

VOTANTE®

Análisis prospectivo sobre la formulación del proyecto de
Ley de Voto Electrónico en el
extranjero.



Índice

No	Contenido	pág.
	Índice	2
1	Introducción y contexto político	3
2	Evolución del derecho al voto de los salvadoreños en el extranjero (2009-2019)	5
	2.1. Elección presidencial 2009: primera ley aprobada sobre el voto de residentes en el exterior	5
	2.2. Elección Presidencial 2014 y 2019: segunda ley aprobada sobre el voto en el exterior	5
	2.3. En visitas a las elecciones de 2024: tercera ley marco que no fue implementada y proyecto de una nueva legislación	8
3.	Análisis de la nueva propuesta de Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (LESEX)	10
	i. Modalidad de voto en el proyecto de LESEX	11
	ii. Construcción del "Registro Electoral para el Voto Electrónico por Internet" y reglas para asignación de los votos	13
	a. La fusión de bases de datos	13
	b. El tema del documento único de identidad vigente para votar en el territorio	15
	c. Los desafíos en la aplicación de reglas de asignación del voto	17
	iii. Otras reglas del proyecto de ley	19
	a. La cuestionable obligación de firmar sin objeción de los integrantes de la JELVEX	19
	b. Deficiencia sobre el funcionamiento de la JELVEX	19
	c. Plazo de cierre del empadronamiento	20
	d. La jornada electoral, disposiciones finales y derogatorias	20
4.	Conclusiones y Recomendaciones	21
5.	Bibliografía	23



1. Introducción y contexto político

El presente análisis prospectivo del proyecto de Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (en adelante LESEX), se dividirá en seis partes. Se inicia el análisis con una cronología de los distintos marcos normativos referentes al voto de los ciudadanos salvadoreños que residen fuera del territorio nacional, que aborda cubre hasta la experiencia de la elección del 2019.

En segundo lugar, se describirá el rol de la Sala de lo Constitucional en el desarrollo de la normativa necesaria para el ejercicio del derecho al voto en el extranjero, explicando los alcances de sus decisiones en la labor de configuración legal que posee la Asamblea Legislativa para regular el voto en el extranjero.

Con esa base, se procede a un análisis prospectivo de la modalidad contenida en el proyecto de LESEX que tiene en estudio la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa, estableciendo cuáles son sus fortalezas y carencias más relevantes, con énfasis en el modelo electrónico de votación que se ahí propuesto (2021-2024). También, se toman en cuenta las preocupaciones más recurrentes que pueden surgir en el proceso de implementación.

Posteriormente, se hará un análisis sobre las implicaciones que la normativa propuesta tendría al ser implementada por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE), indicando las posibles complicaciones.

El documento concluye con recomendaciones clave para la implementación del voto electrónico por internet, tomando en cuenta fundamentalmente los pilares indispensables para fortalecer la confianza bajo el referido modelo.

Así descrita la ruta de análisis de la LESEX, conviene situarla dentro del contexto político en el cual se analiza. En primer lugar, el proyecto presentado cuenta con el respaldo inicial de Nuevas Ideas y demás partidos afines, por lo que aritméticamente podría ser aprobado. No obstante, la decisión debería responder también a la viabilidad técnica adoptar el voto electrónico, además de discutirse con los sectores interesados, como las autoridades electorales, el resto de grupos parlamentarios e, incluso, el resto de partidos políticos.

En segundo lugar, es importante recalcar que las decisiones legislativas, además de que deben tener en cuenta factibilidad de ejecutar cualquier ley, deberían estar sujetas al control jurídico de constitucionalidad. Sin embargo, en El Salvador, estas posibilidad de control, aunque existe formalmente, ocurre en un contexto de debilitamiento de la independencia de Sala de lo Constitucional..



2. Evolución del derecho al voto de los salvadoreños en el extranjero

(2009-2019)

El ejercicio del derecho a votar de los salvadoreños residentes en el extranjero ha sido discutido desde la firma de los Acuerdos de Paz (1992). La demanda fue puesta en la agenda de reformas políticas desde 1994 por organizaciones de migrantes; sin embargo, transcurrieron más de 15 años para que se dieran los primeros pasos para el ejercicio de ese derecho constitucional.

2.1. Elección presidencial 2009: primera ley marco para el voto de residentes en el exterior

Durante el proceso electoral de 2009, se aprobó la Ley Transitoria Especial Reguladora de los Procedimientos para el Ejercicio del Voto de los Salvadoreños Residentes en el exterior, Inscritos en el Registro Electoral, para las elecciones de Presidente y Vicepresidente del Año 2009 (Decreto Legislativo No. 818 del 11/02/2009). Esta es el primer antecedente normativo del sufragio en el extranjero.

La ley instituyó un Padrón Especial de Votación, que comprendía a todos aquellos salvadoreños que poseían Documento Único de Identidad (DUI) con dirección en el exterior, que en total fueron 39,463. De ellos, 294 votaron. Asimismo, se creó un Centro Especial de Votación para los salvadoreños residentes en el exterior, en el cual se instalaron diez Juntas Receptoras de Votos. Por el tamaño de los padrones se utilizaron herramientas informáticas para la verificación de la identidad del elector, a través de la fotografía digitalizada que la ley determinó. Este modelo exigía que el elector viajase hasta El Salvador a ejercer su voto en el territorio nacional.

