

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – El Salvador
Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior
Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado

“Estudio técnico de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños y las salvadoreñas residentes en el exterior para las elecciones presidenciales de 2014”

Rafael Guillén Urrutia - San Salvador, Junio de 2012

Contenido

Introducción 4

Objetivos 5

Diseño del sistema..... 6

Evaluación descriptiva de experiencias de voto desde el exterior implementadas por países Latinoamericanos y del Caribe a través de la modalidad postal 8

1. Reseña histórica del voto en el extranjero..... 8

2. Países latinoamericanos y del Caribe que tienen voto en el exterior. 11

 Argentina..... 11

 Bolivia..... 12

 Brasil 13

 Colombia 13

 Ecuador 14

 Honduras 15

 México..... 17

 Panamá 20

 Perú 21

 República Dominicana 22

 Venezuela..... 23

3. Países Latinoamericanos y del Caribe que tienen implementado el sistema de voto desde el exterior y cuales lo tienen bajo la modalidad postal 24

 4. Cobertura geográfica que ofrecen los diferentes sistemas de voto desde el exterior 24

5. Consulta sobre el impacto institucional que ha tenido en los diferentes países latinoamericanos la implementación del voto desde el exterior bajo la modalidad postal, en lo referente a aspectos jurídicos, estructura organizacional, económicos, técnico/organizativos, y políticos. 25

 Conclusiones 30

3. Ventajas y desventajas del sistema de voto desde el exterior 31

 Ventajas del voto desde el exterior en general 31

 Ventajas del voto postal 31

 Desventajas del voto desde el exterior en general..... 31

 Desventajas del voto postal 31

4. Conclusión y decisión de la Comisión interinstitucional 31

Diagnóstico de las condiciones institucionales 32

a. Los partidos políticos	66
b. Organizaciones de la sociedad civil de El Salvador	67
c. Las organizaciones representantes de los salvadoreños residentes en el exterior	68
d. Los organismos internacionales de cooperación como mecanismo de apoyo a la implementación del voto desde el exterior	68
Estimación del potencial de votantes en el exterior	69
Modelo de la solución técnica para la implementación del voto desde el exterior	73
Resumen de los instrumentos electorales a utilizar y los pasos a seguir en el proceso del voto desde el exterior	87
Costos Generales del proyecto de voto desde el exterior	92
Cronograma de ejecución del proyecto	97
Conclusiones	98
Recomendaciones	101
GLOSARIO	103
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

Introducción

El presente trabajo de investigación, formula una hoja de ruta que pueda utilizarse como base o guía por las instituciones del Estado Salvadoreño, que están directamente involucradas en el proyecto de implementación del Voto desde el exterior, el cual se tiene contemplado que pueda iniciar, a partir de las Elecciones Presidenciales del año 2014.

Por muchos años ciudadanos y ciudadanas salvadoreñas residentes en el exterior, han manifestado su intención de hacer valer el derecho político al ejercicio del sufragio activo del cual son titulares. Igualmente, los distintos liderazgos de las organizaciones representantes de la población migrante salvadoreña, han conducido diferentes iniciativas y propuestas, especialmente a la Asamblea Legislativa, al Órgano Ejecutivo, a diferentes Partidos Políticos y a candidatos a la Presidencia de la República que en el marco de las campañas electorales han visitado la comunidad de compatriotas residiendo en el exterior.

En diferentes momentos de los últimos diez años, varias piezas de correspondencia proponiendo recomendables o proyectos de decreto, han sido presentados a la Asamblea Legislativa por organizaciones de la sociedad civil, contando con iniciativa de ley de diputados y diputadas de diversas fracciones legislativas; pero éstas, en general, no han contado con todo el impulso legislativo ni con el respaldo político necesario, de tal suerte que pudieran culminar en la aprobación de la legislación correspondiente y se mantienen pendiente en las agendas de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales o en la Comisión de Relaciones Exteriores y Salvadoreños en el Exterior.

Algunos Partidos Políticos representados en la Asamblea Legislativa han presentado proyectos de decreto en este sentido, tales como el grupo parlamentario del Partido Demócrata Cristiano, que en 2006 propuso el “Proyecto de Ley para el Ejercicio del Derecho al Voto de los Ciudadanos Salvadoreños Residentes en el Exterior”. El expediente más reciente en estudio, es el de octubre de 2010, cuando la fracción legislativa del FMLN presentó un proyecto de decreto sobre “Disposiciones Especiales para el Ejercicio del Voto desde el Exterior para las Elecciones Presidenciales”.

En el mes de junio de 2010 el Vice Ministerio para Salvadoreños en el Exterior, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, participó en el “Taller sobre Voto en el Exterior” realizado en Bucarest, Rumanía por el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas, todo esto dentro de las expectativas de trabajo que sobre el tema ha previsto el Vice Ministerio, en el marco de su estrategia quinquenal de promocionar las condiciones para el Voto desde el exterior, como un derecho político fundamental.

A iniciativa de la Presidencia de la República, desde el año 2010, la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia a través de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado (SSGME), inició una coordinación de acciones con el Vice Ministerio para Salvadoreños en el Exterior en este mismo sentido; posteriormente se constituyó una Comisión Interinstitucional de trabajo para la planificación y desarrollo de una propuesta del Gobierno de la República para la implementación del voto de los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior, a partir de las elecciones presidenciales de 2014. Dicho equipo lo constituyen el Coordinador de Reforma Política y Participación Ciudadana de la SSGME y funcionarios representantes del Vice Ministerio para Salvadoreños en el Exterior, del despacho de la Presidencia del Tribunal Supremo

Electoral, TSE, de la Dirección General de Migración y Extranjería y representantes del Registro Nacional de las Personas Naturales, RNPN.

Durante el desarrollo de todo el estudio, la Consultoría ha trabajado bajo la supervisión de la Comisión Interinstitucional, informándole sobre los distintos avances del proyecto y manteniendo una estrecha colaboración mutua, en la búsqueda de soluciones técnicas que ayuden a agilizar y viabilizar la puesta en marcha el proyecto del voto de los salvadoreños y las salvadoreñas residentes en el exterior a partir de las elecciones presidenciales del año 2014, todo esto ha contado con el acompañamiento, apoyo y asistencia de Naciones Unidas a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD.

Tomando en consideración investigaciones realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como con todo el esfuerzo de investigación propia realizada por la Consultoría, el presente estudio establece un perfil de la población salvadoreña residiendo en el exterior y su distribución territorial. Asimismo, se estima el posible universo de votantes que podrían estar participando en las elecciones presidenciales del año 2014 y la determinación de la disponibilidad y de la voluntad de la población salvadoreña residente en el exterior para ejercer el sufragio activo a partir de dichas elecciones.

Con especial énfasis, el estudio justifica desde el punto de vista del marco legal, la necesidad de la obligatoriedad del Documento Único de Identidad (DUI) para ejercer el sufragio y de las capacidades del Registro Nacional de las Personas Naturales para garantizar la disponibilidad de ese servicio a la población en el exterior. En ese mismo sentido, se han hecho las sugerencias y recomendaciones que se han considerado como las más convenientes, para que el RNPN pueda emitir el DUI de manera universal.

Adicionalmente, el estudio hace un análisis exhaustivo del marco constitucional y legal, determinando las condiciones para la adecuación del Registro Electoral que incluya a salvadoreños y salvadoreñas residentes en el extranjero, lo cual les posibilite su inscripción a un Padrón Electoral de Votantes en el Exterior, para quedar habilitados a ejercer su derecho al sufragio a través del voto bajo la modalidad postal.

Finalmente, el estudio contempla el modelo de los diferentes módulos que componen la solución técnica del Voto desde el exterior, así como también se hace un análisis sobre los costos del proyecto y se presenta un presupuesto aproximado, global y por Institución, para su implementación.

La Consultoría desea patentizar y agradecer todo el apoyo y los valiosos aportes y sugerencias recibidas por parte de la Comisión Interinstitucional, sin lo cual, todo el esfuerzo comprometido en el desarrollo del proyecto hubiese sido en vano y seguramente no se hubiesen alcanzado los objetivos trazados dentro del estudio.

Objetivos

1. Objetivo General

El objetivo central del presente trabajo, es establecer la factibilidad técnica, jurídica, logística, financiera e institucional para la implementación del Voto desde el exterior a través de la modalidad postal o por correspondencia, a partir de las elecciones presidenciales del año 2014.

2. Objetivos Específicos

Con el propósito de alcanzar el objetivo principal anteriormente descrito, se han definido los siguientes objetivos específicos, como elementos indispensables del presente estudio:

- a) Desarrollar una evaluación descriptiva del voto en el exterior implementado en países latinoamericanos, especialmente aquellos que utilizan la modalidad postal, explicando las ventajas y desventajas así como los obstáculos y dificultades en su implementación.
- b) Hacer un diagnóstico de las condiciones administrativas, jurídicas, políticas, tecnológicas y logísticas, de las instituciones que de manera directa e indirecta intervienen en la implementación del proyecto, existentes al momento de la elaboración del Estudio, y poniendo especial énfasis en temas relacionados con el calendario electoral.
- c) Determinar el universo de posibles votantes desde el exterior, sobre la base de la definición del perfil de las y los salvadoreños en el exterior y de las condiciones y variables que pueden incidir en su motivación e interés para votar.
- d) Elaborar el perfil técnico de la solución, que incluya todos los posibles componentes tecnológicos necesarios para su implementación.
- e) Presentar a la Comisión Interinstitucional una prueba de concepto de la solución técnica formulada.

Diseño del sistema

1. Principio de Universalidad.

El diseño del sistema para el voto de los salvadoreños y las salvadoreñas residentes en el exterior, se vincula a dos aspectos fundamentales en su estructuración y desarrollo.

Primero, la solución parte de la universalidad en la extensión del Documento Único de Identidad (DUI) para los salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior, ya que es a través de la inscripción al Sistema del DUI que un ciudadano accede también a su inscripción en el Registro Electoral, siendo esta última, condición fundamental de orden constitucional necesaria para poder ejercer el derecho al sufragio.

Para alcanzar la universalidad en la extensión del DUI, se debe desconcentrar el proceso de solicitud para la inscripción al Sistema del DUI, a través de la facilitación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (RR EE) al Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), de espacios físicos denominados en el estudio como Anexos consulares, en los cuales se estarán recibiendo las solicitudes de los interesados para su posterior remisión al RNPN, donde de manera centralizada, éstas serán validadas en su contenido, y de cumplir con todos los requisitos que la ley exige para la emisión del DUI, se proceda a su fabricación y envío al Anexo Consular correspondiente, para su entrega final al ciudadano o ciudadana solicitante.

El segundo concepto de universalidad se refiere a la habilitación del Voto desde el exterior para todos los salvadoreños y salvadoreñas. Esto está fundamentado en el precepto constitucional del derecho y deber político que tiene todo ciudadano para ejercer el sufragio (Art. 72, Art. 73 Cn.). Lo anterior implica, que la habilitación de un sistema que permita el voto desde el exterior, debe quedar a disposición de cualquier ciudadano o ciudadana que

resida en cualquier país del mundo, sin distinción alguna, ya que, en tanto cumpla con el requisito de estar inscrito en el Registro Electoral y no haya perdido sus derechos ciudadanos, y además cuente con su DUI vigente, no se le puede negar su derecho al voto.

Para que el Estado Salvadoreño pueda cumplir con el concepto de universalidad del Voto desde el exterior, después de evaluar diferentes variantes técnicas, la Comisión Interinstitucional concluyó que el sistema que mejor se ajusta a este precepto es el del Voto Postal o Voto por Correspondencia, ya que bajo este servicio se puede enviar a cualquier país del mundo el material electoral, además de garantizar su retorno de manera segura al país, a un costo que puede permitir la sostenibilidad del proyecto de forma permanente.

Finalmente, el alcance electoral del proyecto, se encuentra enmarcado en elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, lo cual se pretende implementar a partir de la elección del año 2014.

2. Ejes rectores

Las líneas guías que transmiten su sentido de orientación y tienen una influencia predominante en el diseño del sistema del voto de los salvadoreños y salvadoreñas desde el exterior son tres.

- a) El respeto de los derechos inherentes a la persona humana reconocidos por la Constitución de la República, que tienen como finalidad prioritaria garantizar la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad, la participación política y social en democracia, lo que propicia el desarrollo integral de la persona en una comunidad de hombres libres. Tales derechos sobre determinan y vinculan a los poderes públicos que deben respetarlos y garantizar su ejercicio pleno, siendo por tanto el fundamento sustantivo del orden político y jurídico de la República de El Salvador.
- b) El perfeccionamiento de los procesos electorarios y el desarrollo de las instituciones responsables, que permitan la continuidad y transformación progresista del sistema político democrático electoral de El Salvador, concebida ésta como la afirmación, consolidación y transformación del sistema político democrático y representativo consagrado en la Constitución.
- c) La sustentabilidad, concebida como la implementación de los procesos electorales con la participación de los salvadoreños y salvadoreñas residentes en el extranjero, habilitados para ejercer sus derechos políticos, con la capacidad para producirse indefinidamente, según los plazos constitucionales, sin agotar los recursos que utiliza y que necesita para funcionar y capaz de producir beneficios políticos que pueda absorber el entorno político-social.
- d) La cooperación interinstitucional, prevista como la interacción institucional y el concurso coherente y coordinado en el ejercicio de sus funciones en el marco de sus facultades legales, para la implementación del voto de los salvadoreños y salvadoreñas residentes en el extranjero.
- e) Transparencia y Control, entendido como las garantías de seguridad y confiabilidad que debe asegurar el sistema tanto en función de los intereses y derechos de vigilancia de los partidos políticos como de los ciudadanos y ciudadanas, a fin de ofrecer los medios de verificación del proceso de conformidad al mandato constitucional y legal así como de legitimidad política.

3. Fundamentos

El sistema de voto de salvadoreños y salvadoreñas residentes en el extranjero se fundamenta en:

- a) El arraigo socio-político de los salvadoreños que residen en el exterior, entendido como el modo en que se vincula el salvadoreño y salvadoreña a su espacio y tiempo vital, a sus semejantes próximos y a los principios o valores culturales vigentes en la comunidad de origen a la que desea seguir vinculado y retornar. Es una condición vital, un valor que impele a las y los salvadoreños permanentemente asegurar condiciones de vida favorables para sus dependientes y que en el mediano o largo plazo le permitan asegurar un retorno a El Salvador en condiciones dignas, esto es, poder formar parte de grupos sociales y participar activamente de ellos, interviniendo en el quehacer político de su sociedad pues les es importante poder crear, coincidir con los valores, principios y normas vigentes en la comunidad que integra y se niega a abandonar: El Salvador.
- b) La Inclusión y participación política: basada en el respeto, la promoción y la defensa de los derechos de los ciudadanos, para facilitar la participación de todos y todas en la vida política, fortaleciendo y fomentando las relaciones e instituciones requeridas para lograr el crecimiento humano y la dignidad de las y los salvadoreños residentes en el exterior, mediante el pleno ejercicio de sus derechos y deberes políticos, de influir en el proceso político y en su resultado, mediante la participación electoral.
- c) La Accesibilidad: el desarrollo de mecanismos y procedimientos que proporcionen el mayor grado posible de acceso a los servicios públicos que le deberán brindar las diferentes instituciones del Estado salvadoreño para ejercer su derecho al voto. para que las y los salvadoreños.
- d) Confiabilidad y transparencia: El compromiso de las instituciones involucradas en la implementación del Voto desde el exterior de las y los salvadoreños residentes en el extranjero, de prestar los servicios públicos en debida forma y en tiempo, regulados por la legislación pertinente, para que el proceso electoral sea desarrollado de manera eficiente cumpliendo con las obligaciones emanadas de la Ley de Acceso a la Información Pública, brindando con ello las garantías necesarias en función de los intereses y derechos de vigilancia de los ciudadanos y ciudadanas así como de los partidos políticos, ofreciendo los medios de verificación del proceso de conformidad al mandato constitucional y legal así como de legitimidad política.

Evaluación descriptiva de experiencias de voto desde el exterior implementadas por países Latinoamericanos y del Caribe a través de la modalidad postal

1. Reseña histórica del voto en el extranjero

La emigración supone la “renuncia a los derechos políticos del ciudadano”, puesto que éste lo pierde en la sociedad de origen sin que los adquiera en la de acogida.

Es así, que el tema del voto en el extranjero generalmente se ha abordado como un asunto de principios basado en la universalidad del derecho al voto, sin embargo, en la práctica la introducción del voto en el extranjero ha sido el resultado de legislaciones aprobadas por políticos con intereses más ubicados en el plano de lo pragmático, consecuencia de

impulsos políticos controvertidos y en múltiples ocasiones, con pretensiones claramente partidistas.

Se tiene conocimiento que la primera aplicación del voto en el extranjero la impulsó el emperador romano Augusto (63 a. C. – 14 d. C.), quien promovió una nueva forma de sufragio bajo la cual los miembros del Senado local, de las 28 colonias recién establecidas, estaban facultados para votar por los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma, para lo que enviaban sus votos en paquetes sellados a la ciudad.

En épocas más recientes, la primera experiencia conocida de voto en el extranjero se llevó a cabo en 1862, cuando el Estado de Wisconsin aprobó disposiciones para permitir el denominado "voto ausente" de los soldados que peleaban en el ejército de la Unión durante la Guerra Civil.

Fuera del contexto militar, Nueva Zelanda introdujo el voto en el extranjero para los marineros en 1890 y Australia en 1902.

Durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918) en el Reino Unido se demandó, políticamente, dar voz a quienes peleaban en el campo de batalla y esto motivó que en 1918 se aprobara un mecanismo que permitía al personal militar ausente del país votar por medio de apoderados, siendo el primer caso de voto por delegación de poder, en la historia reciente.

En Canadá, el voto postal fue acordado a nivel federal en 1915, para los electores activos en las fuerzas armadas.

Francia introdujo el voto en el extranjero en 1924 para atender a un grupo de electores distinto: se permitió que los administradores franceses ubicados en las zonas ocupadas del Rin votaran por correo.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) dio un mayor impulso al voto en el extranjero para el personal en servicio activo. Además del voto postal para el personal militar, Canadá introdujo para las elecciones de 1945 el voto por delegación de poder para los prisioneros de guerra, el cual podía ser emitido por sus familiares más cercanos y en 1955 extendió el voto postal para los familiares del personal militar.

Por su parte, el Reino Unido introdujo en 1945 el voto postal para el personal militar, para los marinos a bordo de buques mercantes y para otros trabajadores en ultramar en razón de asuntos de interés nacional, estableciendo un lapso de tres semanas respecto a la votación y el escrutinio en el país para permitir la devolución de las papeletas.

En 1946 Francia introdujo el voto por delegación de poder para el personal en misión oficial en el extranjero y en 1951 permitió el voto postal o por delegación de poder incluyendo a quienes desempeñaban servicios oficiales o militares y a hombres de negocios.

En 1942 los Estados Unidos aprobaron una ley para avalar que el personal en servicio en el extranjero pudiera registrarse para emitir su voto por correo, aunque en 1994 esta medida se redujo a una simple recomendación a los estados (que son los encargados del registro electoral) para permitir este tipo de registro. El voto postal comenzó a extenderse gradualmente, incluyó desde el personal no militar en servicio en el extranjero en 1955, hasta todos los ciudadanos fuera del país en 1968. Finalmente como resultado de la presión

ejercida por los ciudadanos estadounidenses en el extranjero, el registro se volvió obligatorio para todos los estados en 1975.

Otro vértice interesante de la historia del voto desde el exterior, es que se ha dado el fenómeno que las disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero se trasladaron de la legislación del poder colonial a la de los estados recién independizados.

Así por ejemplo, la existencia y los términos del voto en el extranjero en Malasia derivaron directamente de la legislación británica vigente en la década de 1950, de tal suerte que el voto postal estaba disponible para trabajadores, servidores públicos y estudiantes en el extranjero, así como para sus cónyuges, aunque es de hacer notar que no todas las colonias británicas adoptaron los dispositivos de voto en el extranjero antes de su independencia.

Por su parte algunas colonias francesas conservaron el sistema francés de voto por delegación de poder al momento de su independencia. En 1975, Francia introdujo el sistema de votación personal en sedes diplomáticas y consulares para las elecciones presidenciales y referendos, algunas de las ex colonias francesas, por ejemplo Guinea y Gabón, adoptaron dichas disposiciones y actualmente cuentan con sistemas similares.

La India promulgó su legislación electoral entre 1950 y 1951, creando un modelo que fue ampliamente estudiado por otros países al independizarse. Dicho modelo excluyó expresamente el voto por delegación de poder y permitió el voto postal para personal en el extranjero cumpliendo funciones oficiales. Sin embargo, actualmente el personal en servicio está facultado para votar por correo o por mandato y el personal del gobierno puede votar por correo.

