Voto en el Extranjero (JELVEX). Esta tendrá a su cargo el voto remoto por internet. Tendrán su ubicación en el territorio nacional y estará integrada por 3 representantes propietarios y sus respectivos suplentes.
- Junta Receptora de Votos en el Extranjero (JRVEX). En este caso, existirá una JRVEX por cada centro de votación y tendrá a su cargo el voto electrónico presencial. Estará integrada por 3 propietarios y sus respectivos suplentes.

### III. Retos que plantea la implementación de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero.

A continuación, se resumen los principales retos en la implementación de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, de acuerdo con la presentación del Magistrado Orellana:

#### 1. Auditorías en las distintas fases del proceso electoral en el exterior

Uno de los principales cuestionamientos que ha tenido la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero y lo cual se constituye como un reto para el Tribunal Supremo Electoral es el sistema de la auditoría, el cual tiene por objeto garantizar

el ejercicio del voto de manera confiable, segura, personal, adaptable, única, secreta y transparente (artículos 6, 13 y 14). Se desarrollarán tres tipos de auditoría:

- Auditoría a la información proporcionada por el Registro Nacional de las Personas Naturales, la Dirección General de Migración y Extranjería, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por otras autoridades competentes.
- Auditoría al sistema de votación remota por internet y sistema de votación electrónica presencial.
- Contratación del tercero para el desarrollo e implementación del sistema de votación.

El Tribunal Supremo Electoral creará el Registro Electoral Electrónico, teniendo como base la información proporcionada por el Registro Nacional de las Personas Naturales, la Dirección de Migración y Extranjería y el Ministerio de Relaciones Exteriores, o la autoridad competente (artículo 13 inciso 3). Dicha información será auditada y fiscalizada de manera previa y luego de pasar por este filtro será plasmada en el registro elaborado por el Tribunal.

#### 2. Fiscalización del proceso electoral

Otra de las críticas realizadas a la implementación de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero es la fiscalización, ya sea por representantes de los partidos políticos u otras entidades. El Tribunal Supremo Electoral, de acuerdo al artículo 22 de la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio

en el Extranjero, está en la obligación de garantizar la transparencia en los procesos electorales que utilice el sistema de votación remoto por internet y el sistema de votación electrónico presencial. Esto debe permitir la observación de distintos actores electorales nacionales e internacionales, así como la participación de la Junta de Vigilancia Electoral en ejercicio de las atribuciones conferidas al Tribunal Supremo Electoral. Para las elecciones del 2021 se contó con una participación de 3,537 observadores, entre representantes de la Unión Europea, de la Organización de Estados Americanos, de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, el Centro Criptológico Nacional de España, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, entre otras organizaciones internacionales y nacionales. Para las elecciones de 2024, el Magistrado Orellana manifestó que se pretende doblar esfuerzos para incrementar el número de observadores.

### 3. Presupuesto para el desarrollo del proceso electoral en el exterior.

El Magistrado Orellana manifestó que una preocupación y reto latente es el presupuesto electoral que al Tribunal Supremo Electoral

se le ha designado para el financiamiento de este evento electoral en el exterior. El Tribunal solicitó un presupuesto de 70 millones de dólares al Ministerio de Hacienda para el voto en el exterior, asignándosele 59 millones, existiendo una diferencia de 11 millones de dólares. Dicho presupuesto se distribuye en los 23 programas, divididos en cuatro áreas: operativa, jurisdiccional, administrativa y contralora. Según datos brindados por el Magistrado Orellana, el 75.8 % de ese presupuesto será destinado para el sistema de voto electrónico por la vía de internet y transmisión de resultados preliminares (implementación y auditoría del sistema). El tema de comunicación electoral representa el 8.9 % del presupuesto. La organización y logística electoral, el 4.2 %; la información y la atención de consulta ciudadana, el 3.4 % y el 1.7 % corresponden al escrutinio final.