2.2. Elección presidencial 2014 y 2019: segunda ley marco para el voto de residentes en el exterior

Luego de esa primera experiencia, el entonces candidato presidencial del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) retomó la discusión del voto exterior de cara los siguientes comicios. Ya en el Gobierno, Funes conformó una comisión interinstitucional para formular una propuesta viable para desarrollar el voto de los salvadoreños en el exterior. En julio del 2012, el gobierno presentó la propuesta de regulación para aprobación de la Asamblea Legislativa (AL), y es así como el 24 de enero de 2013 se aprobó la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales (LEVEX)¹.

¹Decreto Legislativo número 273, publicado en el Diario Oficial número 27, Tomo 398, del 8 de febrero de 2013. Pronto se hicieron dos reformas mediante los Decretos Legislativos 355 del 11 de abril de 2013, publicado en el Diario Oficial No. 80, Tomo No. 399 del 3 de mayo del 2013; y el Decreto Legislativo 564 del 6 de febrero de 2020 publicado en el Diario Oficial No.176, Tomo 428, del 1 de septiembre de 2020.



A partir de la aprobación de la LEVEX, los residentes en el extranjero podían votar en elecciones presidenciales, siempre que cumplieran con ciertos requisitos, como tener DUI —para lo cual el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) debía habilitar los mecanismos de solicitud del documento—.

La modalidad que se implementa fue la epistolar, también llamado voto postal o por correspondencia.

Ahora bien, la ley no contemplaba el derecho de los residentes en el exterior de postularse a cargos de elección popular. A nivel teórico, tal omisión no anula dicha facultad, pues ningún cuerpo normativo prohibía su ejercicio y la Constitución contempla el derecho de todo salvadoreño de ejercer el sufragio activo. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional determinó que la ley debe regular de manera expresa el sufragio pasivo para elecciones legislativas y municipales (Inc. 156-2012), pues resulta imposible ejercer tal derecho sin los mecanismos correspondientes. Además, debían especificarse ciertos requisitos que debía cumplir el residente en el exterior en cada tipo de elección; por ejemplo, solo pueden postularse para alcalde vecinos de la municipalidad respectiva (art. 164, letra G del Código Electoral).

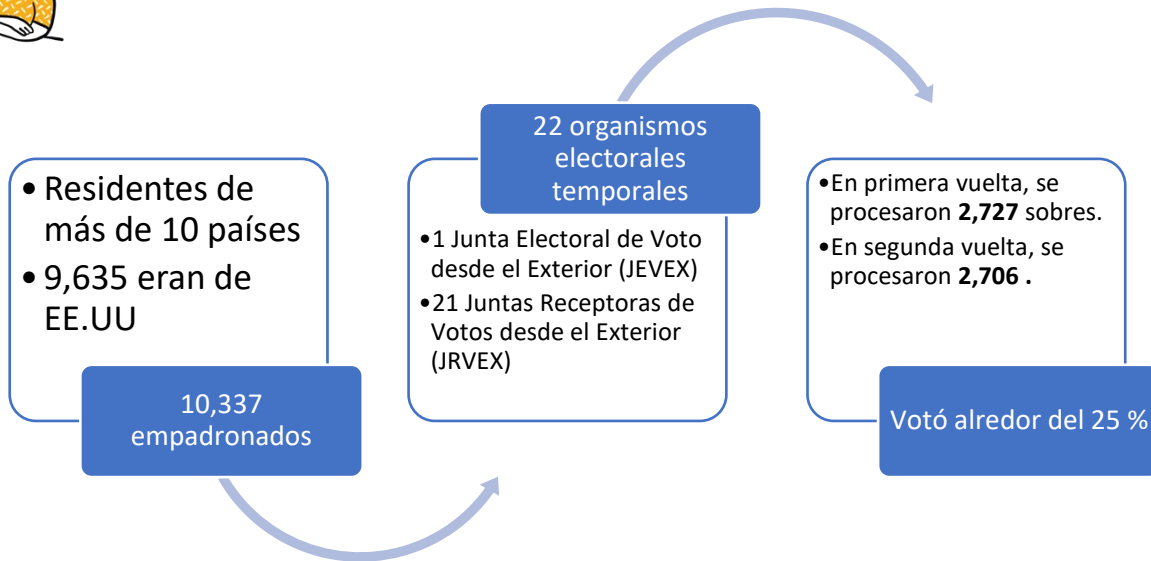
A partir de la regulación antes referida, se ha implementado el voto en el exterior en dos elecciones presidenciales, bajo la modalidad de voto postal: en el 2014 y en el 2019. En el proceso de preparación del voto desde el exterior para la elección presidencial 2014 se realizó una coordinación interinstitucional entre el Registro Nacional de las Personas Naturales, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobernación a través de la Dirección General de Correos de El Salvador, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Aduanas, el Centro Internacional de Ferias y Convenciones (CIFCO), entre otras.

En dichos comicios, además, se llevó a cabo un proceso de empadronamiento previo para que los salvadoreños residentes en el exterior con DUI registrado con residencia en el exterior pudieran ejercer su voto.





Gráfico 1. Datos generales de las elecciones presidenciales del 2014.



El TSE solicitó 7.4 millones de dólares de presupuesto, partiendo de una proyección de participación de 125,000 salvadoreños que residen en el extranjero. El presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para ejecutar el voto desde el exterior finalmente fue de \$4.1 millones, del cual se ejecutó un monto final de \$1.7 millones.

Para las elecciones del 2019, el TSE solicitó \$4 millones, considerando la experiencia de 2014 y la posibilidad de una mayor participación de residentes en el extranjero; sin embargo, la Asamblea Legislativa solo aprobó \$2 millones. De dicho monto se utilizó un total de \$249,338.95.