En 1953 Indonesia promulgó la legislación para sus primeras elecciones generales democráticas, este dispositivo jurídico es considerado como una ley altamente compleja y perfeccionista en cuanto a la búsqueda de la democracia, el principio del derecho al voto para todos los ciudadanos, en particular para los trabajadores migrantes y los estudiantes. La ley permitió la introducción del voto personal en las embajadas, un mecanismo que permaneció a lo largo de las elecciones celebradas durante el período autoritario y se ha mantenido en uso en la era democrática.

Colombia introdujo un sistema igualmente incluyente en 1961.

Las razones para introducir el voto en el extranjero también difieren de acuerdo con el contexto histórico y político. Así por ejemplo, en algunos países fue un reconocimiento a la participación activa de sus ciudadanos en el extranjero durante la Primera o la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo también han prevalecido otras motivaciones, por ejemplo en España, el voto en el extranjero se incorporó en la constitución democrática en 1978 y tuvo un carácter simbólico debido a que implicaba el reconocimiento de la migración republicana producto de la Guerra Civil; en 1993 Argentina introdujo en su normativa jurídica la disposición del voto en el exterior con la intención política del gobierno de mantener o fortalecer los vínculos entre los emigrantes y la madre patria; en Austria en el año de 1990, fue resultado de una resolución de la Corte Constitucional.

Estados Unidos, ofrece uno de los pocos ejemplos de promulgación del voto en el extranjero como respuesta a la participación de los ciudadanos residentes en el extranjero en el año de 1975.

En Suiza, bajo el argumento de que la soberanía nacional impide a los extranjeros votar dentro de su territorio nacional, en consecuencia de ello se descartó que el país buscara acuerdos binacionales para permitir el voto de sus ciudadanos residentes en otros países, conservando la prerrogativa de regresar al país para poder votar. No fue sino hasta 1989 que lograron superarse las barreras para poner en marcha el voto en el extranjero.

Por otro lado, una muestra de que los partidos y las fuerzas políticas pueden ser actores clave en la incorporación del voto en el extranjero es Honduras. Una iniciativa que estuvo bloqueada durante algún tiempo fue activada por un partido ante las ventajas políticas que visualizó en ello.

En 1980 en el Reino Unido, el entonces gobierno Conservador aprobó una ley para llevar a cabo el registro generalizado de los ciudadanos residentes en el extranjero con el objetivo de aprovechar la ventaja de los simpatizantes expatriados.

Sin embargo, es muy común que las comunidades de migrantes busquen vincularse con sus países de origen, pueden ser trabajadores migrantes que desean preservar lazos con su hogar; miembros de comunidades que se han opuesto sistemáticamente al régimen vigente o al precedente; o personas que envían remesas a sus familiares. Las comunidades de migrantes pueden influir y presionar lo suficiente para introducir el voto en el extranjero, tal es el caso de la República Dominicana.

Los temores al fraude o la manipulación en la operación del voto en el extranjero tienen fundamentos sólidos. Un ejemplo de ello es el de Francia, quien abolió el voto postal en 1975 debido a fraudes recurrentes; las disposiciones francesas que regían el voto por delegación de poder antes de 1982 permitían que los apoderados o representantes de los electores se registraran en cualquier distrito, lo que conllevó al acarreo de votantes a distritos electorales marginales. Este acto de fraude fue anulado en 1982, desde entonces los apoderados sólo se pueden registrar en un distrito con el que el elector tenga algún vínculo, de acuerdo con una lista de casos claramente especificados en la ley.

Existen provisiones de voto en el extranjero que no son sustentables. Así, en las Islas Cook la competencia partidista promovió desde la transportación de electores en el extranjero de regreso al país para las elecciones hasta el establecimiento de un distrito electoral específico para los residentes fuera del país, situación que fue abolida para la elección de 2004.

Específicamente, los países de América Latina (11) que cuentan con el voto desde el exterior de sus connacionales son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

2. Países latinoamericanos y del Caribe que tienen voto en el exterior.

Argentina

Los argentinos residentes en el extranjero pueden participar de las elecciones para cargos electivos nacionales desde el año de 1993, tal y como lo dispone la ley N° 24.007 de Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior y su correspondiente reglamentación por Decreto N° 1138/93. La misma garantiza el ejercicio del derecho al voto a los ciudadanos argentinos que se encuentren radicados en forma permanente o transitoria, aunque prolongada, en otro país; debiendo para ello inscribirse voluntariamente en el Registro de Electores Residentes en el Exterior. Más recientemente, el Poder

Ejecutivo Nacional, convocó al electorado a elegir presidente y vicepresidente de la nación y senadores y diputados nacionales el día 23 de octubre de 2011, donde pudieron votar todos los ciudadanos argentinos que residan en el exterior de manera permanente, que hayan asentado el cambio de domicilio en su documento cívico por la autoridad consular argentina correspondiente y hayan realizado su inscripción en el padrón del Registro de Electores Residentes en el Exterior.

Bolivia

El voto en el exterior en Bolivia es parte de la legislación desde 1991, la cual establece que los ciudadanos bolivianos que residen en el extranjero podrán votar para elegir presidente y vicepresidente, precisando que para ello se requiere una ley expresa que lo regule. A pesar de reiteradas exigencias y algunas iniciativas de la diáspora en el exterior, el Congreso no había promulgado ninguna reglamentación. De manera que hasta el 2005 tal prerrogativa, aunque presente en la ley, no había sido instrumentalizada.

En Febrero de 2009, en un intento de llevar adelante el *Proyecto de Ley de Régimen Electoral*, el presidente Evo Morales instruyó mediante un decreto a la Corte Nacional Electoral a que comenzara el empadronamiento de residentes bolivianos en el extranjero. Tal medida, rechazada por la oposición, fue a debate sobre la implantación o no del voto a los bolivianos residentes fuera del país. El debate fue colocado en la palestra pública donde se discutieron los términos que comprende la ley transitoria que iba a normar la ratificación de todos los poderes públicos luego de la reforma Constitucional.

Luego de las trabas, la ley fue aprobada, instituyendo en su artículo 7 "Son electores todos los bolivianos mayores de 18 años, que estén dentro del territorio nacional o que se encuentren en el exterior. Para ser elector es condición estar inscrito en el Padrón Electoral y estar habilitado para votar". Tal régimen electoral comprendió algunas exigencias que la oposición impuso como condición para aprobar la ley. Entre otras medidas se solicitó un límite de empadronamiento, como techo un 6%, de los inmigrantes bolivianos que se podrán inscribir en el padrón electoral en el exterior, se facultó la votación en los cuatros países más poblados por bolivianos: España, Argentina, Estados Unidos y Brasil, cuyo registro no podía superar más de la mitad de mencionado techo.

De igual forma, se establece que los votantes en el exterior pueden votar en la elección de presidente y vicepresidente y referéndums de carácter nacional, siendo la Corte Nacional Electoral la única institución competente de organizar el sufragio fuera del país, realizándose de forma personal dentro de las infraestructuras del servicio exterior boliviano, es decir de forma presencial.

El proceso electoral se dio en dos fases el empadronamiento, que duro desde el 15 de septiembre hasta el 15 de octubre y el día de las elecciones generales planificado para el 6 de diciembre de 2009.

Las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009, fueron las primeras en donde el voto en el exterior fue realizado en la que, según datos de la Corte Nacional, se inscribieron 169,096 ciudadanos bolivianos.

Las elecciones en el exterior se realizaron el mismo día que las elecciones generales en Bolivia, siguiendo la misma normativa procedimental que las elecciones en el país, es decir,

en la apertura de mesas, la conformación de delegados, el horario de los colegios electorales, fue la misma.

Brasil

En 1965 se incluyó por primera vez en la Ley Electoral de Brasil la disposición que permite a los ciudadanos que radican en el exterior votar en las elecciones para Presidente y Vicepresidente. Sin embargo, fue hasta el retorno de la democracia en 1985 y en el marco de la nueva Constitución de 1988 que se ratificó la Ley Electoral y se reglamentó su ejecución.

El voto en el exterior se instrumentó desde la primera elección democrática realizada en 1989 y desde entonces los brasileños emigrantes han sido considerados para votar en las elecciones presidenciales subsecuentes (1994, 1998, 2002 y 2006), las cuales se deciden por el principio de mayoría absoluta en un sistema electoral de doble ronda.

Si bien la ley dispone que el derecho al voto se circunscribe a las elecciones presidenciales, ya en una oportunidad anterior se aprobó una resolución extraordinaria que permitió la participación de los ciudadanos en el exterior en el plebiscito realizado el 21 de abril de 1993, donde se convocó a la ciudadanía para definir el tipo de gobierno que la nación brasileña adoptaría: presidencial o parlamentario, republicano o monárquico. Aunque esta experiencia abrió la posibilidad para que los ciudadanos en el exterior pudieran ser convocados para votar en situaciones extraordinarias, hasta el momento ha sido la única ocasión en que se ha considerado su participación, además de la que tienen en elecciones presidenciales.

Colombia

En 1961 se expidió la primera legislación electoral (Ley 39) en la que se estableció que los colombianos con residencia permanente en el extranjero podrían votar en las elecciones presidenciales.

Esa disposición se puso en práctica por primera vez en los comicios de 1962, en los que se tuvo un registro de 3,227 electores fuera de Colombia. En 1986 se decretó el Código Electoral vigente y con él, la posibilidad de sufragar en el exterior para elegir al presidente de la República.

A pesar de no estar contemplado expresamente en la legislación electoral, en noviembre de 1990 los colombianos residentes en el exterior, fueron convocados a participar en la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que se encargaría de preparar un nuevo texto constitucional.

La nueva Constitución promulgada en 1991, estableció que no sólo los colombianos que residen permanentemente sino también los que se encuentran provisionalmente en el exterior pueden votar; además se hizo extensivo el voto para las elecciones del Senado, lo cual ocurrió por primera vez en 1994. Asimismo, se dispuso la creación de una circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes, es decir, se abrió la posibilidad de que los colombianos en el exterior también cuenten con representación en la Cámara Baja.

Esta disposición no se materializó sino hasta el año 2001, cuando se expidió la Ley 649 en la que se estableció la circunscripción especial conformada por cinco escaños, uno de los cuales corresponde a un representante de los colombianos en el exterior, dos de las comunidades negras, uno de las comunidades indígenas y uno más de las minorías políticas.

Esta disposición se aplicó por primera vez el 10 de marzo de 2002; los colombianos en el exterior no sólo participaron en las elecciones del congreso para elegir a los miembros del Senado, sino también para elegir a su propio representante en la Cámara de Diputados.

En diciembre de 2005 el Congreso emitió un decreto en el que se determinó que sólo los votos emitidos por los colombianos residentes en el extranjero podrían elegir exclusivamente a su representante en la Cámara Baja y esta disposición se aplicó en las elecciones legislativas de 2006.

Aunque la legislación electoral no se refiere expresamente a la participación de los colombianos en el extranjero en mecanismos de democracia directa, esto ha ocurrido en las dos ocasiones en que se han convocado, primero en la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 y segundo en el Referendo Contra "La Corrupción y La Politiquería" promovido por el presidente y celebrado en 2003, mediante el que se sometió a consideración del pueblo colombiano una amplia reforma constitucional.

Ecuador

Se promulgó una ley orgánica en septiembre de 2002, para el sufragio de ciudadanos ecuatorianos en el exterior (Ley 81). Esta ley establece el derecho a voto para los ecuatorianos que residen en el extranjero, para lo cual deberán estar debidamente inscritos en los libros de Registro de Electores proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral.

La ley dispone que se establecerán en las sedes diplomáticas, Juntas Receptoras de Voto, las que estarán integradas por cuatro ciudadanos ecuatorianos registrados en el Padrón Electoral del correspondiente consulado.

En 1995 se reconoció la doble nacionalidad. Más adelante, en el año 2002 se reconoció el derecho al voto voluntario en el exterior para los ecuatorianos, de esa manera se dio la posibilidad de que los migrantes elijan Presidente y Vicepresidente de la República. En ese momento se consagró el derecho a elegir, sin embargo, es importante resaltar que no se reconocía el derecho a ser elegidos.

Es en el año 2007 que se cristaliza la elección de la Asamblea Constituyente, lo cual fue parte de una propuesta de cambios profundos. Es así que por primera vez en la historia del país, se incorpora en este espacio la representación directa de los migrantes en el proceso de elaboración de una nueva Constitución. Fueron seis Asambleístas representantes de los migrantes que participaron en ese proceso: dos por los residentes en Europa, dos por los ecuatorianos residentes en América Latina y dos por los residentes en Norteamérica.

Uno de los puntos principales de la nueva Constitución, es la incorporación de la participación política de los migrantes en la vida del país, al consagrarse el derecho a elegir y ser elegido. Los ecuatorianos en el exterior pueden votar para elegir: Presidente,

Vicepresidente, Asambleístas Nacionales y Asambleístas por el Exterior. También pueden participar en las consultas populares.

Los procesos electorales estuvieron coordinados por los consulados conjuntamente con el Consejo Nacional Electoral, quienes estuvieron encargados de llevarlos a cabo.

En los procesos electorales del 2006, 2007, 2008 y 2009, la OIM recibió la petición formal del Gobierno del Ecuador, a través de la Misión Permanente de Ecuador ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra, para la supervisión de estos procesos.

Según la información del Consejo Nacional Electoral (CNE), 157,003 ecuatorianos fueron empadronados en los distintos consulados de 42 países.

Para los cuatro procesos electorales, la Misión de Observación de la Organización Internacional para las Migraciones, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional Electoral concentró sus esfuerzos en las ciudades de mayor número de empadronados en el extranjero: Madrid, Barcelona y Murcia en España; Nueva York y Nueva Jersey en Estados Unidos; Milán, Génova, Roma en Italia; Caracas en Venezuela; y, Santiago en Chile. En el 2009 se incluyeron Toronto en Canadá, Chicago y Miami, en los Estados Unidos.

Honduras

En noviembre de 1979 se aprobó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, que reglamentaría la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de redactar el nuevo texto constitucional.

En el artículo 10 de esa legislación electoral, se reconoció expresamente que los ciudadanos hondureños residentes en el extranjero tendrían la posibilidad de votar en las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente siempre y cuando se encontraran en el país el día de la votación y estuvieran registrados en el censo nacional electoral, lo que en rigor no se puede considerar como un dispositivo de voto en el extranjero.

La Asamblea Nacional Constituyente, instalada en junio de 1980, no sólo redactó el nuevo texto constitucional que fue promulgado en enero de 1982, sino que también emitió una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, con la finalidad de convocar al pueblo hondureño a las elecciones generales de autoridades supremas que se celebrarían en noviembre de 1981. En la nueva legislación electoral se vuelve a contemplar el voto de los hondureños residentes fuera del territorio nacional, esta vez referido en un sentido literal como voto en el exterior, pero quedando sujeta su aplicación a la existencia de condiciones apropiadas en materia de organización electoral, como establece el artículo 11, y a que la autoridad electoral reglamentara su ejercicio con el voto afirmativo unánime de sus miembros.

La aplicación de esta disposición se mantuvo en suspenso durante casi veinte años, en razón de que nunca se dieron las condiciones propicias para que la autoridad electoral, el entonces Tribunal Nacional de Elecciones que en 2004 se convirtió en Tribunal Supremo Electoral, procediera a su efectiva valoración y reglamentación.

Por iniciativa del Partido Liberal de Honduras, el congreso aprobó a finales del año 2000 un decreto que le establecía al Tribunal Nacional de Elecciones, un plazo de tres meses para reglamentar el voto de los hondureños en el exterior en los términos previstos por el artículo 11 de la legislación electoral, así mismo el decreto reguló que si el organismo electoral no cumplía con ese mandato en el tiempo previsto, correspondería al Congreso Nacional elaborar el reglamento respectivo.

Como los miembros del Tribunal Nacional Electoral no llegaron a un acuerdo unánime dentro del plazo establecido, la responsabilidad de preparar el reglamento se trasladó al Congreso. Correspondió al presidente de este órgano y entonces virtual candidato del Partido Nacional a la presidencia de la República, tomar la iniciativa para presentar el reglamento de voto en el extranjero que, de ser aprobado, se aplicaría en las elecciones presidenciales que se celebrarían a finales del año 2001.

A pesar de las objeciones de las fuerzas opositoras, relacionados al alto costo financiero y a la falta de un proceso de consulta con otros sectores interesados, a finales de mayo del 2001 la mayoría en el Congreso aprobó la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior, pretendiendo beneficiar a un universo de electores potenciales conformado por cerca de 600 mil hondureños en el exterior.

No hay duda de que el volumen de las remesas monetarias que envían los hondureños residentes en el extranjero, conocido como "colchón económico" que en aquel entonces se estimaba en mil millones de dólares, influyó en la decisión de aprobar esta ley.

En la ley se estableció que el voto de los hondureños en el exterior sólo es aplicable para las elecciones presidenciales, que las oficinas consulares se consideran organismos electorales auxiliares; con esto quedó implícito que el voto es personal, y que corresponde a la autoridad electoral seleccionar las ciudades donde se puede emitir el sufragio. A pesar de esto último, en uno de los artículos transitorios de la ley se dispuso que por única vez para las elecciones presidenciales de noviembre de 2001, el ejercicio del sufragio sólo se llevaría a cabo en seis ciudades de Estados Unidos: Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva Orleans, Nueva York y Washington.

Solamente se seleccionaron estas ciudades porque se estimó que en ellas se concentraba el mayor volumen de hondureños en el exterior, aproximadamente 500 mil. Posteriormente, para las elecciones presidenciales de 2005 se volvió a determinar que las elecciones presidenciales en el exterior se celebrarían solamente en esas seis mismas ciudades de Estados Unidos, aunque al final no fue posible organizar o validar las elecciones en todas ellas.

Para la instrumentación del voto de los hondureños en el exterior se instala una Junta Local Electoral en cada una de las oficinas consulares, la cual está conformada por un representante consular, un representante propietario y un suplente de cada partido político legalmente reconocido, con el propósito de administrar y supervisar todo el proceso electoral, incluyendo la integración del listado de electores.

La ley establece que para emitir el sufragio fuera del territorio nacional, los ciudadanos hondureños con residencia en el exterior deben estar registrados en el Censo Nacional Electoral para lo cual deben asistir al consulado correspondiente e inscribirse en un listado preliminar, proporcionando sus datos generales y su domicilio actual, así como su número

de tarjeta de identidad. Cabe resaltar que la posesión de ese último documento es indispensable para poder registrarse y votar en el exterior.

Para las elecciones presidenciales de noviembre de 2001 y luego para las de noviembre de 2005, los hondureños residentes en las seis jurisdicciones seleccionadas dentro de Estados Unidos dispusieron de un lapso de poco más de un mes, entre principios de julio y principios de agosto, para solicitar su inscripción en el listado preliminar de electores, ya que la ley dispone que los consulados deben integrar las listas preliminares de electores antes del 25 de agosto del año de la elección.

Por mandato legal, la jornada electoral en el exterior se lleva a cabo el mismo día en que se celebran las elecciones generales en Honduras. Aunque la ley no contempla disposiciones expresas sobre actividades de campaña en el exterior, éstas se desarrollaron a través de reuniones personales, propaganda impresa y mensajes en algunas radiodifusoras de habla hispana.

Para la primera votación en el extranjero que, como se ha indicado, se verificó en las oficinas consulares de seis ciudades de Estados Unidos, el registro definitivo incluyó a 10 826 electores, de los cuales únicamente concurrieron a las urnas 4,541, es decir 42 por ciento. Los bajos niveles de registro y participación fueron causa de controversia e incluso algunas voces plantearon la supresión del voto en el extranjero por razones políticas y financieras. Sin embargo, la decisión se mantuvo inalterada y se volvió a disponer su instrumentación, en los mismos términos, con motivo de las elecciones presidenciales de 2005.

El registro en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2005 no varió significativamente, pues apenas llegó a 11,590 electores, lo que representó un incremento marginal de apenas 7 por ciento respecto al precedente. Sin embargo, la emisión y el escrutinio de los votos sí enfrente serias dificultades.

Los gastos financieros para instrumentar el primer operativo de voto en el extranjero en 2001 ascendieron a 10 millones de lempiras (alrededor de US\$600 mil dólares). Lo elevado de este costo, los bajos índices de registro y participación y la presunta discordia o polarización política de las comunidades de hondureños en el exterior con motivo de la competencia electoral fueron motivos de fuertes críticas, así como de demandas que pedían revisar y hasta suprimir la normatividad en esta materia.

Después de la segunda experiencia en 2005, las críticas se han intensificado y la propia autoridad electoral ha admitido que el saldo es negativo. Sin embargo, por el momento no se ha definido ningún curso de acción alternativo y mientras algunos sectores insisten en suprimirlo, otros plantean la necesidad de revisar la legislación para buscar mejoras.

México

En junio de 2005, después de un largo proceso de deliberación y debate que se extendió por casi diez años, el Congreso de la Unión finalmente aprobó una reforma legal que contempla el voto de los mexicanos en el extranjero, exclusivamente para las elecciones presidenciales. Así, los mexicanos residentes en el extranjero tuvieron oportunidad de votar por primera vez en las elecciones presidenciales que se celebraron en julio de 2006. La fórmula prevista para ello implicó una novedad adicional: el uso de la modalidad de voto postal.

En 1996 se abrió un cauce jurídico e institucional para que se materializara. Ese año, como parte de un amplio paquete de reformas electorales, se removió la disposición constitucional que impedía la emisión del voto fuera del país y fijó una serie de requisitos para que el congreso resolviera en última instancia en esta materia. La definición tardó casi una década, pues fue hasta junio de 2005 cuando el Congreso finalmente aprobó la reforma legal que lo hizo posible.

Un elemento fundamental gravitaba en el debate político fue el tema de las estimaciones sobre el universo de la población mexicana en edad de votar que residía en el extranjero. El informe presentado a finales de 1998 por una comisión independiente de especialistas que integró el Instituto Federal Electoral (IFE), estimaba en 9.9 millones el universo de los mexicanos residentes en el extranjero en edad de votar, equivalente al 15 por ciento del total de los ciudadanos registrados para votar en el país. Además, 98.7 por ciento de los residentes fuera del país, casi 9.8 millones, se ubicaba en territorio estadounidense.

Si bien la reforma de 1996 para el voto en el extranjero tenía como horizonte de visibilidad las elecciones presidenciales de 2000, entre 1998 y 2004, el Ejecutivo y legisladores de distintas fracciones parlamentarias radicaron en el Congreso casi 20 iniciativas de ley relacionadas con el voto en el extranjero. Justo a finales de junio de 2005, cuando estaba por vencer el plazo para aprobar reformas legales aplicables a las elecciones federales del año siguiente, el Congreso adoptó finalmente un dispositivo que permitió el voto de los mexicanos residentes en el extranjero sólo para efectos de las elecciones presidenciales. Después de evaluar distintas alternativas, el Congreso optó por la modalidad de voto postal, que constituye una innovación dentro del régimen electoral mexicano, ya que todas las elecciones que se celebran dentro del país, implican la comparecencia personal del elector en las mesas de votación.

Para poder votar fuera del país, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero tienen que contar con la credencial para votar con fotografía que les expide de manera gratuita el IFE y solicitar por correo certificado su inscripción en el registro especial para electores en el extranjero. El requisito de la credencial para votar con fotografía se convirtió en blanco de algunas críticas porque muchos mexicanos residentes en el extranjero carecen de ella y los trámites requeridos para su obtención únicamente se pueden realizar dentro del territorio nacional y de manera personal. Para quienes cumplen con este requisito, se fijó un período de tres meses y medio (que para las elecciones de 2006 comprendió del 1 de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006) para solicitar por correo y en los formatos oficiales diseñados por el IFE el registro como elector en el extranjero.

Además, se fijó un plazo adicional de un mes (hasta el 15 de febrero) para realizar el cierre definitivo del registro en espera de recibir las solicitudes que se encontraran en tránsito o para que los interesados subsanaran cualquier omisión o insuficiencia en la solicitud que hubieran presentado oportunamente. A todos los electores inscritos en el registro especial como electores en el extranjero se les suprimió provisionalmente del registro electoral nacional, al que fueron reincorporados automáticamente después de las elecciones.

Para enterar a los electores potenciales en el extranjero sobre la posibilidad que ahora tenían de ejercer su derecho y orientarlos sobre los requisitos y procedimientos a seguir para su registro, el IFE orquestó una amplia campaña de difusión y promoción tanto dentro del país (pensando en el efecto en cadena que se podría generar a través de los familiares y

amigos de los migrantes) como en los principales centros de concentración de los residentes en el extranjero, especialmente en Estados Unidos. Para ello contó con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de su amplia red de representaciones diplomáticas y de una gran cantidad de organizaciones sociales y líderes de opinión de mexicanos en el extranjero.

Conforme a las disposiciones establecidas, el IFE está obligado a enviar la documentación necesaria para emitir el voto, vía correo certificado y dentro de un plazo predeterminado, a todos los ciudadanos que cumplen con el trámite de registro como electores en el extranjero. Para las elecciones presidenciales de julio de 2006, el IFE despachó toda la documentación y materiales electorales antes del 20 de mayo.

El conteo de todos los votos emitidos en el extranjero se realiza en un solo centro a nivel nacional y de manera simultánea al conteo de los votos emitidos dentro del país, es decir, a partir de las 18:00 horas del día de la jornada electoral (2 de julio de 2006). Para que los votos postales emitidos en el extranjero sean incluidos en el conteo es indispensable que la autoridad electoral los reciba un día antes del inicio de la votación.

El dispositivo aprobado por el Congreso prohibió categóricamente a los partidos y candidatos realizar cualquier tipo de actividad de campaña en el extranjero. El IFE convino con los distintos partidos el envío, junto con la documentación necesaria para la emisión del voto, de la información sobre las plataformas y programas de los distintos candidatos presidenciales, bajo un formato que garantizara homogeneidad y condiciones de igualdad.

Al efecto se acordó que, además de esa información básica, los candidatos grabaran un mensaje dirigido a los electores en el extranjero, todo lo cual se incluyó en un DVD que se integró en el mismo paquete postal de la documentación electoral.

Para los preparativos iniciales del voto en el extranjero durante 2005, el IFE invirtió fondos por alrededor de 119.3 millones de pesos (cerca de US\$10.8 millones de dólares conforme al tipo de cambio vigente, en ese entonces de 11 pesos por un dólar). Para la fase de instrumentación, durante 2006 se invirtieron otros 120 millones de pesos (US\$11 millones de dólares) en el programa del voto en el extranjero, por lo que al final su costo consolidado alcanzó casi 240 millones de pesos (US\$21.8 millones de dólares).

De acuerdo con estimaciones confiables, hacia 2006, año de las más recientes elecciones federales y primeras en que operó el voto en el extranjero, la población mexicana en edad de votar que reside en el extranjero de manera permanente ronda los 11 millones. Además, como resultado de encuestas realizadas por el IFE sobre los datos del registro electoral se estimaba que cerca de 4.2 millones de mexicanos residentes en el extranjero habían obtenido su credencial para votar con fotografía. La combinación de estos dos factores creó enormes expectativas y no pocas especulaciones sobre la posibilidad de un registro y participación masiva de los electores en el extranjero.

Sin embargo, y a pesar de la intensa campaña de información y difusión, los resultados fueron desalentadores. Sólo 40,876 mexicanos se registraron como electores en el extranjero para las elecciones presidenciales de 2006, aunque casi 80 por ciento de ellos (32,632), regresó oportunamente los sobres con las papeletas marcadas para incluirse en el conteo oficial. Sin duda, las dificultades inherentes para informar puntualmente a todos los mexicanos en el extranjero sobre los requisitos y procedimientos para registrarse y votar por vez primera, el innovador método que se utilizó para emitir el voto y los requisitos tan

rigurosos que se impusieron para el registro, son algunos de los factores que pueden explicar tan bajos índices de participación.

En contrapartida no es menos cierto que la primera experiencia mexicana volvió a poner de manifiesto la gran brecha que media entre el universo estimado de potenciales electores en el extranjero y aquellos que finalmente tienen el interés, la disposición o la posibilidad real de registrarse y votar mientras están alejados de su país de origen.

Panamá

La posibilidad de que los ciudadanos panameños residentes en el extranjero puedan votar en las elecciones, no es algo nuevo. La Ley 11 de 1983, el primer Código Electoral, base para el código vigente, contemplaba en su Artículo 6 que para poder votar, bastaba con que los ciudadanos panameños residentes en el exterior solicitaran su inclusión en el registro electoral o que se les mantuviera en el mismo. Eso sí, debían votar en territorio nacional panameño, en el lugar de su última residencia y podían hacerlo para todos los tipos de elección dentro de su circunscripción. Esa disposición se encuentra aún vigente. Lo que sí es nuevo es que puedan hacerlo desde el país de su residencia y por medio de correo postal.

Durante un proceso de reformas electorales en 1995, se analizó el tema del voto en el exterior, para permitir que los ciudadanos panameños residentes en el extranjero pudieran votar desde sus países de residencia. En ese entonces, no se llegó a un consenso y se señalaba que era muy difícil determinar cuántos panameños hay en el extranjero y que además, el voto en las embajadas y/o consulados no era la mejor opción, ya que no se contaba con suficientes funcionarios diplomáticos de carrera. Luego de discutir el tema, en el proceso de las reformas electorales que se aprobaron en 1997, se adicionó un párrafo al artículo 6 del Código Electoral, que establecía que los panameños podrán votar en el extranjero, pero solamente a partir del año 2004 y únicamente para Presidente y Vicepresidentes de la República. Para ello, el artículo contemplaba que debía expedirse una ley expresa regulando el procedimiento, previo a un estudio que al efecto haría el Tribunal Electoral.

Esta reforma no pudo concretarse debido al costo y dificultad de hacer un censo de ciudadanos panameños residentes en el exterior, que era lo que inicialmente se pedía. Así, en las reformas electorales de 2002, se eliminó el párrafo antes mencionado, con lo cual se descartó la posibilidad de que esta modalidad se implementara en el 2004.

Finalmente, en mayo del año 2006, mientras se discutían las reformas electorales en la Asamblea Nacional, se presentó por parte de la Diputada Dalia Bernal, una propuesta para volver a incorporar en la legislación, la posibilidad de que los ciudadanos panameños residentes en el extranjero pudieran votar desde el exterior. Esta propuesta fue aprobada y la norma estableció nuevamente que los votos serían únicamente para Presidente y Vicepresidente de la República y dejó en manos del Tribunal Electoral la reglamentación del mecanismo a utilizarse.

Así, luego de una discusión en el Consejo Nacional de Partidos Políticos, se escogió finalmente la opción de correo postal, como la mejor alternativa por costo y por aceptación general, ya que este mecanismo permitía una relación directa entre el elector y el Tribunal Electoral. Para ello, el Tribunal Electoral suscribió un convenio con el Ministerio de Gobierno y Justicia, que dejó claras las responsabilidades del Tribunal Electoral y de Correos y Telégrafos Nacionales (COTEL).

A fin de llevar a cabo este proyecto, se creó dentro del Plan General de Elecciones (PLAGEL 2009), la Comisión de Voto en el Extranjero, para que se encargara de organizar esta nueva modalidad.

Aprobado el decreto reglamentario, se determinó que los electores podían ingresar al Registro de Electores Residentes en el Extranjero (RERE) por tres mecanismos: Vía internet, a través de un trámite de cédula y mediante un cambio de residencia, estas dos últimas modalidades debían hacerse en Panamá.

De hecho, vía internet solamente lograron inscribirse 32 electores. Este mecanismo funciona a través de un módulo especialmente diseñado, que guía al elector hacía una serie de preguntas, la primera de ellas, si ha adquirido por naturalización una nacionalidad distinta a la panameña; en caso de que la persona conteste positivamente, el módulo no le permite continuar, pues la Constitución prohíbe la doble nacionalidad.

Si el elector no se ha naturalizado, le corresponde llenar un formulario el cual es remitido automáticamente al Tribunal Electoral y el elector queda pre-inscrito, pero para quedar formalizado su registro, debe imprimir el formulario, firmarlo ante Notario o ante el Cónsul panameño del país de su residencia y luego enviarlo a Panamá.

Al final quedaron inscritos 1706 electores, de 48 países del mundo. La mayoría (1221) residen en los Estados Unidos, pero existen electores en lugares tan apartados como Finlandia, Australia y Singapur.

Conformado el RERE, que cerró el 30 de abril del 2008, igual que el Registro Electoral Nacional, procedía entonces continuar con las siguientes etapas; esto es el envío, la recepción y el escrutinio de las boletas de votación. Cabe indicar que el módulo para inscribirse está activo y que las inscripciones hechas después del 30 de abril ingresan al Registro Electoral, pero con miras a las próximas elecciones del 2014.

Para el envío de las boletas de votación se instaló la mesa de voto en el extranjero, conformada bajo los mismos parámetros que cualquier mesa de votación. La misma cuenta con un Presidente, Secretario, Vocal y un Suplente Común, quienes tienen derecho a voz y voto. También hay representantes de los partidos políticos que acreditaron oportunamente a sus miembros en la mesa, quienes participaron activamente en todas las actividades. Se contó además con miembros del Cuerpo de Delegados Electorales, con funcionarios de la Comisión de Transparencia del Tribunal Electoral, auditores y miembros de la Policía Nacional para custodia y seguridad de la mesa.

La mesa inició funciones en una primera etapa del 3 al 13 de marzo de 2009, siguiendo lo establecido en el calendario electoral, y se remitieron las boletas de votación a 1703 electores.

Perú

Las migraciones de fines del siglo XX tienen grandes dimensiones para el Perú. La diáspora peruana en cifras se estima en tres millones de peruanos y peruanas dispersos en 58 países.

La elección del 9 de Abril del 2006 marcó el inicio del voto transnacional sin precedentes en la vida política de los peruanos residentes en el exterior. Se estima que de una cifra de aproximadamente 3,000,000 de peruanos residiendo en el exterior, se registraron 457,891

de acuerdo a los padrones electorales y ejercieron el derecho del voto 290,728 peruanos. Los peruanos que se inscribieron para votar lo hicieron principalmente en Estados Unidos (593,165 residentes) por la amplia presencia de la diáspora peruana en diversos estados, y los países que siguieron en orden de importancia numérica fueron: España (252,995 residentes), Japón (71,784 residentes), Italia (119,557 residentes), Argentina (271,995 residentes), Venezuela (59,399 residentes), Chile (180,544 residentes), Bolivia (51,572 residentes), Brasil (39,195 residentes) y Ecuador (33,663 residentes).

La votación para la Presidencia de la República se realizó en 2,510 mesas electorales de más de 100 puntos de votación que se determinaron en el exterior.

Recientemente se aprobó la creación del Distrito Electoral para los peruanos en el exterior, que tendrá dos (2) escaños, uno para el continente que tenga mayor número de población electoral y el otro para el resto de continentes. Con esta propuesta se pretende superar la falta de representación de los peruanos que residen en el exterior.

República Dominicana

Como resultado de un amplio acuerdo concertado entre las principales fuerzas políticas y sociales para reformar a fondo el sistema político y electoral del país, así como para revertir la idea generalizada de fraude que enmarcó a las elecciones generales de 1994, en diciembre de 1997 se promulgó la Ley electoral 275-97, la cual incorporó la posibilidad de que los dominicanos residentes en el extranjero voten para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, consagrada en el artículo 82.

La ley 275 de 1997 facultó a la autoridad electoral, la Junta Central Electoral (JCE), para dictar las medidas necesarias para garantizar la aplicación del voto en el exterior y para reglamentar su forma y procedimientos, precisando que si bien su ejecución se contemplaría a partir de las elecciones presidenciales del año 2000, quedaba a consideración de la propia autoridad la fecha definitiva para su entrada en vigencia. La JCE resolvió oportunamente que no estaría en condiciones de reglamentar y garantizar la aplicación del voto en el exterior para las elecciones presidenciales de 2000, comprometiéndose a adoptar las provisiones necesarias para asegurar su cumplimiento en las elecciones presidenciales de 2004.

En junio de 2001 la JCE aprobó el Reglamento para el Registro de Electores Residentes en el Exterior, el cual dispuso el establecimiento de centros de registro en los países donde residan dominicanos y existan oficinas de los órganos consulares o diplomáticos de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Conforme a este mandato legal y a partir de la ubicación de la población dominicana en el extranjero, gradualmente se perfilaron los países y ciudades en donde se concentrarían los esfuerzos de registro y voto en el exterior.

Finalmente, en enero de 2004 la JCE expidió el Reglamento sobre el Sufragio del Dominicano en el Exterior, en el que se reafirmaron los requisitos para ser elector en el extranjero, así como las especificaciones para la organización y logística del proceso electoral en el exterior.

En octubre de 2001 se abrió la primera OPREE en la ciudad de Nueva York, ciudad extranjera en la que reside el mayor número de dominicanos. A lo largo de 2002 se abrieron oficinas de registro en otras dos ciudades de Estados Unidos (Miami y Boston), en Canadá (Montreal), España (Barcelona y Madrid), Puerto Rico (San Juan) y Venezuela

(Caracas), y en 2003 se abrieron las últimas dos en Estados Unidos (Nueva Jersey y Lawrence), con las que se completó la cobertura de los países y ciudades en los que se ubica el mayor volumen de residentes dominicanos en el extranjero. Al mismo tiempo la Junta Central Electoral creó, en octubre de 2002, la Dirección del Voto del Dominicano en el Exterior, la que se encargaría de dirigir, coordinar y darle puntual seguimiento a los planes y programas necesarios para la instrumentación del proyecto.

Aunque en principio la JCE previó cerrar el período de registro en el exterior a mediados de diciembre de 2003, finalmente decidió ampliar este periodo hasta el 26 de enero de 2004, menos de cuatro meses antes de la fecha dispuesta para las elecciones, a fin de que los dominicanos en el exterior contaran con las mayores facilidades para tramitar su registro. Al vencer el plazo definitivo, se contabilizaron 52,431 electores registrados en el exterior.

Los ciudadanos dominicanos que quedaron inscritos en el registro definitivo de electores en el exterior y que figuren en la Lista Definitiva de Electores Residentes en el Exterior se inhabilitaron para votar dentro de República Dominicana, pero una vez celebradas las elecciones presidenciales de 2004 se habilitaron nuevamente en el padrón nacional para que pudieran votar en las elecciones legislativas y municipales que se celebrarían en 2006, en las que no se permite el voto en el extranjero.

Para las elecciones presidenciales del 16 de mayo de 2004 se instalaron 101 mesas electorales en 11 ciudades, siete de ellas en Estados Unidos de América, y acudieron a las urnas 35,042 de los 52,431 electores registrados, lo que reportó un nivel de participación de 66.8 por ciento.

Para solventar todos los gastos que implicó el desarrollo del proceso electoral en el extranjero, la JCE elaboró un presupuesto especial. El presupuesto aprobado para las elecciones en el exterior ascendió a poco más de 114.5 millones de pesos dominicanos, (cerca de US\$2.6 millones de dólares al tipo de cambio vigente).

En esta primera oportunidad, las principales dificultades para instrumentar el voto de los dominicanos en el extranjero se relacionaron fundamentalmente con aspectos logísticos, específicamente lo concerniente al envío y distribución de materiales electorales a todos los sitios de registro y votación. Otra dificultad tuvo que ver con la necesidad de considerar la legislación de los países en los que se llevaría a cabo el voto en el extranjero e introducir los ajustes requeridos para facilitar la organización y emisión de voto en el exterior.

Venezuela.

Los ciudadanos venezolanos votan en el exterior. El artículo 44 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, establece que para los venezolanos residentes en el exterior, el voto no es obligatorio.

“Artículo 44. Quedan exceptuados del servicio electoral obligatorio, los siguientes ciudadanos:

b) Los que hayan establecido su residencia en el exterior”.

Conjuntamente, en el Art. 90 de La Ley se establece que el sufragio en el exterior se llevará a cabo en forma personal "las sedes de las representaciones diplomáticas o consulares en el exterior" las que "funcionarán como Centros de Actualización del Registro Electoral".

Para poder ejercer el derecho a voto, "los venezolanos residenciados en el exterior deberán actualizar su inscripción en la sede de la representación diplomática o consular con jurisdicción en el lugar de su residencia y votarán en los mismos lugares" (Art. 99 de la misma ley). Esta inscripción se realizará mediante la exhibición de la cédula de identidad. Sin embargo, dado que la legislación electoral vigente no establece procedimientos y mecanismos para el registro y emisión del voto, es el Consejo Nacional Electoral el organismo que los determina.

3. Países Latinoamericanos y del Caribe que tienen implementado el sistema de voto desde el exterior y cuales lo tienen bajo la modalidad postal

Con base a una investigación de carácter documental, se estableció cuales son los países de América Latina y el Caribe que tienen habilitado el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero, identificando la modalidad que implementan y el tipo de elección para la cual se utiliza, así tenemos que Colombia y Perú, utilizan la modalidad presencial del voto desde el exterior para las elecciones Legislativas, Presidenciales y Consultas Nacionales; Argentina y Ecuador utilizan la modalidad presencial del voto desde el exterior para las elecciones Legislativas y Presidenciales; Bolivia utiliza la modalidad presencial del voto desde el exterior, para las elección Presidencial y Consultas nacionales; Brasil, Honduras, República Dominicana y Venezuela utilizan la modalidad presencial del voto desde el exterior para las elecciones Presidenciales. Y, finalmente México y Panamá utilizan la modalidad postal del voto desde el exterior para las elecciones Presidenciales.

El detalle se presenta en el cuadro #1.

4. Cobertura geográfica que ofrecen los diferentes sistemas de voto desde el exterior

Con base en el estudio de investigación documental realizado sobre diferente literatura especializada en el tema de voto desde el exterior, para ciudadanos residentes en el extranjero, se puede concluir lo siguiente:

En relación a los 11 países de América Latina que lo implementan, en general todos los países lo reconocen como un derecho de carácter universal para sus nacionales que residen en el extranjero, sin embargo existen al menos dos casos particulares, Bolivia y Honduras, que a pesar de reconocerlo como tal, han promovido elecciones con ciertas restricciones de carácter geográfico. En el primer caso, Bolivia establece un porcentaje límite de empadronamiento, así como faculta el ejercicio del sufragio, solo en un grupo de países particulares. Esta última restricción ha sido aplicada también por Honduras.