Gráfico 2. Datos generales de las elecciones presidenciales del 2019.

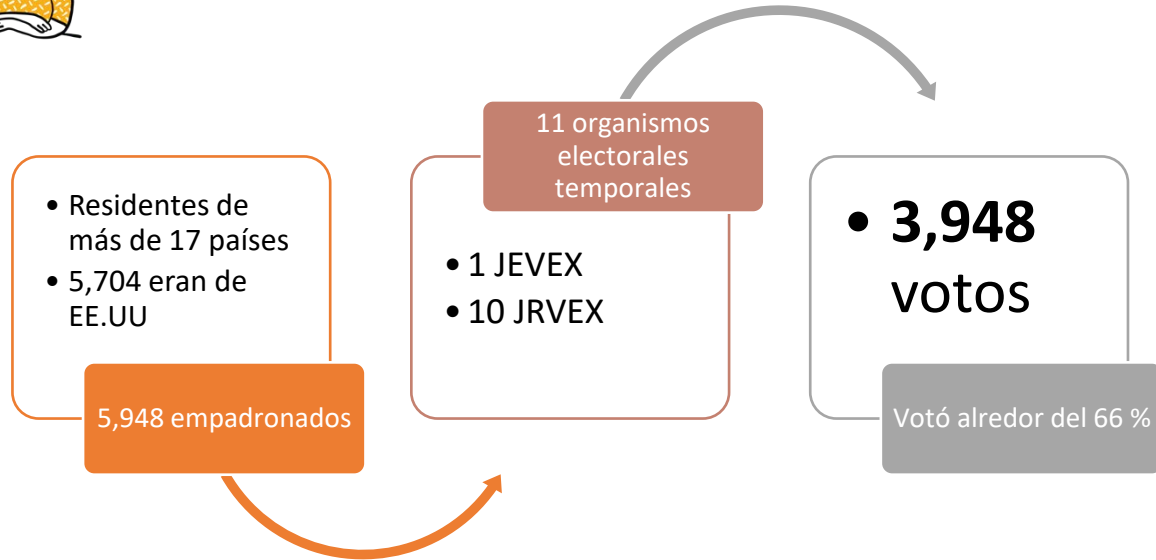
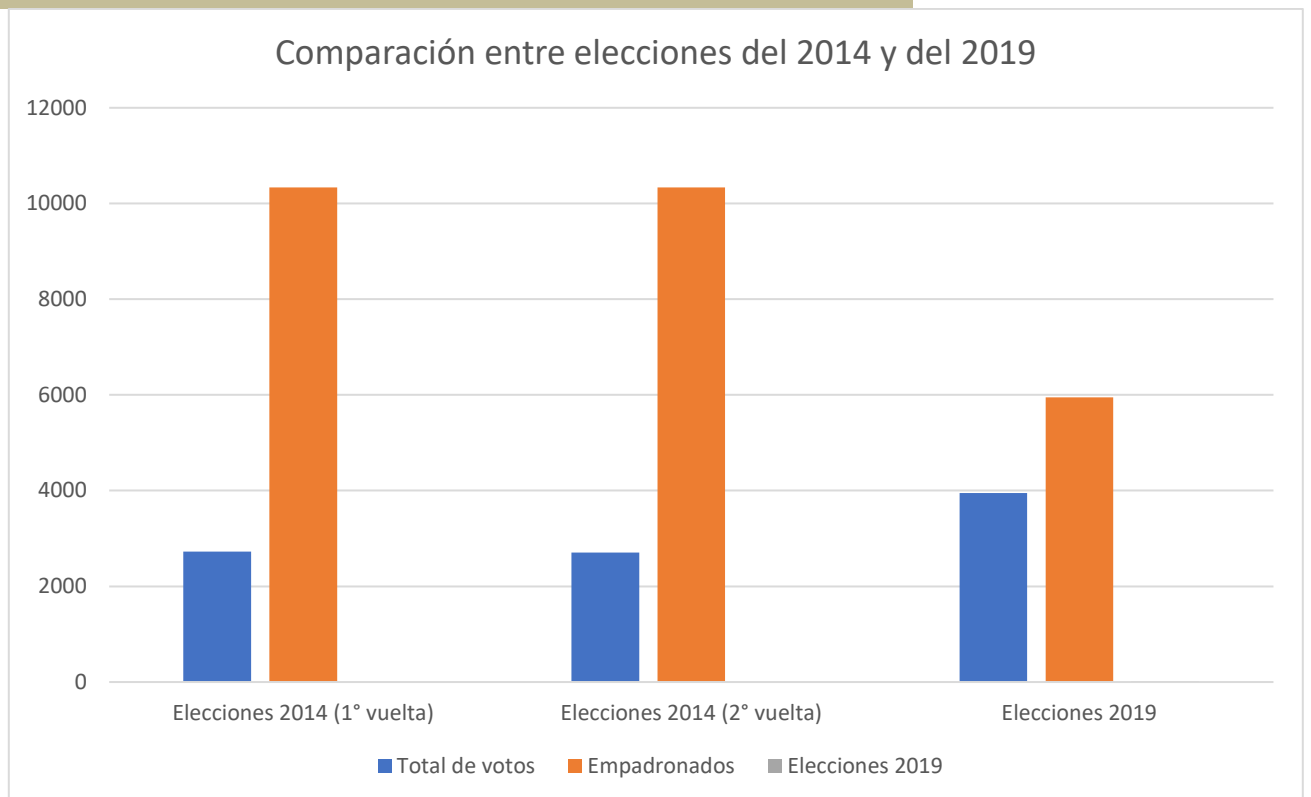


Gráfico 3. Comparación de datos entre las elecciones presidenciales del 2014 y las del 2019.



2.3. Preámbulo a las elecciones de 2024: tercera ley marco que no fue implementada y proyecto de una nueva legislación

En este apartado, se aludirá a la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (en adelante LEESE)². La ley, aprobada en septiembre del 2021, regula en sus 14 artículos el derecho de los salvadoreños residentes en el exterior a votar y optar a cargos de elección popular.

Como muchas de las leyes antes mencionadas, la LEESE surgió como respuesta a un mandato de la Sala de lo Constitucional. En la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012, la Sala de lo Constitucional declaró que la Asamblea Legislativa cometió una inconstitucionalidad por omisión porque la LEEVEEP no regulaba los procedimientos y requisitos para que los residentes en el exterior se postulen a cargos de elección popular (inc. 3° del art. 72 e inc. 3° del art. 79 de la Cn).

Luego se reformó la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales (D.L. 564/2020); pero el presidente de la república vetó el proyecto de reforma por considerar que incumplía lo ordenado en la inconstitucionalidad 156-2012. Así, se impulsó un proceso de controversia (ref. 1-2020, sentencia del 24 de julio de 2020), en el que la Sala declaró inconstitucional el D.L. 564/2020 es inconstitucional porque no regulaba las condiciones y los mecanismos necesarios para que los salvadoreños en el exterior se postularan como candidatos en las elecciones legislativas y municipales.

Pese a lo anterior, la LEESE no regula aspectos indispensables implementar el voto en el extranjero, ya que no define concretamente la modalidad de votación que se va a utilizar. Aunado a ello, algunas disposiciones podrían minar la integridad de las elecciones, como que les permita a los residentes en el exterior puedan identificarse con DUI vencido o incluso con partida de nacimiento, pasaporte u otro documento que acredite su nacionalidad, aunque fuere emitido por una autoridad extranjera. En realidad, el DL 156/2021 fue una legislación apresurada.

3. Análisis sobre la propuesta de Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (LESEX)

El 5 de julio de 2022 se presentó una nueva propuesta de Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, que es la que se analiza en este apartado. En primer lugar, se abordará lo relativo a la modalidad de voto; luego se revisará lo relacionado con la base de datos que se pretende utilizar para construir el denominado "Registro Electoral para el Voto Electrónico por Internet" y las reglas para asignación de la circunscripción donde se contabilizarán los votos emitidos bajo este mecanismo y, en tercer lugar se examinarán las demás reglas del proyecto que están referidas a otros aspectos del proceso de desarrollo y de ejecución.

² Decreto Legislativo número 156 del 17 de septiembre de 2021, publicado en el Diario Oficial No. 185, Tomo 432 del 29 de septiembre de 2021.



i. Modalidad de voto en el proyecto de LESEX

El nuevo proyecto de ley se decanta por el voto electrónico por internet (art. 1 del proyecto de LESEX). La modalidad propuesta es única, es decir, solo esta se aplicaría en todas las elecciones que desarrolla el Tribunal Supremo Electoral para residentes en el exterior. Los aspectos relevantes sobre dicha modalidad se encuentran regulados en el capítulo III del proyecto (arts. 11, 12, 13 y 14).

La modalidad, según se regula en la iniciativa, implica que cada persona utilizará sus propios dispositivos desde cualquier lugar, de modo que el voto se emitiría por medio de aparatos que no están bajo la supervisión de la autoridad electoral (computadoras, tabletas, celulares). Tal como lo establece el art. 12 del proyecto, queda “a discrecionalidad del elector la determinación del equipo y lugar de emisión de su voto, conforme a los procedimientos que defina el Tribunal”. En otras palabras, el entorno no puede ser controlado por organismos electorales.

La falta de supervisión del ambiente de votación da apertura a que se incumplan garantías propias del momento de votación. Ejemplos de ello son el denominado voto familiar, la intimidación, la venta o compra de votos, el cohecho, la vulnerabilidad o integridad del aparato que se utilice, etc. Estos supuestos violan requisitos de una cultura democrática y cívica.

El art. 12 del proyecto de ley también indica que la modalidad de votación “deberá contar con mecanismos de seguridad, tales como una prueba de vida u otra forma de autenticar la identidad del elector”. Los mecanismos de autenticación o verificación de la identidad del votante requieren que el sistema prevea una fase de verificación de identidad del elector para autorizarlo para ejercer el sufragio. Esto posibilita que el sistema registre quién votó en qué sentido. Consecuentemente, debe auditarse el sistema para asegurar que no se use tal información para más de lo estrictamente necesario.

Y es que verificar la identidad del elector parece ser la única vía para combatir el fraude. A diferencia de otros mecanismos, el voto electrónico por internet no deja ningún registro físico. En el voto presencial, se cuenta con las papeletas de votación; incluso, por lo general, en el voto electrónico presencial se imprime un certificado donde se registra en qué sentido se emitió el voto. Estos respaldos sirven para llevar a cabo el escrutinio o para hacer una verificación de una muestra aleatoria de los votos. Al falta de esta prueba en la modalidad propuesta, se debe garantizar la auditabilidad y posibilidad de certificación de los sistemas informáticos que sean utilizados para asegurar y certeza en los resultados que se obtengan.