Los 11 Estados han reconocido a sus nacionales, el derecho al ejercicio del voto desde el exterior como un derecho universal; condicionando su ejercicio a que los ciudadanos residentes en el extranjero estén en edad de votar según su propia legislación, se encuentren inscritos en los registros pertinentes, tanto de personas naturales como electoral, y que porten el documento que les habilita para votar.

Adicionalmente, los diferentes Estados que han habilitado el derecho al voto desde el exterior, además de las restricciones y requisitos indicados, el ejercicio práctico de tal derecho se ve sensiblemente reducido al hecho que para ello median las capacidades del servicio diplomático del Estado, pues depende de estas capacidades instaladas, el que sus ciudadanos puedan realizar los diversos tramites para registrarse y para votar, en el caso de los países donde la votación es presencial. Resulta entonces, que se puede dar el caso que al

no haber representaciones diplomáticas o consulares acreditadas en uno o varios países, los ciudadanos que residan en ellos, aun teniendo el derecho a votar reconocido por sus Estados, no puedan ejercer su derecho.

El cuadro #2 proporciona una visión de conjunto del tipo de elección, la modalidad de voto que se utiliza y la cobertura geográfica.

5. Consulta sobre el impacto institucional que ha tenido en los diferentes países latinoamericanos la implementación del voto desde el exterior bajo la modalidad postal, en lo referente a aspectos jurídicos, estructura organizacional, económicos, técnico/organizativos, y políticos.

Con el propósito de desarrollar un análisis de la experiencia regional sobre el voto desde el exterior, se solicitó a diferentes autoridades electorales de América Latina y el Caribe, que participaran en la consulta especializada que planteaba 56 preguntas relativas al tema, pidiendo que identificaran y compartieran acerca de cuáles fueron las principales dificultades o problemas enfrentados, como los abordaron y los resolvieron y cuáles fueron las principales lecciones asimiladas en el proceso. Particular interés se dio a las experiencias de México y Panamá, pues la modalidad que ambos utilizan, es la modalidad postal.

El cuestionario se formuló con base a los siguientes indicadores que se presentan a continuación:

- a) El tipo de elección más común para voto en o desde el exterior.
- b) El Universo de ciudadanos residentes en el extranjero en edad de votar.
- c) En cuantos y cuales países se encuentran distribuidos porcentualmente.
- d) Utilización del Documento de Identificación como documento para votar.
- e) Cuantos ciudadanos contaban con el documento útil para votar.
- f) Cuantos ciudadanos debieron solicitar uno nuevo.
- g) Cuál es el medio más utilizado para el trámite del documento para votar.
- h) De las solicitudes recibidas, cuantos documentos nuevos fueron emitidos efectivamente.
- i) Cuantos ciudadanos solicitaron su incorporación al registro de electores en el extranjero.
- j) Cuantos ciudadanos que solicitaron su incorporación al registro de electores en el extranjero, fueron registrados efectivamente.
- k) De los ciudadanos incorporados en el registro de electores en el extranjero cuantos votaron efectivamente.
- l) De los votos emitidos, cuantos fueron válidos para un partido o coalición en contienda, cuantos fueron nulos y cuantos en blanco.
- m) Porcentualmente a cuanto ascendió la abstención.
- n) Costo promedio del documento para votar para los ciudadanos residentes en el exterior.
- o) Costo promedio del voto de los ciudadanos residentes en el exterior.

1. Análisis del caso mexicano.

A continuación se exponen los contenidos de la respuesta oficial de las autoridades electorales de México:

El Congreso de México aprobó en el año 2005 el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE). La normativa que lo regula es el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él, se estipula que los ciudadanos en el exterior pueden ejercer su derecho al voto exclusivamente para elegir al Presidente de México. La ley electoral vigente establece que el modelo de voto en el extranjero es por correo postal certificado.

La primera experiencia del VMRE fue en el Proceso Electoral Federal (PEF) 2005-2006 y actualmente está en curso la segunda experiencia con el PEF 2011-2012.

En el ámbito federal, los mexicanos residentes en el extranjero sólo pueden votar para elegir al Presidente de la República. Sin embargo, en el ámbito local, los residentes en el extranjero originarios del Distrito Federal y el Estado de Michoacán pueden votar para elegir a los titulares de sus respectivos órganos ejecutivos.

Según el Censo de Estados Unidos de marzo de 2010, alrededor de 10, 681,000 mexicanos mayores de 18 años —edad para votar en México— viven en ese país. Alrededor del 98% reside en Estados Unidos, mientras el 2% restante radica en el resto del mundo.

El documento indispensable para ejercer el derecho al voto en México y desde el extranjero es la Credencial para Votar con Fotografía (CPVF), la cual emite el Instituto Federal Electoral (IFE) exclusivamente para votar. En México, esta credencial también se utiliza como identificación oficial. Se expide en territorio nacional a solicitud del interesado y contiene los siguientes datos del elector:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio;
- b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano;
- c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- d) Domicilio;
- e) Sexo;
- f) Edad y año de registro;
- g) Firma, huella digital y fotografía del elector;
- h) Clave de registro; y
- i) Clave Única del Registro de Población.

Además tiene:

- a) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate;
- b) Firma impresa del secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- c) Año de emisión; y
- d) Año en el que expira su vigencia.

Debido a las características de la diáspora mexicana, no es posible determinar cuántos mexicanos residentes en el exterior cuentan con la Credencial para Votar con Fotografía.

La Credencial para Votar con Fotografía sólo puede tramitarse personalmente en territorio nacional. Sin embargo, el interesado puede concertar una cita para tramitar su credencial a través de Internet o por teléfono.

La información sobre el número de trámites de Credencial para Votar con Fotografía realizados por mexicanos residentes en el extranjero para el VMRE 2005-2006 no está disponible.

En el VMRE 2005-2006 se recibieron 57,832 solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), de las cuales 40,876 fueron procedentes.

De las solicitudes recibidas, 40,876 cumplieron con los requisitos señalados por la ley electoral. Y de ellos el número de votos recibidos desde el extranjero fue de 32,632. El cuadro #3 muestra el detalle del desglose de los votos validos emitidos.

Considerando que la participación entre los registrados a la LNERE en 2006 fue de 79.9%, la abstención fue de 20.1%.

La Credencial para Votar con Fotografía no tiene costo para el ciudadano, pues el IFE asume el costo total de la elaboración de estas credenciales, el cual es actualmente de aproximadamente \$7 pesos mexicanos.

En el PEF 2005-2006, se ejercieron 270 millones de pesos; esta cifra dividida entre el número total de votos (32,632) resulta en \$8,274 pesos por voto. Cabe señalar que ésta fue la primera experiencia del voto en el extranjero y la difusión del VMRE fue costosa.

En 2006, la incidencia porcentual tienen los votos de los ciudadanos residentes en el extranjero, en los resultados generales de una elección fue de 0.08%.

La Autoridad Electoral en lo técnico y lo administrativo, evalúa la experiencia vivida con el proceso del voto en o desde el exterior, como Buena.

En enero de 2009 el IFE creó la Oficina de Vinculación Electoral de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (OVEME) que analizó lo sucedido en la primera experiencia y elaboró el Diagnóstico sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Federal 2005-2006 determinando lo siguiente:

- Que el modelo cumplió con un objetivo garantista pues brindó certeza a los procedimientos y a los contendientes, pero inhibió la participación de los ciudadanos debido a la complejidad de los procedimientos y la multiplicidad de requisitos.
- Identificó tres factores claves que impactaron en la efectividad del proceso:
 - El corto plazo para instrumentar la ley.
 - Las altas expectativas que se tuvieron en los resultados.
 - La complejidad del modelo establecido por la ley.
- Que el índice de participación de los ciudadanos en el extranjero, depende de múltiples factores:
 - un modelo sencillo,

- una histórica cultura democrática,
- Confianza en las instituciones y
- Buena colaboración de las sedes diplomáticas y las instituciones del exterior.

Las principales lecciones que el proceso aporta, según esta evaluación son:

La primera experiencia del voto extraterritorial fue un gran avance para la democracia mexicana, brindó grandes lecciones sobre los perfiles de una diáspora con características heterogéneas de acuerdo a su ubicación geográfica.

Demostó la necesidad de informar y generar confianza en el procedimiento y en la confidencialidad de los datos por parte del IFE, para que los electores en el extranjero participen en mayor número. Igualmente evidenció la necesidad de comenzar con anticipación la organización del voto extraterritorial.

Es necesario promover reformas a la legislación vigente para permitir que los mexicanos residentes en el exterior puedan tramitar su Credencial para Votar con Fotografía en su lugar de residencia, o permitir utilizar otro documento. También es necesario reconsiderar la modalidad de voto, en aras de aumentar la participación y disminuir los costos.

La aprobación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue sin duda un avance en el reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes y en la ampliación de los derechos de todos los mexicanos. Esto implicó colaboración interinstitucional entre el Instituto Federal Electoral y diversas instituciones con la infraestructura necesaria para implementar el voto en el extranjero. Por otro lado, se requirieron reformas jurídicas constitucionales y a la ley electoral para permitir el ejercicio del voto extraterritorial.

En suma, se les reconoció el derecho a millones de ciudadanos que viven en el exterior.

En el diagnóstico sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2005-2006, se identifican los siguientes factores que impactaron la efectividad del programa:

- a) El corto plazo para instrumentar la ley.
- b) Las altas expectativas sobre los resultados.
- c) La complejidad del modelo para votar desde el extranjero.

Respecto al Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012, el IFE ha trabajado en un renovado enfoque de planeación estratégica con el objetivo de incrementar la participación y reducir los costos que implicó el proceso anterior.

En este sentido el IFE avanzó en una serie de innovaciones para facilitar el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el marco de la Ley electoral vigente. Las innovaciones se basaron en un diagnóstico del IFE que identificó los siguientes obstáculos para la participación de los mexicanos en el extranjero:

- a) Poco tiempo para instrumentar la Ley.
- b) Altas expectativas respecto a los resultados.
- c) Complejidad del modelo para votar.

Dentro del marco restrictivo que la Ley electoral impone, el IFE implementó las siguientes innovaciones:

- El Consejo General del IFE aprobó que sólo los mexicanos residentes en el extranjero pudieran registrarse a la LNERE con cualquier credencial para votar con fotografía, incluso las que tenían terminación “03” (que ya no son validas en territorio nacional).
- El Consejo General del IFE aprobó que el formato de inscripción a la LNERE, fungiera como comprobante de domicilio, eliminando la necesidad de incluir un comprobante adicional.
- El IFE cubrió el pago por el envío de las solicitudes desde el extranjero (el costo para el ciudadano en 2006 fue una fuerte crítica de la opinión pública).

De la entrevista realizada a la persona responsable del programa Voto en el Exterior del IFE, se pueden identificar los principales indicadores e índices estadísticos de la experiencia realizada por México.

1. El tipo de elección para el voto en o desde el exterior bajo la modalidad postal es la Presidencial.
2. El Universo de ciudadanos residentes en el extranjero en edad de votar, asciende a 10.7 millones de residentes en el exterior, aproximadamente.
3. Su distribución porcentual: 98% en los Estados Unidos y 2% en el resto del mundo.
4. El documento para votar es la “Credencial para Votar con Foto” y se tramita de manera presencial ante la autoridad competente dentro del territorio nacional.
5. El numero de ciudadanos que solicitaron su incorporación al registro de electores en el extranjero fue de 57,832 y fueron registrados efectivamente 40,876 ciudadanos, de los cuales 33,111, votaron efectivamente, de estos votos solamente 32,632 fueron válidos.
6. Porcentualmente la abstención fue equivalente al 20.1% de la Lista Nacional de Electores Residentes en el Exterior. 2006.
7. El costo promedio del documento para votar para los ciudadanos residentes en el exterior es de \$0.56 dólares.
8. El costo promedio del voto de los ciudadanos residentes en el exterior fue de \$658.24 dólares por voto.
9. El índice de votantes registrados versus votantes potenciales fue de 0.54%
10. El índice de votantes efectivos versus votantes registrados fue de 57.25%
11. El índice de solicitudes incorporadas versus solicitudes presentadas fue del 70.68%
12. La relación entre votos válidos versus votos emitidos fue de 98.55%

13. La incidencia porcentual de los votos en o desde el exterior, en los resultados generales fue de 0.08%

En el cuadro #4, Indicadores relevantes de la experiencia mexicana sobre voto por vía postal, se presenta el detalle de dichos indicadores.

Conclusiones

Dentro de los aspectos más relevantes sobre el voto por modalidad postal en la experiencia mexicana, se puede destacar que:

- a) El hecho de obtener el documento para votar únicamente dentro del territorio mexicano, limita la participación de los potenciales votantes.
- b) El costo del trámite para ingresar al registro de electores y quedar habilitados para poder votar desde el exterior corrió por cuenta del interesado y no del Estado.
- c) El costo promedio de cada voto desde el exterior fue de \$658.24 dólares, siendo el costo de difusión el que más influyó en este caso.
- d) El costo de envío del voto desde el exterior corrió por cuenta del votante.
- e) El índice de abstención fue de 20.1% respecto a la Lista Nacional de Electores Residentes en el Exterior – Año 2006.
- f) El índice de participación efectiva de los electores residentes en el exterior fue del orden del 0.54%, lo cual es sumamente bajo y se refleja en el índice de incidencia del voto desde el exterior en los resultados generales, el cual fue de 0.08%.

2. Análisis del caso panameño.

En el caso de Panamá, el voto desde el exterior bajo la modalidad postal solo se realiza en las elecciones presidenciales. El Universo de ciudadanos residentes en el extranjero en edad de votar fue de 123,095. La diáspora panameña se distribuye en aproximadamente 48 países, siendo los Estados Unidos el país con mayor presencia. Aprobado el decreto reglamentario, se determinó que los electores podían ingresar al Registro de Electores Residentes en el Extranjero (RERE) por tres mecanismos: Vía internet, a través de un trámite de cédula y mediante un cambio de residencia, estas dos últimas modalidades debían hacerse en Panamá. 1740 ciudadanos que solicitaron su incorporación al registro de electores en el extranjero y fueron registrados efectivamente 1706. De los ciudadanos incorporados en el registro de electores en el extranjero, 530 votaron efectivamente. De los votos emitidos fueron validos 510, en blanco fueron 4 y 16 nulos.

En cuanto al desglose de los votos válidos por partido político, los resultados fueron los siguientes: PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO 145; PARTIDO POPULAR 17; MOVIMIENTO LIBERAL REPUBLICANO NACIONALISTA 41; PARTIDO PANAMEÑISTA 90; PARTIDO CAMBIO DEMOCRÁTICO 179; PARTIDO LIBERAL 11; PARTIDO UNIÓN PATRIÓTICA 15; PARTIDO VANGUARDIA MORAL DE LA PATRIA 12.

En relación a esta experiencia, se tienen cifras muy bajas de participación en el voto desde el exterior por la vía postal, según Sharon Sinclair de Dumanoir, Magistrada Suplente y Directora Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral de Panamá, en su publicación de Internet, “Voto en el extranjero: nueva modalidad en Panamá”, de fecha 5 de mayo del 2009, esto se debió a que de acuerdo a la Constitución Política de Panamá y la Ley Electoral, no se permite que los panameños que hayan adquirido otra nacionalidad puedan votar, con lo cual se reduce el número de electores. Muchas personas se naturalizan por

necesidad y por obtener una vida mejor, pero no han perdido sus raíces y continúan pendientes de lo que ocurre en su país. Siguen teniendo derecho a cédula y a pasaporte, pero no a ejercer su derecho al voto. Otra norma que impide que más panameños voten desde el extranjero o incluso en Panamá, es la que se refiere a los hijos de padres panameños que nacen en el extranjero, ya que para poder reclamar su derecho, deben fijar la residencia en Panamá. Con ello, los hijos de estos últimos tienen menos posibilidades aún, ya que la ley señala que sus padres deben haber adquirido su estatus de panameño antes de su nacimiento.

3. Ventajas y desventajas del sistema de voto desde el exterior

Ventajas del voto desde el exterior en general

- a) Supone un avance en el reconocimiento efectivo de los derechos políticos de los migrantes.
- b) Se desarrolla y fortalece la institucionalidad electoral.

Ventajas del voto postal

- a) Libera al organismo rector de los procesos electorales, de las restricciones, que para el caso del voto presencial, se tiene en relación a la mayor o menor cantidad de representaciones diplomáticas acreditadas en el exterior y a las facilidades de espacio o infraestructura con que estas cuentan.
- b) Permite la realización del proceso de escrutinio en el territorio nacional.
- c) Facilita el proceso de vigilancia por parte de los partidos políticos.
- d) Evita aglomeraciones de ciudadanos salvadoreños en puntos fijos designados como centros de votación, ya sean estos los consulados u otras instalaciones autorizadas para ese fin.
- e) Permite que las personas participen en el proceso eleccionario, sin importar su estatus migratorio.
- f) Resulta más económico que la modalidad de voto presencial

Desventajas del voto desde el exterior en general

Si no se cuenta con un plan electoral bien definido y equilibrado para la implementación y difusión del voto desde el exterior, su costo puede resultar alto en relación al grado de participación electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero, como ha sido el caso de México y Panamá en los últimos años.

La dispersión geográfica de los votantes en el exterior dificulta la logística electoral, tanto para el envío como para la recepción de los insumos y materiales electorales.

Desventajas del voto postal

- a) Si los votantes no remiten con tiempo suficiente su voto, éste podría llegar fuera de tiempo para su incorporación en el escrutinio y en consecuencia será nulo.
- b) Se requiere de un mayor esfuerzo para implementar los mecanismos necesarios que permitan identificar plenamente al votante.

4. Conclusión y decisión de la Comisión interinstitucional

Después de evaluar diferentes variantes técnicas, la Comisión Interinstitucional concluyó que el sistema que mejor se ajusta al precepto de universalidad y al derecho constitucional de vigilancia del voto desde el exterior que tienen los partidos políticos, es el del voto

Postal o voto por Correspondencia, ya que bajo esta modalidad se puede enviar a cualquier país del mundo el material electoral, además de garantizar su retorno de manera segura al país, a un costo que puede permitir la sostenibilidad del proyecto de forma permanente.

Adicionalmente, dispuso que el alcance electoral del proyecto deba estar enmarcado en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, lo cual se pretende implementar a partir de la elección del año 2014. Lo anterior se justifica dado que no existe en la legislación electoral actual, ningún tipo de circunscripción creada especialmente para los votantes desde el exterior, como es el caso de otros países donde se cuenta con circunscripciones para elegir, por ejemplo, congresistas representantes de ciudadanos residentes en el exterior. En ese sentido, para el caso salvadoreño la única circunscripción que aplica en el exterior es la nacional, por lo que la elección presidencial es el único tipo de elección posible en la cual pueden participar los salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior.

Diagnóstico de las condiciones institucionales

1. Análisis del sustento jurídico en la normativa actual para implementar el voto desde el exterior

Marco introductorio

El estudio de la viabilidad legal de la estructura propuesta, se da en varios niveles de análisis, el primero tiene que ver con la extensión del Documento Único de Identidad (en adelante DUI) de manera universal en el exterior; el segundo, la incorporación de los ciudadanos/as residentes en el exterior al Registro Electoral y su inscripción al padrón de electores; y finalmente, la conformación, preparación y traslado del material electoral vía postal, la emisión del voto desde el exterior y el traslado de regreso al país de dichos votos y su escrutinio el día de la elección.

A continuación, se analizará la normativa pertinente dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño, vinculada al ejercicio del sufragio. Se abordarán las disposiciones legales que regulan lo relativo al ejercicio del voto en general, y el ejercicio del voto en el exterior en particular, para mostrar el escenario actual y concluir respecto de la viabilidad legal de la implementación del voto desde el exterior o una posible necesidad de adecuación de la normativa pertinente.

a. Fundamento constitucional

La Constitución (Cn.), promulgada mediante Decreto Legislativo N° 38, emitido el 15 de diciembre de 1983, y publicado en el Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre del mismo año, *reconoce el derecho y el deber al voto de todos los ciudadanos salvadoreños*, sin distinción alguna Arts. 72 y 73.

La calidad de ciudadano salvadoreño se obtiene: por nacimiento y por naturalización. La Constitución reconoce la doble o múltiple nacionalidad. Art. 90 y 94 Cn.

La Constitución claramente reconoce que todo ciudadano salvadoreño, ya sea por nacimiento o naturalización, goza de los derechos y deberes políticos ahí reconocidos, entre los cuales se destaca, *ejercer el sufragio*, mismo que se encuentra enunciado tanto en los derechos como en los deberes de los ciudadanos. (Artículos 72 n°1 y 73 n°2 Cn.).