El art. 11 del proyecto manifiesta que “[e]l Tribunal Supremo Electoral estará obligado a contratar un Sistema de Votación Electrónica”. A partir del articulado, cabe contemplar la posibilidad de que el código fuente utilizado para el aplicativo sea patentado, puesto que las empresas que se dedican al rubro no suelen ceder el control de su trabajo. Esto restaría las posibilidades de fiscalizar o auditar sistemas que son eminentemente privados, pues ni los observadores ni los actores políticos tendrían acceso a ellos. Si, en cambio, se logra pactar



que el código fuente sea abierto debido a la desconfianza de los actores del sistema, será más probable que se refuercen las garantías de seguridad del sistema. Además, si solo se contrata el diseño y elaboración del aplicativo, los códigos fuente serán propiedad de la autoridad electoral debidamente reguladas, y podrían fortalecerse los procesos de auditoría.

Tabla 1. Características del sistema de voto electrónico contenido en el proyecto

No	Características	Comentario
1	Sistema de voto electrónico de modalidad única	El proyecto de ley no justifica por qué se eligió esta modalidad
2	Sistema de voto en entorno no controlado	Lo más seguro es que se contrate a un tercero para el sistema
3	El sistema no contempla prueba física del voto	No habrá prueba física del voto, por lo que la precisión del escrutinio dependerá de la auditabilidad y posibilidad de certificación de los sistemas informáticos a utilizar, para generar confiabilidad y certeza en los resultados que se obtengan
4	Código del sistema de votación	Lo más seguro es que sea un sistema con código patentado y protegido, dado que lo que se suele exigir en este tipo de licitaciones es que la empresa venda la implementación del sistema y no su creación. Sin embargo, la ley no lo especifica, por lo que será el TSE en la contratación del servicio el que definirá este aspecto.
5	La autenticación o verificación de la identidad del votante en el sistema de votación propuesto	Habrán un proceso verificación de identidad. El sistema deberá tener un componente previo al procedimiento de votación que verifica la identidad de la persona que utiliza el aplicativo para autorizarlo para ejercer el sufragio. Ahora bien, esto requiere la implantación de una serie de mecanismos o medidas de seguridad.

Fuente: elaboración propia a partir del proyecto de ley

Hay que resaltar que el sistema hará automáticamente el escrutinio de los votos. De aprobarse la ley, este sería la primera vez que el escrutinio se realizará de forma automatizada sin intervención de una junta receptora de votos.

Por otra parte, para el desarrollo de la jornada electoral se deberá tomar como base el huso horario de El Salvador, lo cual generará posibles errores o retrasos en la votación de salvadoreños que puedan no estar suficientemente informados sobre esta regla.

Finalmente, se aplicarán de manera supletoria las reglas del Código Electoral y de la Ley de Partidos Políticos.

ii. Construcción del “Registro Electoral para el Voto Electrónico por Internet” y reglas para asignación de los votos



a. La fusión de bases de datos

La base del padrón electoral es el Registro Electoral. Este enlista a todos los ciudadanos habilitados para ejercer el sufragio según la Constitución y la ley. A partir de ahí, se elaboran los padrones parciales debidamente desagregados por departamento y municipio. Actualmente, el Registro toma como base la información del DUI que periódicamente envía el RNPN. Sin embargo, el proyecto de ley estipula que el pasaporte tendrá la misma validez para la comprobación de la nacionalidad que el documento único de identidad (art. 3).

Al otorgarle al pasaporte la misma categoría de fuente de información para la comprobación de identidad que actualmente posee exclusivamente el DUI, se genera un problema de dualidad de registros. El pasaporte es operado en una base de datos distinta, que está a cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), lo que supone —aunque la ley no lo determina— que se tendría que fusionar la información contenida en el Registro Nacional de Personas Naturales con la información de la Dirección General de Migración y Extranjería. Una vez fusionada la información, habría que enviarla al Registro Electoral para su actualización, o en todo caso, cada institución (RNPN y DGME) en el marco de sus competencias, enviarle la información a la autoridad electoral y ésta consolidar la información en el Registro Electoral.

De cualquier manera, la labor operativa del Registro Electoral será mayor, lo que aumenta el riesgo de errores. Adicionalmente, deberá considerarse reformar el Código Electoral para definir la forma, los campos de información y procedimiento que debe seguir la DGME para remitir la información al Registro Electoral, como se realiza con la información recibida del RNPN.

Por todo lo anterior, la admisión del pasaporte como documento de identificación para efecto de votar desde el extranjero supone un desafío enorme, concretamente por la homologación de la información del pasaporte que cuyo registro está a cargo de la DGME, con la información que ya posee el Registro Electoral y que del RNPN. Tal sería el caso de que una misma persona tenga un domicilio distinto en cada una de las bases de información, por ejemplo.

Además del problema tecnológico que esto genera, debe tomarse en cuenta la confiabilidad de la información, en la medida que antes de la ley que dio nacimiento al DUI, el pasaporte podía ser emitido únicamente con partida de nacimiento. Aquí deben recordarse los problemas propios de validez de algunos de estos documentos, ya que durante la época de la guerra se emitieron muchas partidas flotantes³ o se duplicaron partidas de nacimiento⁴, las cuales pudieran haber servido de base para la emisión de pasaportes, posibilidad que resta confiabilidad a la información. A esta situación debe agregarse que el proyecto de ley permite votar

³ Este es el término con el que se identifica coloquialmente las partidas que no tienen un respaldo en el libro de inscripciones en los Registros del Estado Familiar que llevan las Alcaldías Municipales.

⁴ Cuando una persona tiene dos partidas de nacimiento, debe seguir el proceso judicial de filiación ineficaz ante el Juzgado de Familia para anular una de las dos inscripciones de nacimiento cuya información no sea la correcta.



con pasaporte vencido, lo cual implica que se podría emitir el voto con un pasaporte cuya fuente de información base sea una partida de nacimiento que adolezca de los problemas antes indicados.

En un aspecto más normativo, la Sala de lo Constitucional en la estableció que votar con un documento distinto al DUI puede generar inseguridad en la información contenida en el padrón, como a continuación. Esto se aplicaría también a la identificación con pasaporte.

b. El tema del DUI vigente para votar en el territorio

En la sentencia de inconstitucionalidad 55-2012, la Sala de lo Constitucional determinó, como criterio jurisprudencial, que votar con el DUI vencido resta seguridad al evento electoral. Como consecuencia, avaló que la ley les exigiera a los ciudadanos el DUI vigente para votar, como lo hacen los artículos 6, 9, no. 4, y 196 inc. 1° del Código Electoral.

Estableció dicho tribunal constitucional:

“el ordenamiento jurídico secundario instituye, como condición para el ejercicio del sufragio, la necesaria identificación de quien pretende ejercerlo exclusivamente a través del DUI vigente y no de cualquier otro documento. Y es que, dada la naturaleza de los eventos electorales, es indispensable garantizar que los mismos se lleven a cabo con transparencia, seguridad y veracidad.

Además, no se debe obviar que el padrón electoral constituye un registro de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar. Dicho registro se crea a partir de la base de datos que proporciona el RNPN —arts. 15 y 17 CE—, institución encargada de administrar el Registro del Documento Único de Identidad. En consecuencia, hay una estrecha colaboración entre ambos registros —electoral y de la persona—, pues el cruce de información referente a los datos personales de los ciudadanos garantiza la seguridad en la elaboración del padrón electoral, el cual constituye una herramienta indispensable para identificar al ciudadano que pretende ejercer su derecho al sufragio”.

De lo anterior se infiere que el límite al ejercicio del derecho al sufragio —art. 72 ord. 1° Cn.— impuesto por las disposiciones impugnadas está justificado por las razones antes anotadas, pues la importancia que entraña el evento electoral exige que el mismo esté revestido de la seguridad indispensable para su normal conclusión. Por lo tanto, es procedente que su ejercicio se sujete a determinados requisitos razonables y necesarios impuestos por el legislador a partir de su margen de acción en la configuración del ordenamiento jurídico como desarrollo de las disposiciones constitucionales, a fin de garantizar la seguridad en la identidad de los ciudadanos que participaban en los procesos electorales”. (Inc.55-2012 romano IV número 3)

Por todo lo anterior, conceder la oportunidad que los electores en el extranjero voten con documento único de identidad o pasaporte vencido contradice la jurisprudencia constitucional, y,



además, aumenta considerablemente el número de personas facultadas para votar, según los datos proporcionados por el presidente del Registro Nacional de Personas Naturales ante la Comisión de Reformas Electorales, tal como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Información del Registro Nacional De Las Personas Naturales de Documentos Únicos de Identidad emitidos En El Extranjero

No	Información de dato	Vigentes más vencidos	Datos desagregados
1	DUI vigentes y vencidos, emitidos en El Salvador con domicilio en el extranjero	26,556	Vencidos: 4,908
			Vigentes: 21,648
2	DUI vigentes y vencidos, emitidos en el extranjero con domicilio en El Salvador	153,629	Vencidos: 47,276
			Vigentes: 106,353
3	DUI vigentes y vencidos emitidos en el extranjero con domicilio en el extranjero	553,355	Vencidos: 82,637
			Vigentes: 470,718
Total		733,540	Vencidos: 134,821
			Vigentes: 598,719

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por RNPN a la Comisión de Reformas Electorales

De la información proporcionada tenemos que, a julio de 2022, existen 87,545 DUI vencidos con domicilio en el extranjero, mientras que los documentos vigentes con domicilio en el extranjero suman 492,366.

c. Los desafíos en la aplicación de reglas de asignación del voto

Es importante traer a cuenta las **reglas de asignación del voto** que se determinan en el proyecto de ley. Se desarrollan 3 criterios para la asignación del voto en la elección de Diputados para la Asamblea Legislativa y miembros de los Concejos Municipales, a saber:

1. el departamento y municipio según el domicilio según los datos contenidos en el DUI;
2. el departamento y municipio de nacimiento según los datos contenidos en el DUI, y
3. el departamento y municipio según el domicilio según los datos contenidos en la Partida de Nacimiento del elector.

Posteriormente, se desarrolla el criterio para los nacidos en territorio extranjero, a quienes se otorga el privilegio de decidir si su voto se asigna en el departamento y municipio según su partida de nacimiento



registrada en El Salvador o en el departamento y municipio de nacimiento de su madre como primer criterio, o de su padre como segundo.

Debe señalarse que el proyecto de ley no define, para efectos de su aplicación, si las tres primeras reglas sobre nacidos en El Salvador tienen un orden de prelación entre ellas, dejando un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad electoral en el momento de asignar la circunscripción electoral en la cual deberá contar el voto del elector en el extranjero.