La Sala de lo Constitucional, mediante sentencia de Inconstitucionalidad 29-2004AC de fecha 21 de diciembre de 2007, reconoce que los derechos políticos aseguran al ciudadano la posibilidad directa de influir y acceder a la organización del Estado y en la política nacional; éstos de acuerdo a la Constitución son: *el derecho al sufragio*, el derecho a asociarse para constituir partidos políticos o ingresar a los ya constituidos y el derecho a optar a cargos públicos.

Expresa que el voto es la acción concreta de decisión que ha tomado un ciudadano, es la materialización del derecho al sufragio y por ello tiene la característica de ser cuantificable y solamente puede ser ejercido una vez en un proceso electoral, en el que se le asignará el valor que el sistema electoral utilizado prescriba.

Siguiendo este mismo orden de ideas, la misma Sala, en la inconstitucionalidad 16-1999 de fecha 26 de junio del año 2000, estableció que el derecho al sufragio, desde el sentido subjetivo, aparece como una facultad del ciudadano, garantizada por el ordenamiento jurídico, esto es, como un derecho de libertad. Desde la consideración objetiva, el derecho al sufragio es un principio básico de la democracia o, en términos jurídicos, del ordenamiento democrático; visto como principio, el sufragio tiene una dimensión institucional indiscutible, que radica en el hecho que *sin sufragio no hay democracia*, y esta dimensión debe entenderse como que todos los ciudadanos deben tener y ejecutar su derecho al sufragio para que se alcance una plena y verdadera democracia.

La democracia en términos institucionales, tiene como aspecto central la elección de los representantes por medio de elecciones competitivas; el método democrático sería el mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas y en el cual los individuos adquieren la facultad de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo.

Los elementos que permiten considerar a la democracia desde la óptica institucional como un instrumento de toma de decisiones de trascendencia para la colectividad que se auto gobierna son: a) la existencia de una competencia electoral, b) la protección a las minorías y, c) el papel trascendental del voto popular.

La Sala de lo Constitucional estableció que “el modelo democrático y pluralista inherente al Estado moderno, se materializa mediante instituciones democratizadoras que aseguran la participación política de los ciudadanos, principalmente a través de un conjunto de facultades que tienen por objeto activar la vida política de un Estado”. (Inconstitucionalidad 29-2004AC antes relacionada).

Para calificar a un sistema electoral como representativo, *es necesario que la elección no sea una mera ficción*, sino que el proceso electivo se desarrolle en un ambiente de competencia y pluralismo. Es por ello que el proceso electoral tiene que desarrollarse dentro de la garantía de unos niveles de competitividad y libertad de elección; la representación electiva, bajo estas circunstancias, presenta así una faceta peculiar: solo esta estructuración competencial y pluralista de las elecciones es capaz de producir una representación democrática.

Por su parte, en la Inconstitucionalidad 28-2002 de fecha 08 de abril del año 2003, la Sala expresó que el sufragio puede entenderse como “el derecho de todo ciudadano de participar en la estructuración y actividad del poder, concurriendo a la formación de la voluntad colectiva, ya sea para elegir a los titulares de los cargos electivos”, o bien para tomar decisiones sobre temas fundamentales que se les consulta. Resaltó a la vez que las

funciones del sufragio se pueden subsumir en una única: la de ser expresión política de los ciudadanos, ya sea cuando se eligen a los funcionarios de elección popular o cuando se adoptan decisiones políticas, jurídicas y administrativas del Gobierno.

De conformidad a los artículos citados con anterioridad, en el ordenamiento constitucional salvadoreño el sufragio comparte una naturaleza dual: es un derecho subjetivo de participación política y un deber de los ciudadanos. El carácter de derecho del sufragio le permite a su titular la posibilidad de decidir la opción política por la cual votará, *pero no la posibilidad jurídica de optar entre votar o no votar, pues el sufragar es un deber.*

En el mismo sentido, en el amparo referencia 34-A-96 de fecha 26 de junio de 2000, se estableció que el derecho de sufragio, puede ser entendido en sentido subjetivo y en sentido objetivo.

El cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir voto. Entendiendo como capaces todos aquellos ciudadanos salvadoreños que cumplan con la mayoría de edad que establece el artículos 71 Cn. (18 años), y que no se les haya suspendido (art. 74 Cn.) o perdido (art. 75 Cn.) sus derechos como ciudadanos.

Es en este sentido que el sufragio presupone participación en la formación del poder en el Estado, determinándose ciertos requisitos para su ejercicio: ciudadanía; pleno ejercicio de los derechos políticos (es decir que no se encuentre en estado de suspensión o pérdida), sobre la base que el ejercicio del sufragio requiere necesariamente capacidad, referida ésta a cualidades de inteligencia e independencia, y dignidad; e inscripción en el censo o registro electoral.

La primera exigencia esencial que debe acompañar a la operación electoral es la libertad; la libertad electoral consiste en que cada elector pueda ejercitar su derecho a sufragar sin coacción o presión alguna y exento de cualquier otra influencia externa; sin esta libertad, el resto de garantías (igualdad, inmediatez y secreto del voto) no tienen sentido. Así lo ha entendido la Sala de lo Constitucional en la Inconstitucionalidad 28-2002 antes citada.

Una condición indispensable para el ejercicio del voto, es que se debe estar inscrito en el Registro Electoral, el cual está bajo la responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral (Art. 77 Cn.)

Es importante destacar que la norma suprema establece que el voto será *libre, directo, igualitario y secreto*, que en *el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales* que determinara la ley, que *la base del sistema electoral es la población* y, la ley determinará la forma, tiempo y demás condiciones para el ejercicio del sufragio. (Arts. 78 y 79 Cn.).

De lo anterior, se deben resaltar dos aspectos importantes: (a) que el voto es libre, directo, igualitario y secreto; y, (b) que en el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determine la ley, y, que la base del sistema electoral es la población.

Respecto al primero de los aspectos destacados, la Sala de lo Constitucional ha establecido que se entiende al sufragio como expresión del poder electoral, lo que no es del todo incorrecto, pero es insuficiente. Cuando se dice que el sufragio debe ser *libre, igual, directo y secreto* no significa sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción -votar sí o no-; si se trata de un referéndum, o a favor de una u

otras candidaturas o cuando se trate de elecciones, el propio derecho del sufragio ha de estar acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre (Inconstitucionalidad 16-1999).

Aunado a lo anterior, la misma Sala de lo Constitucional reafirma que el sufragio constituye un derecho exclusivamente individual, reconocido únicamente a las personas naturales o físicas; las personas jurídicas ni los partidos políticos pueden ser titulares del mismo. Es un derecho de ejercicio *personal y directo*, consecuentemente, no existe la posibilidad de delegarlo o transferirlo; siendo la voluntad general constituida directamente a partir de la manifestación de las voluntades individuales de los electores. Además se reconoce que la elección o voto directo, como garantía preceptuada en la Ley Suprema, significa que el elector ejerce por sí mismo una fracción del poder electoral eligiendo a los titulares de cargos electivos; así, el elector tiene la última palabra en la designación a su libertad de aquéllos que habrán de representarlo.

Con relación a la característica de igualitario, se consagra que la esencia del Estado de derecho es el sistema del voto igual, *que impide diferenciaciones entre ciudadanos, situando a todos al mismo nivel*, sin privilegios derivados de posición social, económica o cultural. Esta igualdad del sufragio no sólo está referida al acto de su emisión, sino también a su cómputo, es decir, que todo voto debe tener la misma influencia sobre el resultado electoral; es decir, la igualdad del sufragio implica que el voto de un elector debe tener la misma fuerza que el voto de los demás en la conformación de los órganos de representación.

La Constitución exige que el voto no tenga carácter público, que sea secreto; esta característica se refiere al acto de la votación y a la preparación de la votación y significa que el elector tiene el derecho a reservar para sí mismo su decisión electoral. (Inconstitucionalidad 28-2002).

La Constitución ha determinado que el número de los representantes a elegir en cada circunscripción electoral se fundamenta en la población, lo cual se convierte en un constreñimiento o marco de obligatorio acatamiento por el legislador electoral.

En este sentido, es importante matizar con el concepto de población, a efecto de encontrar la vinculación del derecho-deber al voto de los ciudadanos residentes en el exterior. Así, se entiende por población al conjunto de individuos, constituido de forma estable, ligados por vínculos de reproducción e identificados por características territoriales, políticas, jurídicas, étnicas o religiosas. Una población, pues, se definirá como tal si tiene continuidad en el tiempo y si ésta continuidad está asegurada *por vínculos de reproducción que ligan padres e hijos* y garantizan la sucesión de las generaciones. Una población se define también por las características que trazan su perfil y sus límites. Los límites y fronteras de las distintas poblaciones son tales que los agregados así definidos asumen su propia autonomía y estabilidad, reproduciéndose y conservándose en el tiempo.

Finalmente destacar que la Sala de lo Constitucional, en la misma sentencia relacionada, expresó que la magnitud de las circunscripciones electorales, entendida magnitud como el número de representantes que corresponden a cada circunscripción electoral, deberá responder, en todo momento, a “la distribución poblacional en el territorio nacional, lo cual habrá de determinarse por los medios objetivos pertinentes que le permitan al legislador electoral cumplir con el mandato constitucional”. (Inconstitucionalidad 6-2000)

Ahora bien, es importante terminar con lo regulado en el inciso final del art. 82 de la Cn., el cual establece que “el ejercicio del voto lo ejercerán los ciudadanos en los lugares que determine la ley y no podrá realizarse en los recintos de las instalaciones militares o de seguridad pública”.

Como se observa, el legislador constituyente estableció que será la legislación secundaria la que desarrollara o determinará los lugares en los que el ciudadano ejercerá el voto. No existe ninguna limitante que se ejerza el voto fuera de las fronteras salvadoreñas. Lo anterior, compone el marco constitucional relativo al voto como un derecho y a la vez un deber que tienen los ciudadanos salvadoreños. Dentro de dicha regulación, no es posible entender que los salvadoreños no domiciliados en el territorio nacional o residentes en el exterior, han perdido su derecho a ejercer el voto. Dicha circunstancia no aparece regulada en ninguna de las condiciones por las cuales se suspenden o pierden derechos los ciudadanos. El legislador constituyente no distingue al respecto, sino más bien generaliza tal derecho, y es el Gobierno de El Salvador el obligado a garantizar la ejecución del mismo. En consecuencia, el sufragio es una categoría jurídica que precisa de desarrollo legislativo, debido a su enorme proyección institucional.

Tal y como lo ha reconocido la Sala de lo Constitucional en las sentencias antes relacionadas, esa libertad de configuración del legislador, debe ceñirse al marco contenido en la Constitución, o lo que es lo mismo, los preceptos constitucionales relativos al sufragio permiten *un ancho haz de interpretaciones y pluralidad de realizaciones*; marco dentro del cual el legislador puede actuar libremente para desarrollarlo. Tomando en cuenta que el proceso democrático exige la protección de las minorías. El respeto y la salvaguarda de los derechos de las minorías ideológicas es la condición indispensable para el mantenimiento del dinamismo y mecánica de la democracia.

Desde la perspectiva constitucional, se concluye que dentro de la Constitución salvadoreña, el voto en el exterior es plenamente ejecutable. No existe ninguna restricción constitucional para el ejercicio de tal derecho, por el contrario, existe todo un catálogo de facultades que implica la necesaria ejecución de esa doble categoría del sufragio: derecho-deber; y, es labor del legislador y también del aplicador del Derecho ya que en algunos casos no hay necesidad de reformas para que las instituciones implementen los trámites para el voto en el exterior, el realizar las adecuaciones necesarias para que se haga real y efectivo su ejercicio.

Por lo que, a continuación se realizará el estudio de la legislación secundaria dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño con la finalidad de determinar la factibilidad de la propuesta técnica a la legislación actual, o comprobar la necesidad de una reforma legal en el marco de la implementación del voto en el exterior, todo ello efectuado mediante una interpretación conforme a la Constitución.

b. Centralización de los Registros del Estado Familiar

No obstante que lo tratado en éste apartado no es necesario para la ejecución del proyecto, si es recomendable hacer un análisis de factibilidad legal de lo que representa la concentración de toda la información necesaria para emitir el DUI en un solo ente, mismo que forma parte de la Administración Pública salvadoreña (Registro Nacional de las Personas Naturales conocido por sus siglas: RNPN), con el único objetivo de facilitar la emisión del documento relacionado a los ciudadanos residentes en el exterior, lo que contribuirá a que la documentación a presentar para la emisión del mismo, no se vuelva un

obstáculo más que impida la obtención del Documento en mención y, por consiguiente, se les impida el ejercer plenamente el derecho al sufragio.

A continuación, un análisis de la normativa vigente relacionada con el tema, bajo un esquema sistemático cronológico que permitirá mostrar el escenario legislativo actual.

b.1. Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales

La Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales (en adelante LCRN), fue aprobada por medio del Decreto Legislativo N° 488, de fecha 27 de octubre del año 1995. En la misma, se crea el Registro Nacional de las Personas Naturales, cuyas siglas serán RNPN, como una entidad de derecho público, con autonomía en lo técnico y administrativo; y, se destaca que *para efectos presupuestarios estará adscrito al Tribunal Supremo Electoral*.

Mediante dicho Decreto, se le atribuye la competencia en todo el territorio nacional para: a) registrar, conservar y **expedir en forma centralizada**, permanente y actualizada toda la información sobre hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales y sobre los demás hechos o actos jurídicos que determine la ley; **así como facilitar la localización y consulta de tal información**; y, b) emitir el documento único de identidad para las personas naturales, el cual será suficiente para identificarlas fehacientemente en todo acto público o privado. (Arts. 3 y 4). Además, se establece que habrá delegaciones del mismo en cada uno de los departamentos y municipios del país, para asentar la información proporcionada por los solicitantes, estas oficinas tienen la obligación de remitir dicha información al Registro Nacional para su localización.

También se consagra que la estructura, funcionamiento y atribuciones del Registro Nacional de las Personas Naturales será determinado por una Ley Orgánica y los Reglamentos respectivos.

El 9 de noviembre del mismo año, se emite la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, y, doce días después, se emite la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales. Mismas que se analizarán, respecto al tema que nos ocupa a continuación.

b.2. Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio

La Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio (en adelante LTREF), fue emitida mediante Decreto Legislativo número 496, del 9 de noviembre de 1995, publicada en el Diario Oficial número 228 Tomo 329 del ocho de diciembre del mismo año, vigente hasta la actualidad.

Desde los considerandos de la misma, se desglosa expresamente, como primer punto, que nace en el marco de la entrada en vigencia de la legislación familiar en el año de 1994, y es en ese contexto que se debe analizar, sobre todo lo relativo a su característica trascendental como lo es la *transitoriedad*. En los considerandos referidos, se establece que efectivamente la Legislación Familiar introdujo nuevas materias de Registro y, cambios en otras, que no fueron contemplados en las disposiciones sobre Registro Civil, además de encontrarse vacíos legales con las derogatorias efectuadas y, otros aspectos cuya formulación no se acomoda a la nueva normativa.

Señala que el Código de Familia regula que mientras no se establezca el nuevo Régimen del Registro del Estado Familiar, dichos actos se registrarán de conformidad a lo dispuesto en el Registro Civil de las Personas, contenido en el Código Civil. Además, en el Art. 187 del mismo Código de Familia, se dispone que haya un *Registro Central de Estado Familiar*, que orientará, coordinará y controlará el trabajo de todos los registros locales y *tendrá a su cargo el Archivo Central de Registros del Estado Familiar*. Este es el mismo registro que la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales llama *Sistema del Registro Nacional de las Personas Naturales*.

De forma específica, el Capítulo II del Código de Familia denominado Registro del Estado Familiar, y, la sección primera “Organización y funcionamiento, Objeto, Registro Central y Registros Locales”, contiene el artículo en mención que literalmente dice:

“El Registro del Estado Familiar tiene por objeto la inscripción de los hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales, así como la conservación de la información que contiene. Habrá un Registro Central del Estado Familiar que orientará, coordinará y controlará el trabajo de todos los registros locales y tendrá a su cargo el Archivo Central de Registros del Estado Familiar. Los encargados locales de llevar el Registro del Estado Familiar serán los Municipios de la República.” (Art. 187 Código de Familia).

Desde el inicio, podemos observar como el legislador no distingue y habla de un solo Registro del Estado Familiar, el cual tiene por objeto la inscripción de los hechos y actos vinculados con el estado familiar de las personas naturales. En consecuencia, nos indica que el Registro del Estado Familiar es uno solo y se divide en: (a) Un Registro Central del Estado Familiar; y, (b) los Registros locales atribuidos a los Municipios de la República.

Siguiendo este mismo orden de ideas, también dentro de los considerandos de la LTREF, se sostiene que la Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales, aprobado —antes relacionada—, establece que mientras no se emita la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, todo lo concerniente al Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, se regirá por una Ley Transitoria, por lo que se hizo indispensable dictar dicha Ley.

De lo anterior se concluye que los motivos para la creación de la referida Ley Transitoria fueron, de conformidad a los considerandos de la misma prácticamente dos: a) Los vacíos o falta de legislación respecto de la implementación de la legislación de familia (1994); y, b) la obligación surgida de la disposición final de la Ley de Creación del RNPN (1995).

El Título V se denomina “Del Registro del Estado Familiar”, y, en el Capítulo I, “Materias del Registro del Estado Familiar”, se establece que en el Registro del Estado Familiar se inscribirá: (a) *Los nacimientos*; (b) Los matrimonios; (c) Las uniones no matrimoniales; (d) Los divorcios; (e) *Las defunciones*; y, (f) Los demás hechos o actos jurídicos de las personas naturales que determine la ley.

Respecto a los artículos 48 y 49, es importante mencionar de conformidad al Decreto Legislativo No. 241 de fecha 08 de enero de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 25, Tomo 386 de fecha 05 de febrero de 2010, éstos sufrieron modificaciones que de acuerdo al artículo 17 de dicho Decreto, serían aplicadas a partir del 1 de enero del 2011, por ello tales disposiciones quedaron redactadas de la siguiente manera:

“De acuerdo a los medios con los que cuente cada oficina de Registro del Estado Familiar, las inscripciones principales se podrán preparar mediante las siguientes formas:

- a) Libros que serán preparados de formularios pre impresos que el Registro Nacional de las Personas Naturales establezca y proporcione; o
- b) Formularios impresos por sistemas informáticos suministrados o avalados por el Registro Nacional de las Personas Naturales” (Art. 48 LTREF)

“Los Libros de Inscripción estarán formados por formularios pre impresos **o formularios impresos por sistemas informáticos** que al efecto lleve cada Registro del Estado Familiar, en cantidad no mayor de quinientos, debidamente foliados en letras en la esquina superior derecha de sus frentes, sellados y firmados por el Jefe del Registro del Estado Familiar o el que haga sus veces” (Art. 49 LTREF).

Lo importante a destacar es la incorporación al Registro de sistemas informáticos, mismos que pueden abrir la puerta para el traslado de la información de los registros focalizados al Registro Central.

De conformidad al art. 65-B de la normativa bajo estudio, los registros del Estado Familiar deberán remitir al Registro Nacional de las Personas Naturales la información de los hechos y actos jurídicos inscritos en sus oficinas. De forma expresa señala que dicha información será enviada mensualmente dentro de los diez días hábiles siguientes al mes correspondiente en que la información de dichos hechos y actos jurídicos se hubiese registrado en cada Municipalidad, al Registro Nacional de las Personas Naturales, en los formatos y con las especificaciones determinadas por el aludido Registro Nacional. El texto del mismo se encuentra vigente en este momento, ya que también fue reformado mediante el Decreto antes relacionado. Además de lo anterior, en el inciso final se establece que el RNPN, cuenta con la posibilidad de solicitar cualquier otra información a los Registros locales, con la finalidad de completar la información administrada en sus sistemas.

El inciso segundo del art. 67, regula que “para la expedición de la Cédula de Identidad Personal, ahora DUI, Pasaporte u otro tipo de tarjeta pública de afiliación o identificación, será preciso presentar certificación de la partida de nacimiento del solicitante”.

Resalta la obligación que tiene el ciudadano de presentar la certificación de la Partida de Nacimiento para la emisión del Documento Único de Identidad. El referido documento, como se verá más adelante, es indispensable para ingresar al padrón electoral y, por consiguiente indispensable para el ejercicio del sufragio de los ciudadanos salvadoreños. En consecuencia, denota la necesidad de buscar los mecanismos idóneos para la emisión de la partida de nacimiento de los ciudadanos en el exterior, ya que es obligación del Estado moderno, bajo el enfoque del “**buen gobierno**”, tal como lo establece el Dr. Jaime Rodríguez Arana-Muñoz en la obra “*El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*”, convertirse en un facilitador y garantizador del ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Como un parámetro a considerar, el art. 69 consagra lo relativo al Estado Familiar adquirido en el extranjero, en el cual, se utiliza como medio de enlace el Consulado de El Salvador, cuando se establece la obligación del funcionario consular, de mandar una certificación en original y duplicado al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien a su vez remitirá un ejemplar al Registrador del Estado Familiar de la ciudad de San Salvador,

siempre que concurren los hechos y actos jurídicos que de conformidad al Art. 189 del Código de Familia se registraren en los Consulados de El Salvador.