Para ilustrar lo anterior, se plantea el caso de un elector que obtuvo su DUI con dirección en el Estado de Maryland. ¿Cómo se aplican las reglas de asignación del voto? La primera regla no se puede aplicar, ya que la dirección de su documento es Maryland. Por lo tanto, la autoridad electoral buscará la segunda regla que determina lugar de nacimiento en su documento único de identidad, es decir, el municipio y departamento del lugar de nacimiento registrados en la partida de nacimiento. Lo anterior obliga a que el Registro Electoral busque y contraste datos del DUI con los datos de la partida de nacimiento y asigne el voto de este elector al departamento y municipio de nacimiento según su documento único de identidad. Pero este orden no está expreso en la ley, lo cual genera incertidumbre.

Por otra parte, también existen ciertos vacíos. Por ejemplo, no se ha previsto si alguien con domicilio en El Salvador que viaja al extranjero en las fechas previstas para la elección puede empadronarse para votar desde allá. En sentido inverso, tampoco se prevé si el sistema informático les permitirá votar por internet a salvadoreños con dirección en el extranjero que a la fecha de la elección estén en El Salvador u otro país.

Todas estas imprecisiones en las reglas de asignación de votos van a generar dificultades importantes que deberán ser abordadas por el Registro Electoral, en la actualización del registro electoral, y posterior elaboración del padrón electoral de ciudadanos que se encuentran en el extranjero.

iii. Otras reglas del proyecto de ley

Se determina que la autoridad electoral deberá contratar a un tercero con la experticia y capacidad técnica informática necesaria para el desarrollo e implementación del sistema de votación (art.6 del proyecto de ley). Destaca la excesiva generalidad de la disposición; la falta de criterios específicos abre paso a la arbitrariedad. La autoridad electoral podría incluso tercerizar el servicio del uso del sistema de votación, lo cual, como hemos señalado presentará dificultades relevantes en la auditoría del sistema.

a. La cuestionable obligación de firmar sin objeción de los integrantes de la JELVEX

El organismo electoral temporal que velará por el desarrollo del sistema y su funcionamiento será la Junta Electoral de Voto en el Extranjero (JELVEX). Solo habrá una junta, conformada por 3 miembros propuestos por los partidos que obtengan la mayor cantidad de votos en la última elección legislativa.



Por otro lado, el artículo 9, en su numeral 4°, establece la obligación “sin excusa” de firma electrónica del documento que contiene los resultados del escrutinio preliminar. No debe perderse de vista lo delicado del asunto: prácticamente se obliga desde legalmente al integrante de la JELVEX a suscribir cualquier acta de escrutinio, incluso si los resultados carecen de credibilidad o si se violentaron procesos legales. Ni siquiera se permite —al menos expresamente— disentir y dejar constancia de ello en el acta, ni tampoco la posibilidad de razonar el voto.

b. Deficiencia sobre el funcionamiento de la JELVEX

En materia de autoridades electorales, es una debilidad delegar a un solo organismo electoral, integrado por tres personas (propietarias y suplentes) el inicio, desarrollo y cierre del proceso de votación electrónica por internet, teniendo en cuenta lo complejo en la planificación y posterior implementación de una modalidad de votación tan innovadora.

Otra deficiencia que se advierte es que no se define con claridad el lugar donde votarán los integrantes de la JELVEX, sin embargo, por seguridad jurídica y de logística electoral resulta necesario definir en la ley con toda claridad la forma en que ellos ejercerían su voto. (art. 10 inc.2° del proyecto de ley).

c. Plazo de cierre del empadronamiento

Si bien es cierto que se incorporó el empadronamiento previo a través de una plataforma electrónica que permita el registro personal de los salvadoreños en el extranjero habilitados para la emisión del voto electrónico por internet (art.13 del proyecto de ley), la cual debe ser habilitada por la autoridad electoral en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, no se establece plazo de cierre de dicha plataforma, lo cual es importante para seguridad jurídica de los electores que pretendan votar bajo esta modalidad. Podría considerarse el cierre según los plazos establecido en el artículo 20 del Código Electoral, sin embargo, esas aplicaciones analógicas de ley resultan cuestionables cuando se está realizando limitaciones de un derecho, —como lo es el derecho a empadronarse— es necesario, por seguridad jurídica, que queden establecidas en la ley que lo regula, y no sujeto a interpretaciones restrictivas o aplicaciones analógicas de la autoridad electoral.

d. La jornada electoral, disposiciones finales y derogatorias

El proyecto establece la necesidad de transparencia en los procesos electorales en la observación electoral por los distintos actores electorales y la Junta de Vigilancia Electoral (art. 20). Resulta oportuno que este requisito se prevea formalmente, aunque más importante es que se haga operativo de manera contundente y plural.



Una deficiencia fundamental en el actual contexto normativo es que el proyecto de ley exige la protección de los datos personales (art. 22), cuando no existe una ley especial de protección de datos que determine el núcleo duro y el alcance de esa protección de datos. Por ende, tampoco hay mecanismos de resarcimiento ante vulneraciones a derechos de esta índole.

Otra falencia a resaltar es que se exige al TSE de seguir las reglas de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) para las compras que se realicen en el extranjero, situación que podría tener consecuencias en cuanto a la equidad y transparencia en las adquisiciones que se hagan en este marco. La Corte de Cuentas de la República deberá efectuar la respectiva fiscalización, dado que se trata de recursos públicos, aunque sean otros los procedimientos que se lleven a cabo. Sobre este último aspecto, habrá que vigilar que la disposición solo faculte al TSE para omitir la LACAP TSE, y no cualquier autoridad pública que pretenda justificar una compra sin esas reglas por tratarse de un bien o un servicio que presuntamente sea necesario para el proceso electoral.