Mientras no se establezca el Registro Central de Estado Familiar, los matrimonios y el régimen patrimonial de nacionales celebrados en el extranjero, así como los nacimientos y defunciones de los salvadoreños ocurridos fuera del territorio de la República, que no se hubieren registrado en el consulado respectivo, deberán inscribirse en el Registro del Estado Familiar de la ciudad de San Salvador.

Consecuentemente destacar dos aspectos importantes. El primero que dentro de dicha normativa, existe una disposición supletoria (art. 71) la cual señala que en lo no previsto en la Ley bajo estudio, se aplicarán las Disposiciones comunes. Y, el segundo, que el Título X contiene un capítulo Único, en el que se regulan las Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Vigencia, entre la cual se destaca la contemplada en el artículo 73: “Las disposiciones contenidas en el presente decreto son de carácter *transitorios* y durarán hasta que entre en funcionamiento “*en forma total el Registro Nacional de las Personas Naturales*”.

b.3. Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales

La Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales (en adelante LORN), fue creada mediante Decreto Legislativo número 552, de fecha 21 de diciembre de 1995, publicado en el Diario Oficial Número 21, Tomo 330 el 31 de enero de 1996.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley en referencia, el RNPN, fue creado como una entidad de derecho público, con autonomía en lo técnico y administrativo. Y, en el artículo 2, se establece que el referido ente, es el facultado para administrar los sistemas del Registro Nacional de: (a) las Personas Naturales; (b) el Registro del Documento Único de Identidad; y, (c) los demás que determinen las Leyes.

Dentro de las atribuciones del RNPN, según el Art. 3, se destacan las siguientes: mantener *en forma permanente y actualizada* toda la información del estado civil o familiar de las personas y crear los sistemas adecuados para el procesamiento y conservación de la misma; dar certeza Oficial de los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas; organizar el Registro Nacional con la información proporcionada por los Registros Civiles y del Estado Familiar de la República, con base en las copias certificadas de todos los asientos proporcionados por las oficinas respectivas; proporcionar al Tribunal Supremo Electoral toda la información necesaria para la inscripción de las personas en el Registro Electoral; informar al Tribunal Supremo Electoral sobre las defunciones de las personas, lo cual deberá hacerse en un plazo no mayor de quince días después de muerta la persona; ordenar reposición de archivos del Registro que por acción del uso o del tiempo u otro motivo resultaren deteriorados o destruidos total o parcialmente, entre otras. Este artículo, además, hacer una remisión a las atribuciones que se le confiera al referido Registro por las demás leyes.

Por otro lado, las facultades que se le reconoce al RNPN son expresamente dos: a) Participar en la elaboración de las estadísticas vitales del país; y, b) Proporcionar a los organismos del Estado la información estadística necesaria que contribuya a fijarla política poblacional que más convenga a los intereses del país. (Art. 4).

De lo anterior resalta, que una vez aprobada la LORN, de fecha 21 de diciembre de 1995, ya le dejo esa atribución al RNPN y la obligación de las oficinas respectivas envíen copias certificadas a efecto de buscar la centralización de la información.

Por su parte, la Junta Directiva del RNPN, tiene las siguientes atribuciones: *cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades del Registro Nacional*; estudiar y acordar las actividades y los planes generales de trabajo de la institución, los cuales deberán ser precedidos por estudios técnicos que denoten la viabilidad de los proyectos y que estén en armonía con la finalidad del Registro Nacional, como un sistema confiable que dé certeza de los actos y hechos registrados; *acordar la creación o supresión de dependencias*; dictar las medidas e *instructivos necesarios para la correcta aplicación de esta Ley y sus Reglamentos*, entre otras.

Finalmente, el art. 19 de la misma normativa, establece que para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al RNPN, “se continuará aplicando la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, las disposiciones pertinentes del Código Electoral y demás leyes sobre la materia” (art. 19 LORN).

Lo anterior abre la puerta para la coexistencia de ambas leyes, y da la posibilidad de hacer una interpretación armónica, de tal manera que se integre toda la normativa pertinente para la consecución del fin último, cual es, procurar los medios adecuados, ágiles y pertinentes para el ejercicio del derecho al voto de los salvadoreños en el exterior.

b.4. Reglamento de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales

El Reglamento de la ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales (en adelante RLORN), fue creado mediante Decreto Legislativo número 34 de fecha 23 de mayo del año 2000, publicado en el Diario oficial número 107, Tomo 347, el 09 de junio del mismo año.

La estructura orgánica jerárquica del RNPN, de conformidad con el art. 26 del reglamento señalado, es la siguiente: I. Junta Directiva. II. Presidente-Registrador Nacional. III. Registrador Nacional Adjunto. IV. Director Ejecutivo. V. Direcciones. VI. Asesorías y otras dependencias.

La competencia atribuida al RNPN, de forma expresa en el art. 3 cuando establece que: “*el RNPN tendrá competencia en todo el territorio nacional en materia del Registro Civil e identificación ciudadana. Administrará los sistemas del Registro Nacional de las Personas Naturales, el Registro del Documento Único de Identidad y los demás que determinan las Leyes*”.

El Título II del Reglamento relacionado se denomina “Del sistema del Registro Nacional de las Personas Naturales”, y, el artículo 4 contenido en dicho título establece que para el cumplimiento de las facultades asignadas al Registro Nacional en relación al Sistema del RNPN se continuará aplicando la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio.

Por otro lado, en el Título III “Del sistema de Registro de Documento Único de Identidad” se consigna que dicho Sistema, se registrará y conservará *en forma centralizada, permanente y actualizada toda la información referente a la identidad de las personas naturales.*(Art. 5 RLORN).

En el Reglamento bajo estudio, se reconoce expresamente que “el DUI será el único documento que identificará fehacientemente a las personas naturales en todo acto público o privado, tanto dentro del país, como en el extranjero” (Art. 6 RLORN). En este último supuesto, cuando dichos actos surtan efectos en El Salvador.

Dentro de la normativa en comento se regula lo relativo a los Centros de Servicio del Documento Único de Identidad (DUI), y se establece en el artículo 7 que el RNPN deberá establecer, tomando en consideración las necesidades poblacionales, el crecimiento y la ubicación geográfica, entre otros, los Centros de Servicio necesarios para poder proporcionar los servicios del Sistema de Registro del Documento Único de Identidad. (No se hace ninguna distinción si debe ser dentro del territorio de la República o fuera de él).

El art. 11 detalla los requisitos indispensables para solicitar el DUI por primera vez, los cuales son:

- i. Presentar alguno de los documentos siguientes: cédula de identidad personal, carné electoral, pasaporte, o cualquier otro documento de identidad que *a criterio del RNPN identifique fehacientemente al solicitante*;
- ii. Presentar certificación de la partida de nacimiento, cuya fecha de emisión no podrá exceder de un año al momento de solicitar el documento;
- iii. Proporcionar la información conducente, que se le requiera;
- iv. Permitir que *se le tomen las huellas dactilares de los índices de las manos*. Si el solicitante *careciere de algún índice o de ambos*, se hará constar dicha circunstancia y se tomará la huella de cualquier otro dedo, que se especificará y *si esto no fuere posible se hará constar así*;
- v. *Estampar las huellas dactilares de los dedos de ambas manos*;
- vi. *permitir que se le fotografíe el rostro*;
- vii. *Firmar en caso de saber y poder hacerlo*; y
- viii. presentar el recibo de pago del valor del DUI.

De los requisitos puntualizados con anterioridad, se pueden destacar dos aspectos importantes:

El primero lo encontramos que la letra a) exige que el ciudadano que solicite el DUI por primera vez, presente alguno de los documentos ahí detallados o cualquier otro documento de identidad que *a criterio del RNPN identifique fehacientemente al solicitante*, en este punto, es importante traer a colación el art. 32 número 5 de la Ley de Notariado (Decreto Legislativo número 218 de fecha 6 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial número 225, Tomo 197 del 7 de diciembre del mismo año, aplicable al presente estudio como normativa de referencia) en donde se regula la fe del conocimiento que se tenga de determinada persona y establece la correspondiente prelación de Documentos de Identificación, así: (a) Documento Único de Identidad; (b) Pasaporte o Tarjeta de Residente, (c) Cualquier otro Documento de Identidad; o, (d) por medio de dos testigos idóneos.

Es claro que la letra a) del art. 11 antes relacionado, permite presentar otro documento que identifique fehacientemente al solicitante, el cual, armonizando las anteriores disposiciones,

se hace referencia a una declaración jurada asistida de dos testigos idóneos para tal efecto, razón por la cual, el RNPN deberá aplicar dichas disposiciones, para evitar impedir el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido en la obtención del DUI.

El segundo aspecto a destacar, es la necesidad de tomar las huellas dactilares, pero en caso de tener algún impedimento, se infiere que ello no es óbice para que el ciudadano pueda obtener su DUI, ya que se trata de un derecho con superioridad que conlleva el ejercicio de otras facultades. El mismo artículo señala la posibilidad que el ciudadano no pueda plasmar alguna huella dactilar, incluso todas. En consecuencia, la obligación se tiene por satisfecha al consignar tal circunstancia, que permite, a su vez, identificar al ciudadano. Con ello, se entiende solventado el impase, que en la práctica sufren los ciudadanos con problemas de huella en la obtención de sus documentos.

El art. 12 contempla el carácter obligatorio del DUI para todas las personas naturales salvadoreñas que fueren mayores de edad, quienes tienen el deber de solicitarlo dentro de los quince días hábiles después de haber cumplido la mayoría de edad, o del vencimiento del mismo.

c. Forma de Emisión de los Documentos de Identidad en el Exterior

c.1. Extensión del Documento Único de Identidad para los salvadoreños en el exterior

En este apartado se realizará un análisis de la normativa aplicable a la extensión del Documento Único de Identidad, haciendo referencia a lo ya desarrollado con anterioridad en los apartados pertinentes.

c.1.1. El Reglamento de la ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales

Se hace nuevamente referencia al RLORN, a efecto de analizar la parte relativa a la extensión del DUI. El Capítulo III de dicha normativa, regula el proceso de registro y extensión del DUI, de forma específica, el art. 15 señala que el proceso de emisión del DUI *es permanente, expedito e ininterrumpido y no debe ser obstaculizado o impedido* por causas atribuibles a persona alguna, salvo en los casos expresamente señalados por este reglamento. La solicitud y recepción del DUI es un *acto personalísimo*.

Por su parte, el art. 16 expresa que para obtener el DUI, el interesado, *cualesquiera que sea su domicilio*, se deberá presentar a los Centros de Servicio y cumplir con lo establecido en el Art. 11 de dicho reglamento, que ha quedado detallado en el apartado 3.4. En esta etapa se obtendrán todos los datos e imágenes del solicitante y serán incorporados al sistema para su verificación para comprobar los datos del interesado y sus huellas dactilares, con la Base de Información Centralizada del RNPN. (Art. 17)

El propósito de este procedimiento es comprobar la validez de los datos proporcionados y se busca indiscutiblemente asegurar que el DUI se extienda a la persona a quien correspondan esos datos.

Es importante destacar que como resultado del anterior procedimiento, se asignará un número único de identidad, según lo regulado en el Art. 17 in fine del mismo cuerpo normativo.

Respecto de la emisión material del documento de identidad, el art. 18 manifiesta que una vez verificada la información proporcionada por el solicitante, se procederá a elaborar el

DUI, *debiendo ser entregado a la persona a quien corresponda el documento, previo cotejo visual y técnico.*

Se destaca que los únicos requisitos señalados expresamente en la normativa para la entrega del documento son dos: (a) previo a la entrega realizar un cotejo visual y técnico (habría que determinar si el alcance de la palabra técnico implica la implantación de la huella dactilar, pudiese ser que si); y, (b) la entrega a la persona a quien corresponda, es decir, no es posible entregar a persona distinta del titular.

Finalmente se destaca la aplicación supletoria de las situaciones no previstas en este Reglamento, las cuales serán *resueltas por la Junta Directiva del RNPN*, atendiendo a lo establecido en el Decreto de Creación y la Ley Orgánica del RNPN.

c.1.2. Ley Especial Reguladora de la emisión del Documento Único de Identidad

La ley bajo estudio (en adelante LDUI), fue emitida mediante Decreto Legislativo N° 581, del 19 de octubre de 2001. Contiene disposiciones que regulan de forma general y específica el sistema de registro y emisión del Documento Único de Identidad, emitido a las personas naturales para su identificación personal en cualquier acto público o privado.

El RNPN es la Institución encargada de la administración de la emisión y entrega del DUI, con la facultad de la celebración de contratos que permita su emisión y entrega. (Art.1 y 2LDUI).

El RNPN deberá establecer los centros de servicio necesarios para poder proporcionar los servicios de registro y emisión del Documento Único de Identidad. Dichos centros de servicio se establecerán tomando en consideración, entre otros aspectos, las necesidades y el crecimiento poblacional y la ubicación geográfica, tal y como ya se ha mencionado con anterioridad. (Art. 2 inciso final).

El art. 3 señala que el DUI, es el documento oficial, suficiente y necesario para identificar fehacientemente a toda persona natural, salvadoreña, en todo acto público o privado, tanto dentro del país, como en el extranjero, cuando dichos actos surtan efectos en El Salvador. El DUI debe ser elaborado con materiales y elementos de alta seguridad que ofrezcan durabilidad, confiabilidad y excluyan toda posible alteración, a efecto de que el mismo no pueda ser objeto de fraude alguno y consecuentemente garantice la identidad de las personas naturales. El RNPN deberá establecer un sistema de control de calidad en todo el proceso de extensión del DUI.

Se establece que toda persona que solicite el DUI por primera vez, pida su renovación o modificación, deberá cumplir con los requisitos que a continuación se detallan:

- i. Presentar alguno de los documentos siguientes: Cédula de Identidad Personal, Carné Electoral, Pasaporte, Documento Único de Identidad, o cualquier otro documento de identidad que a criterio del RNPN identifique fehacientemente al solicitante. En caso de no poseer DUI el solicitante, ya sea por pérdida o robo, deberá firmar una declaración jurada en la que se haga constar tal situación;
- ii. Presentar certificación de la partida de nacimiento, cuya fecha de emisión no podrá exceder de un año al momento de solicitar el documento, cuando sea solicitado por primera vez; en caso de renovación del DUI, únicamente será exigible la presentación de la certificación de la partida de nacimiento cuando no existiere la

misma en el expediente del ciudadano en el RNPN y, en los casos en que el DUI que se renueva esté respaldado por una partida de nacimiento obtenida mediante diligencias de establecimiento de estado civil subsidiario;

- iii. Proporcionar la información conducente, que se le requiera, así como los documentos pertinentes para acreditar cualquier cambio que solicite en su DUI cuando se trate del trámite de modificación, renovación y reposición;
- iv. Permitir que se le tomen las huellas dactilares de los índices de las manos. Si el solicitante careciere de algún índice o de ambos, se hará constar dicha circunstancia y se tomará la huella de cualquier otro dedo, que se especificará y si esto no fuere posible se hará constar así;
- v. Estampar las huellas dactilares de los dedos de ambas manos;
- vi. Permitir que se le fotografíe el rostro;
- vii. Firmar en caso de saber y poder hacerlo; y,
- viii. Presentar el recibo de pago del valor del DUI.

Al hacer un cotejo con los requisitos establecidos en el art. 11 del Reglamento de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, prácticamente se establecen los mismos, pero en estos, se han efectuado una serie de ampliaciones, tal es el caso de las letras a) y b).

También deberá cumplir con los requisitos antes señalados la persona que solicite la reposición del DUI para que éste goce de la vigencia de ocho años. De no cumplir con los requisitos se efectuará la reposición pero la fecha de vencimiento será la misma del DUI que se repone.

El art. 4-C. de forma expresa señala que la solicitud y recepción del DUI *son actos personalísimos*, por lo que para obtenerlo, *el interesado deberá presentarse a los centros de servicio y cumplir con los requisitos establecidos en esta Ley.*

Verificada la información proporcionada por el solicitante, se procederá a elaborar el DUI, debiendo ser *entregado a la persona a quien corresponda el documento*, previo cotejo visual y técnico.

Como se dijo con anterioridad, el proceso de emisión del DUI es permanente, expedito e ininterrumpido y no debe ser obstaculizado o impedido por causas atribuibles a persona alguna, salvo en los casos expresamente señalados por esta Ley y su Reglamento.

El RNPN dentro del proceso de registro y emisión del DUI, deberá contar con un procedimiento de verificación que permita comparar los datos del interesado y sus huellas dactilares, con la Base de *Información Centralizada del RNPN*. *El propósito de este procedimiento es comprobar la validez de los datos proporcionados y asegurar que el DUI se extienda a la persona a quien correspondan esos datos.* (Art. 4-D), y, como resultado de este procedimiento, se asignará un número único de identidad.

El RNPN no extenderá el DUI, en las circunstancias reguladas por el art. 4-F, las cuales son:

- i. Cuando descubriere o existieren fuertes indicios de la falsedad de la documentación presentada o de la información proporcionada;

- ii. Cuando en el proceso de verificación, resultare que al solicitante ya se le ha proporcionado el DUI respectivo, lo cual no aplica a casos de modificaciones y reposiciones; (
- iii. Cuando el interesado no se someta al procedimiento de solicitud o no cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley o su Reglamento.

En los casos de los literales i) y ii), el RNPN deberá remitir la información a la Fiscalía General de la República para las correspondientes investigaciones.

En caso de negativa de extensión del DUI, el encargado inmediatamente deberá dejar constancia de tal circunstancia y de las razones, entregando una copia firmada y sellada al interesado, quien firmará para constancia de recibida la resolución que se emita al efecto. De lo anterior, deberá darse aviso al Registrador Nacional.

En el proceso de expedición del DUI a que se refiere esta Ley, el RNPN deberá emplear los archivos relativos al estado familiar de las personas naturales que lleve de forma centralizada, con el objetivo de facilitar al ciudadano la obtención del DUI de manera ágil. (Tal y como consta en el art. 4-J)

Una vez que haya vencido un Documento Único de Identidad, éste no tendrá valor alguno y no deberá ser aceptado como documento de identidad. Esta Ley, faculta al RNPN para que establezca las fases, plazos, *lugares*, *procedimientos*, *mecanismos* y disposiciones que sean necesarios para el registro, emisión y entrega del Documento Único de Identidad. (Art. 5)

c.1.3. Ley Especial para la emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior

La Ley especial para la emisión del DUI en el exterior (en adelante LEDUI), fue emitida por medio de Decreto Legislativo N° 685, del 27 de mayo de 2005. En la cual se consigna que el RNPN será la Institución encargada de la administración del sistema de registro del DUI fuera del territorio Nacional en cooperación para su emisión con el Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de sus representaciones Diplomáticas y Consulares acreditadas por El Salvador, entendiéndose cualquier ciudadano salvadoreño residente en otro país y que tengamos representación Diplomática o Consular. Pudiendo el RNPN celebrar o modificar los contratos correspondientes para la ejecución del mismo. (Art. 2 LEDUI).

En este punto y para la implementación en escala del voto en el exterior, se debe verificar la forma de proceder en los países que no exista representación diplomática o consular de El Salvador.

La emisión del DUI para los salvadoreños fuera del territorio nacional, puede ser solicitada en cualquier tiempo, teniendo una vigencia de cinco años desde el momento de su emisión.

De conformidad a los arts. 3 y 4 de la normativa bajo estudio, los encargados de establecer las fases, plazos, lugares, procesos o los mecanismos necesarios para el registro, emisión y entrega de DUI son el RNPN y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Art. 3 y 4).

La emisión y entrega por primera vez, como la renovación, modificación y reposición tendrán un valor establecido por esta ley de treinta y cinco dólares en los Estados Unidos de América. (Art. 5).

Finalmente se expresa que esta Ley Especial prevalecerá sobre cualquier otra que la contradiga, y en caso de vacíos jurídicos se aplicara la Ley Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad, tal como lo establece el artículo 7 de la misma.

c.1.4. Código Electoral de El Salvador

Emitido por Decreto Legislativo N° 417, del 4 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo N° 318 del 25 de enero de 1993.

En el presente Código se establece que el sufragio *es un derecho y un deber de los ciudadanos y que este es indelegable e irrenunciable, que es libre, directo, igualitario y secreto*, es decir que nadie puede impedir que otro vote, que nadie puede delegar a otro a votar en su nombre y que el estado está en la obligación de facilitar y garantizar los medios y las formas para que cualquier ciudadano pueda ejercer de forma libre y segura su derecho. (Artículo 3 y 4, C.E.)

Se debe estar inscrito en el Registro Electoral que es elaborado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), formado así el padrón electoral, pudiendo entonces establecer un padrón consular, solo de ciudadanos salvadoreños en el exterior.

El único documento de identificación para poder ejercer el sufragio es el Documento Único de Identidad denominado DUI. Se debe tener en cuenta excepciones en los requisitos para su obtención por primera vez, como los documentos a presentar como identificación en caso de pérdida o extravió de alguno de estos como la cedula de identidad personal o carnet electoral. (Artículo 5 y 6 C.E.)

A continuación se detalla, con base en el artículo 7, las personas que según el Código son incapaces para ejercer el sufragio:

- i. Aquellos contra quienes se dicte auto de prisión formal;
- ii. Los enajenados mentales;
- iii. Los declarados en interdicción judicial;
- iv. Los que se negaren a desempeñar sin justa causa, un cargo de elección popular. La suspensión, a que se refiere este numeral, durará todo el tiempo que debiere desempeñar el cargo rehusado;
- v. Los de conducta notoriamente viciada;
- vi. Los condenados por delito;
- vii. Los que compren o vendan votos en las elecciones;
- viii. Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin;
- ix. Los funcionarios, las autoridades y los agentes de éstos que coarten la libertad del sufragio;
- x. Los que se compruebe hayan realizado o promovido cualquier tipo de fraude electoral. (Art. 7 CE).

La autoridad competente está en la obligación de hacer del conocimiento del Tribunal toda orden o causal de suspensión o pérdida o rehabilitación de los derechos políticos de los ciudadanos, para los efectos del Registro Electoral; caso contrario, incurrirán en la sanción que contempla este Código.

El cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir el voto, (Artículo 8, C.E.), es decir ciudadanos salvadoreños residentes en el territorio nacional como ciudadanos salvadoreños residentes en el extranjero, que tengan la capacidad o que llenen los requisitos que el Código establece. A continuación se establece una serie de requisitos que se deben tener para poder ejercer el sufragio, según el artículo 9 del C.E.:

- i. Ser ciudadano salvadoreño;
- ii. Estar inscrito en el Registro Electoral;
- iii. Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
- iv. Identificarse con su respectivo Documento Único de Identidad y además, aparecer en el correspondiente padrón emitido por el Tribunal, de acuerdo al Registro Electoral.

Las circunscripciones territoriales electorales serán Municipales, Departamentales y Nacional, las que coincidirán respectivamente con los Municipios, los Departamentos y el Territorio de la República.

La Circunscripción Nacional será utilizada para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, así como para la elección de los Diputados al Parlamento Centroamericano. (Artículo 10 C.E.)

El DUI que es emitido por el RNPN, es el único documento que acredita a los ciudadanos salvadoreños para poder ejercer el sufragio es decir para poder votar. (Artículo 45 C.E.)

Recibida que sea por el Tribunal de parte del Registro Nacional de las Personas Naturales, la información a que se refiere el artículo veintidós de este Código, el Organismo Colegiado procederá a emitir acuerdo ordenando la inscripción en el Registro Electoral de los ciudadanos a que se refiera dicha información, previo proceso de validación de dichos datos, mediante criterios de integridad y conciliación de la misma.

Si la información que se recibiese, no pudiese ser validada de conformidad con los criterios antes indicados, por existir incongruencias en la misma, el Tribunal librará oficio al Registro Nacional de las Personas Naturales a efecto de que sean subsanadas, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas de recibido dicho oficio. Subsanaos que sean los mismos, el Tribunal ordenará la inscripción de los ciudadanos en el Registro Electoral.

De conformidad a lo antes señalado, la forma en que puede el RNPN a través de los Anexos consulares proporcionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en cuanto a la inscripción en el Registro Electoral, se puede resumir de la siguiente manera:

El RNPN debe hacer una comparación de datos e información obtenida de ciudadanos salvadoreños en el exterior, para depurar un listado final y ser enviado al Tribunal Supremo Electoral, el cuál lo ordenará después de verificada y convalidada la información, y finalmente asentará la inscripción en el Registro Electoral de los ciudadanos salvadoreños en el exterior a quienes se refiere dicha información.

El Documento Único de Identidad que se encuentre alterado o destruido parcialmente en los datos esenciales exigidos por el Reglamento de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales no podrá ser utilizado para emitir el voto, y la Junta Receptora de Votos procederá conforme a lo establecido en el Art. 249 de este Código (Artículo 47, C.E.).

Si a un Ciudadano se le ha extendido su Documento Único de Identidad y no aparece oportunamente en el Padrón Electoral o aparece en éste con errores, deberá informar y reclamar de inmediato ante el Tribunal por medio de cualquiera de sus delegaciones, presentando su respectivo Documento Único de Identidad. La Delegación estará en la obligación de formular el reclamo y lo tramitará de inmediato al Registro Electoral con copia a la Fiscalía Electoral, quienes dentro de la esfera de su competencia, atenderán inmediatamente tal reclamo. El Registro Electoral dará respuesta por escrito al reclamante, en la dirección indicada por éste para notificaciones, dentro de los quince días siguientes a la presentación del reclamo (Artículo 48 C.E.).

Las valoraciones para este tipo de situaciones o problemas, en cuanto al reclamo ciudadano que será directo al Tribunal Supremo Electoral y a los tiempos para efectuarlo, se detallan en la Propuesta de Anteproyecto de Ley Especial para el voto desde el exterior, anexa al presente estudio.

Finalmente, “las personas inscritas en el Registro Electoral, estarán obligadas a presentar su Documento Único de Identidad, para emitir su voto. El Documento Único de Identidad no puede ser decomisado por ninguna autoridad, sino en los casos expresamente señalados por las leyes” (Artículo 49, C.E.).

c.1.5. Disposición Transitoria que faculta la identificación de los ciudadanos que aun no han obtenido el Documento Único de Identidad

Emitida por Decreto Legislativo N° 1038, del 7 de noviembre del 2002, publicado en el Diario Oficial N° 211, Tomo N° 351, del 11 de noviembre del 2002.

Esta ley transitoria se creó con el objetivo de que las personas que no habían obtenido el DUI en ese año y necesitaren comparecer a otorgar o a celebrar actos de naturaleza jurídica, bancaria u otros servicios públicos o privados, pudieran identificarse mediante cualquier documento personal vigente como la licencia de conducir, en ese entonces el carnet electoral, pasaporte, tarjeta de afiliación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, y tuvo una vigencia de noventa días a partir de la fecha de su publicación. Es decir que se permitió la identificación de personas para los tramites antes mencionados, existiendo la emisión y entrega del nuevo documento de identificación, podría entenderse que la obtención del DUI no sea totalmente necesario la presentación de la cedula de identidad personal, sino que existe la excepción en los casos que el ciudadano, no tenga por alguna razón su cedula de identidad personal y entonces pueda presentar cualquier otro documento personal o alguno específico como el pasaporte, licencia de conducir, etc.

d. Incorporación al Registro Electoral y emisión del padrón de electores.

El Código Electoral (en adelante CE), dentro de sus disposiciones fundamentales contenidas en el Título I, señala que dicho cuerpo normativo tiene por objeto regular las actividades del Cuerpo Electoral, los Organismos Electorales, los Partidos Políticos, así como *la actividad del Estado en cuanto se refiere al Proceso Eleccionario*. También

regulará el Registro Nacional de las Personas Naturales, *el Registro Electoral* y el régimen de financiamiento estatal o deuda política de los Partidos Políticos. (Art. 1 CE).

Por su parte, el art. 2 de la normativa en comento señala que el proceso electoral es el relacionado con las elecciones de los siguientes funcionarios:

- i. Presidente y Vicepresidente de la República;
- ii. Diputados al Parlamento Centroamericano;
- iii. Diputados a la Asamblea Legislativa; y,
- iv. Miembros de los Concejos Municipales.

En concordancia con la Constitución de la República, el CE reconoce que el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, su ejercicio es indelegable e irrenunciable. El voto es libre, directo, igualitario y secreto (Art. 3 CE). Además, reconoce la obligación que tienen las autoridades competentes de garantizar la libertad y pureza del sufragio y *facilitar su ejercicio*, siempre que los ciudadanos no se encuentren inhabilitados para el mismo. Se observa la total concordancia con la normativa Constitucionales antes destacada.

El art. 5 del Código bajo estudio establece como condición *sine qua non* que para el ejercicio del sufragio es *indispensable estar inscrito en el Registro Electoral, elaborado por el Tribunal Supremo Electoral* (en adelante TSE o Tribunal).

Concordante con lo anterior, “es deber de todo ciudadano obtener el Documento Único de Identidad que lo identifique para ejercer el sufragio conforme a la ley”. (Art. 6 CE).

Como se destacó con anterioridad, el Título II del CE se denomina “Del Cuerpo Electoral, de las Circunscripciones Territoriales Electorales y de la Integración de las Autoridades a Elegirse”. De forma específica, el Capítulo I “Del Cuerpo Electoral” señala que el mismo, está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir el voto (Art. 8).

Por su parte, el Capítulo II regula lo relativo a las Circunscripciones Territoriales Electorales, y se establece claramente que las mismas serán:

- i. Municipales;
- ii. Departamentales; y,
- iii. Nacionales.

Estas coincidirán respectivamente con los Municipios, los Departamentos y el Territorio de la República.

Se establece de forma específica que la Circunscripción Nacional será utilizada para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, así como para la elección de los Diputados al Parlamento Centroamericano.

El Título III se denomina “Del Registro Nacional de las Personas Naturales”. Dicho Título contiene un Capítulo único llamado “De la Formación y Funcionamiento”. Particularmente, el art. 19 señala que “el Registro Electoral, elaborado por el Tribunal, estará constituido por todos los ciudadanos Salvadoreños que de acuerdo con la Constitución y las Leyes de la República se encuentren en capacidad de ejercer el sufragio”. Se añade que dicho Registro es permanente y público y que los Partidos Políticos legalmente inscritos tendrán derecho de vigilancia sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del Registro Electoral.

Es de suma importancia lo que el art. 20 de la misma normativa señala: “la base para elaborar el Registro Electoral será la información del Documento Único de Identidad que el Registro Nacional de las Personas Naturales está en la obligación de proporcionar al Tribunal, en la forma establecida en el artículo 22”.

El art. 22 mencionado establece que el RNPN deberá proporcionar al Tribunal, en la forma que éste lo solicite, al día siguiente de la emisión del Documento Único de Identidad, los siguientes datos del ciudadano:

- i. Nombres y apellidos;
- ii. Departamento, Municipio, año, mes y día de su nacimiento;
- iii. Nombre y apellido de la Madre;
- iv. Nombre y apellido del Padre;
- v. Profesión u oficio y nivel de estudio realizado;
- vi. Estado Familiar;
- vii. Nombre y apellido del cónyuge si estuviere casado;
- viii. Departamento, Municipio y lugar de residencia. Se entenderá por residencia el lugar donde el ciudadano tiene su morada;
- ix. Sexo;
- x. Firma y huella;
- xi. Fotografía digitalizada del ciudadano;
- xii. Número del Documento Único de Identidad y fecha de expedición del mismo.

Cuando el Tribunal reciba la información antes detallada, realizará sobre esta base, la inscripción del ciudadano al Registro Electoral, previa validación que haga de la misma de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del mismo Código. (Art. 21 CE).

El referido artículo señala que el DUI emitido por el RNPN, *es el único que acredita al ciudadano para emitir el voto*. Y expresa que cuando el Tribunal reciba la información de parte del RNPN procederá a emitir acuerdo, ordenando la inscripción en el Registro Electoral de los ciudadanos a que se refiera dicha información, *previo proceso de validación de dichos datos, mediante criterios de integridad y conciliación de la misma*.

Regula además que si la información recibida fuera incongruente y no pudiese ser validada de conformidad con los criterios antes indicados, el Tribunal libraré oficio al RNPN a efecto de que sean subsanadas, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas de recibido dicho oficio. Si estas deficiencias logran subsanarse, el Tribunal ordenará la inscripción de los ciudadanos en el Registro Electoral.

Por su parte, el art. 23 del Código bajo estudio, establece con claridad que para efectos electorales, el DUI deberá contener además de lo señalado en el Reglamento de la Ley Orgánica del RNPN, *la residencia del ciudadano*.

El art. 29 del CE, regula la posibilidad que cualquier ciudadano, Partido Político o Coalición legalmente inscritos, pueda solicitar por escrito al TSE que les proporcione información sobre alguna inscripción al Registro Electoral, siempre que el interés sea de

orden electoral, y se establecerá un sistema de consulta permanente del mismo por cualquier medio adecuado.

Respecto de la actualización y depuración del Registro Electoral, el art. 30 del CE, señala que se suspenderá el proceso de inscripción de ciudadanos: *ciento ochenta días antes de la fecha señalada para celebrar las elecciones*; y, respecto de la modificación de residencia de ciudadano: *un año antes*.

Así, de forma general, se debe cerrar definitivamente ciento veinte días antes de la fecha de las elecciones, posterior a ello, no se puede experimentar —dentro del periodo de suspensión y cierre definitivo del Registro Electoral— modificaciones. La excepción a la anterior regla, se detalla a continuación:

- i. corregir errores evidentes en los padrones. Se consideran como errores evidentes: a) La no coincidencia de cualquiera de los datos del ciudadano que le aparecen en el Documento Único de Identidad con los que aparecen en el padrón de consulta; b) Cuando teniendo el ciudadano su Documento Único de Identidad no aparezca en el padrón de consulta y no haya sido excluido del Registro Electoral.
- ii. para hacer efectivas las cancelaciones de personas fallecidas o de inscripciones fraudulentas; y,
- iii. para inscribir a aquellas personas que adquieran la mayoría de edad en el periodo comprendido entre el cierre del plazo de inscripciones al Registro Electoral hasta un día antes de la elección, siempre que tales personas hayan solicitado su respectivo Documento Único de Identidad, previo a la citada suspensión del proceso de inscripción al Registro Electoral.

Para los efectos de este artículo, el Tribunal emitirá el *padrón total nacional* con separación de *los padrones totales municipales*, los que remitirá a más tardar ciento sesenta y cinco días antes del día de la elección de que se trate a los Partidos Políticos y Coaliciones; en ese mismo plazo el Tribunal deberá poner a disposición de los ciudadanos dichos padrones, para que puedan ser consultados por éstos y solicitar las correcciones que según la Ley proceda, a más tardar quince días antes del cierre definitivo del Registro Electoral.

Respecto de las exclusiones del Registro Electoral, el art. 32 del mismo Código señala que serán excluidas las inscripciones correspondientes a:

- i. los ciudadanos fallecidos y los declarados muertos presuntos por sentencias judiciales;
- ii. los que de conformidad al artículo 7 del CE hayan sido declarados incapaces;
- iii. las inscripciones repetidas; y,
- iv. las inscripciones hechas en fraude a las disposiciones contenidas en el CE.

Es importante destacar lo que señala el art. 33 del Código bajo estudio, el cual, señala que si existe duda en la identificación del ciudadano, no es procedente una exclusión automática. La normativa traslada la carga al TSE, ya que no puede excluirlo del Registro Electoral, hasta agotar todos los procedimientos y establecer fehacientemente la identidad del ciudadano.

Siguiendo el mismo orden de ideas, cuando se realice una exclusión por encontrarse repetida la inscripción de un ciudadano, según el art. 34, se dejará como válida la última inscripción.

El TSE deberá llevar una lista de inscripciones y cancelaciones al Registro Electoral “las cuales hará publicar sin expresión de causa cada tres meses, en uno de los periódicos de mayor circulación nacional; debiendo remitir copia de ello a los Partidos Políticos inscritos” (art. 35 CE)

Todo ciudadano inscrito en el Registro Electoral tiene la obligación de presentarse al RNPN a informar el cambio de su residencia (Art. 36 inc. 1°), lo que implica la emisión de un nuevo DUI. Por su parte, el RNPN tiene la obligación de dar aviso al TSE de manera *inmediata*, sobre dicha modificación, con la finalidad de cambiar el lugar de votación del ciudadano. Sin perjuicio de lo anterior, el RNPN está en la obligación de proporcionar al Tribunal la información que éste le requiera en relación al cambio de residencia.

De conformidad con el art. 37 CE, ningún ciudadano podrá ser excluido del Registro Electoral, sin previa resolución emitida conforme a derecho. Si algún ciudadano fuere excluido sin cumplir los requisitos legales, *tiene derecho a pedir su inclusión y se resolverá sobre su petición en un plazo no mayor de quince días*.

Dichas resoluciones se deben notificar al interesado mediante nota certificada o por vía telegráfica, dirigida al lugar de residencia que aparece en el expediente. (Art. 38 CE).

El inciso final del artículo 37 antes mencionado, regula el derecho que tiene el ciudadano de recurrir de las resoluciones que le causen agravio. Se establece que procederán los recursos que consagra el CE.

El art. 39 de la normativa en comento, establece que aquellos funcionarios que por ley están obligados a asentar partidas de defunción, están a su vez, en la obligación de enviar al TSE certificación de las mismas, *dentro de los quince días hábiles siguientes al de su asiento*. El no cumplimiento de lo dispuesto en este artículo por parte del funcionario responsable, le hará sujeto —previa audiencia— a una sanción.

En el mismo sentido, los Tribunales comunes, tienen la obligación de remitir al TSE, certificación de toda sentencia ejecutoriada que afecten los derechos políticos del ciudadano. El plazo máximo para enviar la información es de diez días hábiles siguientes al pronunciamiento, y, el funcionario infractor, estará sujeto a sanción (Art. 40 CE).

Finalmente, se consagra que el TSE inmediatamente reciba las certificaciones antes mencionadas, procederá a actualizar el Registro Electoral.

El Capítulo III del Título V, se denomina “Del carnet electoral”, lo que se entiende sustituido por el “Documento Único de Identidad”. Y, se regula expresamente que “las personas inscritas en el Registro Electoral, estarán obligadas a presentar su Documento Único de Identidad, para emitir su voto” (Art. 49 CE).

En los artículos 47 y 48 de la normativa en mención, se detallan dos situaciones específicas relacionadas con el DUI. Así, (a) si el Documento se encuentra alterado o destruido parcialmente en los datos esenciales exigidos por el Reglamento de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, no podrá ser utilizado para emitir el voto, y se procederá conforme al art. 249 CE; y, (b) si a un ciudadano se le ha extendido su DUI y no aparece oportunamente en el Padrón Electoral o aparece en éste con errores, deberá informar y reclamar de inmediato ante el Tribunal por medio de cualquiera de sus delegaciones, presentando su respectivo Documento. La Delegación estará en la obligación de formular el reclamo y lo tramitará de inmediato al Registro Electoral con copia a la

Fiscalía Electoral, quienes dentro de la esfera de su competencia, atenderán inmediatamente tal reclamo.

El Capítulo IV del mismo Título, regula lo relativo a los “Padrones electorales” y se indica que “el Tribunal imprimirá los padrones totales o parciales de electores, los que llevarán impreso en la parte superior de sus frentes, el Escudo de la República, el sello del Tribunal y la indicación de las elecciones en las cuales se utilizarán” (Art. 50 CE).

Dentro del mismo artículo se instituye que de los padrones totales municipales se elaborará padrones parciales de hasta cuatrocientos cincuenta electores cada uno, y expedirá un original por cada Junta Receptora de Votos.

Por su parte el art. 52 del CE, establece que a más tardar treinta días antes de la fecha de las elecciones, el Tribunal remitirá a las Juntas Electorales Municipales los ejemplares necesarios de cada uno de los padrones totales municipales, así como de los padrones parciales de su respectiva circunscripción; los que deberán ser colocados en lugares públicos para efecto de informar a cada ciudadano su respectivo lugar de votación. Esos padrones deberán coincidir con el Registro Electoral. Dentro del mismo plazo se debe remitir también a cada Partido Político o Coalición contendiente, una copia de los referidos padrones.

Así, la normativa en comento, señala que:

La impresión de los padrones del Registro Electoral para efectos de votación, se hará en padrones totales municipales, los que a su vez se subdividirán en padrones de hasta cuatrocientos cincuenta electores para cada Junta Receptora de Votos y en orden alfabético, comenzando con el primer apellido, seguido del segundo apellido, y en su caso, el apellido de casada, nombres y número del Documento Único de Identidad que le corresponda, así como la fotografía digitalizada del ciudadano (Art. 53 CE).

Ahora bien, el art. 102 y 103 de la misma normativa, establece que el Registro Electoral es una dependencia del Tribunal Supremo Electoral y que tiene las siguientes funciones:

- i. Elaborar bajo métodos confiables y técnicos el Registro Electoral que servirá de base para la elaboración del Padrón Electoral;
- ii. Elaborar el Padrón Electoral en forma depurada y actualizada cada seis meses, así como treinta días antes de cualquier evento Electoral y en forma extraordinaria cuando el Tribunal así lo disponga; y,
- iii. Todas las demás que le asigne la Ley, los Reglamentos y el Tribunal.

Por su parte, el art. 104 regula la figura del Registrador Electoral, que deberá ser salvadoreño, en ejercicio pleno de sus derechos políticos, mayor de treinta años de edad, con grado universitario y no tener las relaciones de parentesco a que se refiere el Art. 84 del CE, es decir, cónyuge o pariente por adopción o dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con ninguno de los Magistrados del Tribunal, Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente de la Asamblea Legislativa, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Fiscal General de la República y Procurador General de la República.