Finamente, en la disposición derogatoria debe aplicarse solo a la normativa vigente actualmente, es decir, el decreto Decreto Legislativo número 156 del 17 de septiembre de 2021, publicado en el Diario Oficial No. 185, Tomo 432 del 29 de septiembre de 2021, que contiene la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, ya que las demás leyes ya fueron derogadas por la referida ley.

5. Conclusiones y recomendaciones

La correlación política en la Asamblea Legislativa permite aprobar el proyecto de ley en cualquier momento; pero eso no exime de la obligación de garantizar la certeza, seguridad, credibilidad y transparencia que requiere un proceso de votación. De lo contrario, la nueva ley podría afectar seriamente la confianza del proceso electoral y, por consiguiente, deslegitimar los resultados electorales obtenidos y las autoridades electas.

Asimismo, el proyecto de LESEX plantea grandes retos para la autoridad electoral, pues aunque indica con claridad la modalidad de voto que sería utilizado en el extranjero, la regulación de componentes de tal mecanismo es muy genérica.

A partir del análisis, se vierten algunas recomendaciones:

1. La autoridad electoral debe procurar que el sistema informático que se adopte sea comprensible, intuitivo y accesible para la ciudadanía en general y de manera especial para aquellas personas que presenten capacidades especiales, lo que –además– requiere de una labor previa de identificación de la cantidad de casos, conforme al padrón que se elabore.



2. El diseño del sistema informático debe procurar un manejo eficiente y respetuoso de las reglas de los sistemas electorales legalmente regulados, para alcanzar resultados óptimos; sobre todo, teniendo en cuenta el delicado proceso de escrutinio preliminar y definitivo que se tiene actualmente. Ello implica que las diferentes fases del proceso electrónico puedan ser comprobables y comprensibles para darle certeza al mismo.
3. El sistema debe tener especiales garantías para no romper con la característica secreta del voto, pero además un especial control en el tema de garantizar el principio de “un elector un voto” para evitar así uso indebido del aplicativo. Para ello debe de utilizar un sistema de criptografía o escritura cifrada que proteja el almacenamiento y transmisión de los datos, garantizando la secrecía del voto, la integridad de los datos y del sistema, así como la confidencialidad de los datos personales.
4. El sistema informático debe garantizar la realización de pruebas indirectas de la validez de resultados electrónicos, mediante comprobante impresos o mecanismos de verificación combinados con procedimientos de seguridad y calidad, todo con el fin de evitar las manipulaciones de los sistemas informáticos o los errores de resultados.
5. Es importante considerar que generalmente los sistemas informáticos utilizados para esta modalidad electrónica por internet de votación son complejos y la autoridad electoral tiene menos o casi nula posibilidad de control respecto de la operatividad. Por ello, deben establecerse mecanismos de fiscalización externos que permita dar certeza del sistema a todos los actores políticos. Estos procesos deben realizarse tanto en la etapa de instalación del sistema (por parte de la autoridad electoral o a quien contrate para tal efecto, por parte del fabricante, de los proveedores de hardware y software) a fin de que certifiquen el desarrollo del sistema, como en la etapa de operación o ejecución (auditorías ciudadanas, así como de los demás actores que han sido mencionados). De igual forma se debe permitir auditorías de parte de los partidos políticos contendientes, de las misiones de observación electoral internacionales y nacionales, de instituciones académicas y de empresas auditoras especializadas en este tipo de sistemas.
6. Debe planificarse detalladamente la infraestructura, es decir, con las condiciones de temperatura, suministro eléctrico, tecnología de comunicación de punta, etc. y especialmente de seguridad (permisos, acceso, almacenamiento, etc.) lo cual requiere de un presupuesto oportuno y planificado con la antelación debida.
7. La autoridad electoral deberá: a) realizar un análisis exhaustivo de los riesgos para poder crear procesos de prevención de los mismos; b) tomar en cuenta las recomendaciones o estándares internacionales (por ejemplo, los que establece la Unión Europea); c) poner en práctica las buenas y las mejores prácticas a partir de la experiencia internacional; d) permitir que se realicen auditorías por terceros externos expertos con capacidades técnicas y reconocimiento, para lo cual tendrá que planificar un presupuesto exclusivo para tal efecto; y e)



transparentar el proceso de implementación y ejecución de la modalidad a los actores claves del proceso electoral, a la ciudadanía en general utilizando diferentes mecanismos para la divulgación de la información.

Bibliografía

Ayala Sánchez, A. (2012). El voto electrónico en el mundo. En A. Ayala Sánchez, *Democracia en la Era Digital* (págs. 65-94). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Concejo Europeo. (2010). *E-voting handbook*. Estrasburgo: Concejo Europeo.

Hernández Trejo, N. E. (mayo-agosto de 2019). El voto electrónico en la construcción de un modelo de democracia electrónica. *Estudios Políticos*, 61-85.

IDEA Internacional. (2012). *Una introducción al voto electrónico*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Meza Pérez, E. J. (2021). El voto electrónico en el Ecuador; perspectivas desde crecientes avances tecnológicos. *Revista Universidad y Sociedad*, 525-535.

Panizo Alonso, L. (2007). *Aspectos tecnológicos del voto electrónico*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Téllez Valdés, J. (2009). Algunas anotaciones sobre el voto electrónico en México. *Investigaciones Jurídicas UNAM*, 559-590.

Téllez Valdés, J. (2010). *El voto electrónico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Thompson, J. (2013). Algunas notas acerca del uso de la tecnología y del voto electrónico en la experiencia electoral en América Latina. *Revista IIDH*, 101-129.







@soyvotante



@soyvotante



@soyvotante

Esríbenos a: info@votante.org