El Registrador Electoral tendrá las atribuciones y deberes siguientes (Art. 105 CE):

- i. Resolver dentro de su competencia, todas las solicitudes que le formulen;
- ii. Elevar al Tribunal las consultas que considere pertinentes así como evacuar las que dicho Tribunal le formule.
- iii. Colaborar con el Tribunal en la recolección y elaboración de los listados para la integración de las Juntas Receptoras de Votos.
- iv. Coordinar con el Jefe de la Unidad de Procesamiento de Datos, las medidas a impartir en relación al Registro Electoral y Padrones Electorales, así como las labores correspondientes, a fin de lograr resultados eficientes y oportunos.
- v. Realizar la preparación de la documentación necesaria para la inscripción del ciudadano en el Registro Electoral y para elaborar los Padrones Electorales.
- vi. Supervisar la exacta y oportuna elaboración de los documentos relativos al Registro Electoral, así como lo relativo a la inscripción, actualización y depuración del mismo.
- vii. Supervisar la exacta y oportuna elaboración de los Padrones Electorales, coordinándose de manera efectiva con el Centro de Procesamiento de Datos.
- viii. Llevar un minucioso inventario del material que se entrega y se recibe del Centro de Procesamiento de Datos.
- ix. Poner en conocimiento del Tribunal con copia al Fiscal Electoral, de cualquier anomalía que se presente en la esfera de su competencia.
- x. Las demás atribuciones que le señale la Ley, los Reglamentos y el Tribunal.

Respecto a la organización del Registro Electoral, el art. 107 del cuerpo legal en estudio, señala que, el Registro Electoral, contará con las dependencias siguientes:

- i. Una Delegación Departamental, con sede en cada una de las cabeceras departamentales;
- ii. Una Delegación Municipal, con sede en cada uno de los municipios del país, que dependerán de la Delegación Departamental respectiva; y,
- iii. Las Subdelegaciones Municipales que el Tribunal tenga a bien autorizar en aquellos municipios que por su tamaño o densidad de población demanden para un mejor y oportuno desarrollo de sus funciones, dependerán de la Delegación Municipal respectiva.

Como se observa, el artículo es taxativo y no hace alusión ni se puede inferir que exista un Registro Electoral fuera del territorio salvadoreño. Ello implica la adición de un numeral o su inclusión en la *creación de la Ley especial para ejercer el voto en el exterior*, tomando como base el contenido de las Leyes pertinentes al tema bajo estudio.

El art. 108 CE, señala que las Delegaciones Departamentales y Municipales, estarán a cargo de un Delegado, nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, las cuales, tendrán las atribuciones siguientes:

- i. Aplicar en forma efectiva las normas e instrucciones en relación al Registro Electoral.
- ii. Colaborar obligadamente en los procesos electorales, con las Juntas Electorales Departamentales y Municipales en su respectiva jurisdicción.
- iii. Formular y tramitar los reclamos a que se refiere el Art. 48 de este Código.
- iv. Las demás que señalen el CE, los Reglamentos y el Tribunal.

Podría adicionarse entonces una Junta General en el exterior, o incorporarlo en la Ley especial antes aludida.

Siguiendo con el eje transversal del presente apartado, es decir, la incorporación al padrón electoral de los ciudadanos residentes en el exterior, es preciso traer a colación lo regulado en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica del RNPN, que establecen que el Registro Nacional administrará los sistemas del Registro Nacional de las Personas Naturales, *el Registro del Documento Único de Identidad* y los demás que determinen las Leyes.

Dentro de sus atribuciones —como ya se mencionó con anterioridad— se encuentran el mantener en forma permanente y actualizada toda la información del estado civil o familiar de las personas y crear los sistemas adecuados para el procesamiento y conservación de la misma; dar certeza Oficial de los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas; proporcionar al Tribunal Supremo Electoral toda la información necesaria para la inscripción de las personas en el Registro Electoral; informar al Tribunal Supremo Electoral sobre las defunciones de las personas, lo cual deberá hacerse en un plazo no mayor de quince días después de muerta la persona, entre otras.

Lo que confirma la colaboración interinstitucional que por Ley se debe ejecutar sin ningún obstáculo con la finalidad de elaborar de forma eficiente el padrón electoral de los salvadoreños residentes en el exterior, como se concluirá más adelante.

Por otro lado, la Ley Especial para la Emisión del DUI en el Exterior, en su art. 4 señala que el RNPN en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores establecerá las fases, plazos, lugares, procedimientos, mecanismos y disposiciones que sean necesarios para el registro, emisión y entrega del DUI en el exterior.

Dicha Ley responsabiliza al RNPN, de la Administración del Sistema de Registro del DUI, *tanto dentro como fuera del territorio de la República*. Asimismo, señala que para la emisión del DUI en el exterior, el RNPN contará con la cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, *a través de las Representaciones Diplomáticas y Consulares acreditadas por El Salvador*.

Finalmente señala que para la prestación de este servicio, le da la posibilidad al Registro en referencia, de celebrar o modificar los contratos correspondientes conforme a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (en adelante LACAP).

Bajo la anterior normativa, se puede concluir que el RNPN sigue siendo el responsable de remitir la información pertinente al TSE, es decir, debe proporcionar el registro de los salvadoreños residentes en el exterior. La forma de cómo se envíe, es decir bajo un registro especial puede regularse internamente, bajo directrices administrativas, pues tiene la obligación en general de remitir la información, pero para una mayor facilidad se puede sugerir el envío por separado de la misma.

Ello respecto a la obligación del RNPN del envío de la información. Ya con relación a la creación del padrón especial de votantes residentes en el exterior, se debe hacer una reforma legal o, para una mayor eficacia, una ley especial.

El once de febrero del año dos mil nueve, mediante Decreto número 818 se decretó la “Ley Transitoria Especial Reguladora de los Procedimiento 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”(En adelante LTEVE).

En esa oportunidad, la Asamblea Legislativa consideró que los artículos 72 y 73 de la Constitución de la República determinan que el ejercicio del sufragio en igualdad de condiciones es un derecho y un deber de todo ciudadano salvadoreño.

Además, que para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el Registro Electoral elaborado por el Tribunal Supremo Electoral y, que por Decreto Legislativo número 685 de fecha 27 de mayo de 2005, publicado en el Diario Oficial⁹⁹, Tomo 367, de fecha 31 de mayo de 2005, se ha posibilitado que los salvadoreños residentes en el exterior puedan obtener su DUI, lo que les ha permitido formar parte del registro electoral, conforme al Acuerdo pronunciado por el Tribunal Supremo Electoral, por medio de Acta número 279 de fecha 29 de mayo de 2008.

Con la emisión de dicho Acuerdo interno, se puede constatar que la legislación actual permite regular los supuestos que no se encuentren expresamente determinados en la Ley, que no estén prohibidos y, que mediante una interpretación conforme a la Constitución de la República sirva para amparar, desarrollar y ejecutar derechos reconocidos en la misma, mediante resoluciones internas pronunciadas por las autoridades pertinentes. Tal y como sugerimos en la regulación interna del RNPN, pues la Ley permite tal situación y solo es cuestión de ejecutar mediante la implementación de políticas internas. Evidentemente hay supuestos que no encajan y que deben ser regulados de forma legislativa.

Finalmente, señaló en el considerando IV de la Ley en mención, que la configuración diseñada por el legislador, por medio de las circunscripciones electorales, se basa, entre otros aspectos, en asociar al lugar determinado por el elector como su residencia en el DUI con el lugar para ejercer el voto; de ahí que, no habiendo los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior señalado un lugar del territorio de la República como su residencia, expresaron claramente que *sólo se les puede asignar la circunscripción nacional para el ejercicio del voto*. Por lo que, especificaron que se hacía necesario tener una regulación que *posibilite a los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior la asignación de un centro de votación en el territorio de la República*; y al mismo tiempo, que determinara los procedimientos y mecanismos técnicos necesarios para que el Tribunal Supremo Electoral pueda organizar, dirigir y vigilar el ejercicio del voto de los salvadoreños residentes en el exterior, en el territorio de la República, para la elección de Presidente y Vicepresidente.

De conformidad con el art. 1 de la normativa en comento, dicha Ley tenía por objeto facilitar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior, inscritos en el Registro Electoral, para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

Se plasmó que para los efectos de esa ley, se entendía como residentes en el exterior todos los ciudadanos salvadoreños que tramitaron su Documento Único de Identidad en el exterior.

Con la misma, se pretendió facilitar a los salvadoreños residentes en el exterior, un centro de votación en el territorio nacional para ejercer el voto en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República del año 2009. (Art. 3 LTEVE).

El capítulo II se denominó “Del Centro Especial de Votación”, y, de forma específica, el art. 4 expresó: “se establecerá en la capital de la República un Centro Especial de Votación para los salvadoreños residentes en el exterior, que se encuentren inscritos en el Registro

Electoral”. Mismo que fue establecido en el Estadio Nacional Mágico González, ubicado en la ciudad y departamento de San Salvador.

Se reguló que el Centro Especial de Votación contaría con diez Juntas Receptoras de Votos, a las que podrán acudir los salvadoreños residentes en el exterior a ejercer su voto, conforme lo dispone el Código Electoral —normativa base— y las regulaciones especiales de la Ley en referencia (Art. 5 de la LTEVE).

Parte de la Ley se dedicó a regular la conformación y organización de las Juntas Receptoras de Votos (Arts. 7 - 9).

El Capítulo III, estableció lo relativo al Padrón Especial de Votación, cuando expresó en el art. 10:

Del Registro Electoral de ciudadanos se creará un Padrón Especial de Votación, constituido por el total de los salvadoreños residentes en el exterior, el que se subdividirá en padrones de hasta cuatro mil electores por cada Junta Receptora de Votos y en orden alfabético, comenzando con el primer apellido, seguido del segundo, y en su caso, el de casada, nombres y número del Documento Único de Identidad que le corresponda, así como la fotografía digitalizada del ciudadano.

Además, se consignó que el TSE debería remitir quince días antes del evento electoral a cada partido político o coalición contendiente, una copia del referido padrón.

Lo relativo a la votación, se reguló mediante el Capítulo IV. Los ciudadanos residentes en el exterior que se encontraran inscritos en el Registro Electoral, tendrían la oportunidad de abocarse al Centro Especial de Votación con sede en la capital de la República *para emitir su voto*, cumpliendo con el requisito de presentar a la Junta Receptora de Votos, su Documento Único de Identidad. Lo que se replica en el inciso primero del art. 15 del cuerpo legal bajo estudio.

Un dato interesante señala que “el voto lo ejercerán por medio de papeletas oficiales, las cuales contendrán un distintivo que indique que corresponden exclusivamente para los salvadoreños residentes en el exterior” (Art. 13 LTEVE).

Por su parte, el art. 14 de la misma normativa estableció que después de integradas las Juntas Receptoras de Votos del Centro Especial de Votación, se colocarán en un lugar visible, *dispositivos informáticos que contendrán el Padrón Especial de Votación, los cuales permitirán a los ciudadanos residentes en el exterior, en él incluido*, con el objeto que puedan ser consultados.

En el Capítulo V se establecieron las disposiciones generales, de las cuales resalta la remisión expresa a las normas contenidas en el Código Electoral, respecto a la instalación, organización y funcionamiento de las mesas de trabajo de las Juntas Receptoras de Votos en el Centro Especial de Votación, así como la manera de realizar el escrutinio y el levantamiento de actas, el tiempo de duración de las votaciones, desde su inicio hasta su conclusión.

Además, se consignó que las atribuciones reconocidas a las Juntas Electorales Departamentales y Juntas Electorales Municipales por el Código Electoral, en cuanto a la entrega de papeletas de votación, recepción de las actas y demás documentos y su remisión a los organismos respectivos, así como las demás facultades, en relación al Centro Especial

de Votación, serían ejercidas por las respectivas Juntas del Departamento y Municipio de San Salvador.

También, se consignó una disposición de remisión expresa al Código Electoral: “En todo lo no previsto en esta ley se aplicará lo establecido en el Código Electoral” (Art. 20).

e. Conclusiones Generales

Del análisis de la normativa antes detallada, se puede concluir lo siguiente:

- i. Según la Constitución de la República, el voto desde el exterior no está limitado. No existe ninguna restricción constitucional para el ejercicio de tal derecho, por el contrario, existe todo un catálogo de facultades que implica la necesaria ejecución de esa doble categoría del sufragio: derecho-deber, contenidos en los artículos 72 y 73 de la Constitución, sin distinción alguna por razones del lugar de residencia o situación migratoria. Estas aseveraciones están sustentadas además, en jurisprudencia dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- ii. De acuerdo a la normativa vigente, es claramente factible la centralización de la información de todos los asientos de los hechos constitutivos, modificativos y extintivos que se llevan en el Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio en los 262 municipios del país.

La concentración de esta información en un Registro Central, se encuentra amparada en la normativa pertinente, tanto en la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, como en la Ley del Estado Familiar y de los Registros Patrimoniales. Esto se ratifica en el Art. 187 del Código de Familia al disponer la existencia de un Registro Central de Estado Familiar, que es el mismo que la ley orgánica del RNPN señala como el Sistema del Registro Nacional de las Personas Naturales.

- iii. Para la ejecución de la centralización efectiva de la información relativa a las personas naturales, no es necesario ninguna reforma legal, pues la normativa transitoria, la Ley del Estado Familiar y de los Registros Patrimoniales reconoce la obligación de remitir mensualmente la información de los actos modificativos del estado familiar; y el marco normativo actual claramente faculta al RNPN en su ley orgánica, para el control y registro de la información, así como también poner a disposición del público en general tal información.
- iv. Dentro de la normativa antes planteada, claramente queda definido que el DUI es el único documento de identificación, que sustituyó al Carné Electoral, por lo que, no existe posibilidad legal alguna de ingresar al Registro Electoral si no es por medio de la inscripción al Sistema del DUI. En consecuencia, los salvadoreños residentes en el exterior que en la actualidad no posean DUI y quieran ejercer el sufragio, deberán previamente solicitar la emisión del mismo.
- v. Es recomendable, pero no necesario, adecuar algunos de los artículos de la Ley Especial para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior, especialmente, dejar bien definidos y establecidos aquellos conceptos nuevos que se recomiendan en el presente estudio como son los Anexos consulares y la Sede para la Emisión Centralizada del DUI, entre otros.

- vi. En relación al voto de los salvadoreños y las salvadoreñas desde el exterior, se requiere de una Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el exterior en las Elecciones Presidenciales, para normar todos los aspectos relativos a la emisión del sufragio desde el exterior bajo la modalidad postal.

Si bien se debe buscar mejorar el marco legal para hacer más eficiente la emisión del Documento Único de Identidad alrededor del mundo, en el marco del proyecto del voto desde el exterior, no es indispensable tal reforma, sino más bien, hay que centrar los esfuerzos en lograr la aprobación de la ley especial mencionada en el literal f), que permita la emisión del voto desde el exterior, además de lograr los respaldos necesarios en la Junta Directiva del RNPN para la pronta implementación del nuevo proyecto de emisión del DUI para los salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior, lo cual coadyuvará enormemente en los esfuerzos comprometidos para la realización del proyecto.

2. Capacidades institucionales para implementar el voto desde el exterior bajo la modalidad postal

Para la ejecución del proyecto es necesaria una adecuada coordinación entre las instituciones que por sus atribuciones legales, deben participar para posibilitar a los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, su derecho a ejercer el sufragio.

Dentro de este enfoque de participación y coordinación interinstitucional, las cuatro instituciones involucradas, ven en el voto desde el exterior, la respuesta a una demanda legítima de los salvadoreños y salvadoreñas que residen fuera de nuestro país, y que además constituye un avance en el proceso democrático nacional.

a. Las instituciones involucradas de forma directa en el proyecto de voto desde el exterior

- i. El Tribunal Supremo Electoral, responsable de planificar, coordinar y ejecutar todo lo relativo al proceso de elecciones. Por mandato constitucional, es la máxima autoridad en esta materia y de acuerdo a lo que establece el Código Electoral, normativa que además regula la organización de la institución, así como las disposiciones de la nueva Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el exterior en las Elecciones Presidenciales.
- ii. La Dirección General de Correos entidad pública desconcentrada del Ministerio de Gobernación, que se rige por su Reglamento Interno, y en cumplimiento de su atribución principal, será responsable del manejo del envío de la correspondencia con el paquete de votación, como de la recepción de los sobres provenientes del exterior conteniendo los votos, del manejo de la entrega de los mismos al TSE y de la certificación de dicho acto.
- iii. Por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores, a quien de acuerdo al Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo le corresponde el manejo de la política exterior y de nuestras representaciones diplomáticas, además tiene la responsabilidad de proporcionar toda la información posible respecto a la composición de las comunidades de salvadoreños, de datos demográficos, desplazamientos los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, etc.
 - a. Para la emisión del DUI en el exterior, el RNPN contará con la cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de las Representaciones Diplomáticas y Consulares acreditadas por El Salvador para que puedan

funcionar los Anexos consulares, o en su defecto, deberá colaborar para la obtención de los espacios adecuados fuera de dichas Representaciones, de manera que el RNPN pueda montar los puntos de atención al público necesarios para procesar las solicitudes y entregas del DUI en el exterior.

- b. Adicionalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá apoyar tanto al RNPN como al TSE en sus campañas de difusión y de relaciones públicas que apoyen el trabajo de los diferentes programas que se implementen, tanto para la entrega del DUI como para el voto desde el exterior. Igualmente, el Ministerio debe además echar a andar los mecanismos necesarios para la búsqueda de cooperación internacional en el sentido de procurar al proyecto, programas de apoyo técnico y financiero que coadyuven en la puesta en marcha del mismo.
- iv. Al Registro Nacional de las Personas Naturales, cuya organización y funcionamiento está regulado en su ley orgánica, le corresponde emitir el Documento Único de Identidad para las personas naturales, tanto dentro como fuera del territorio nacional, el cual será suficiente para la identificación fehaciente en todo acto público o privado. Es decir, le corresponde emitir, renovar, modificar y reponer de manera permanente, los documentos de identidad para los y las solicitantes de dichos documentos en el exterior, de manera que estos ciudadanos y ciudadanas, a través de la obtención del DUI, puedan quedar habilitados para emitir el sufragio desde el exterior a partir de las elecciones presidenciales del año 2014.

Asimismo, estas instituciones señalaron en términos generales, que están preparadas para enfrentar los retos logísticos y tecnológicos que implica el proyecto, y cuentan con las herramientas y experiencia necesaria para echar a andar el proyecto.

Además para las instituciones, el proyecto requiere refuerzos presupuestarios, con excepción de la Dirección General de Correos, ya que ésta cobrará por la prestación del servicio postal que brindará al TSE. El resto de instituciones necesitará apoyos financieros para la ejecución de sus respectivos programas, así como refuerzos en recursos humanos. En el caso específico del RNPN, considerando que su gestión para la emisión del DUI en el exterior resultare exitosa, el volumen de ingresos que reciba por cada documento de identidad emitido, permitirá que su presupuesto pueda lograr sostenibilidad en el tiempo.

La mayoría de instituciones participantes en el voto desde el exterior, tiene resuelto el problema legal, ya que podrán actuar con los convenios y la normativa vigente, excepto el Tribunal Supremo Electoral, que necesita se apruebe una ley especial para emitir el sufragio desde el exterior, además la firma de un convenio con la Dirección General de Correos para definir los mecanismos a utilizar para el voto postal y los costos que debe cubrir el TSE para la obtención del servicio.

b. Aspectos generales sobre capacidades tecnológicas y logísticas.

También se intentó investigar sobre las capacidades tecnológicas y logísticas que tienen las distintas instituciones, de acuerdo a la participación y rol que cada una tendrá.

Así, la Dirección General de Correos de El Salvador señaló que no cuenta con capacidad tecnológica de procesamiento operativo (máquinas de clasificación automática), pero si cuenta con sistemas de información que pudiesen utilizarse para el control de las

remisiones y devoluciones y entregas de las respuestas. Proponen un sistema sencillo y puede resumirse de la siguiente manera:

- Los envíos del expedidor autorizado (TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL} residente en EL SALVADOR enviados a sus corresponsales (COMPATRIOTAS SALVADOREÑOS) que residen en uno o varios países, contendrán cada uno un sobre IBRS/CCRI;
- Los corresponsales (COMPATRIOTAS SALVADOREÑOS) que residen en uno o varios países, pueden utilizar los sobres CCRI para responder al expedidor (TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL) y depositarlos sin pago alguno en las diferentes Oficinas de Correos de estos países. Los envíos CCRI se considerarán como envíos prioritarios o envíos-avión ordinarios franqueados de conformidad con el artículo RL 114.2.1.4;
- Los envíos CCRI depositados en los diferentes países, se transmiten a Correos de El Salvador y éste los entregará al expedidor autorizado (TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL). En conformidad con los plazos que este estipule.

En el caso del Registro Nacional de las Personas Naturales, éste dispone de componentes tecnológicos para poder continuar emitiendo documentos de identidad, de acuerdo al alcance que el proyecto venía manteniendo desde el 15 de septiembre del año 2006 (emisión en tres centros de servicio).

Sin embargo, señalan que con el objetivo de lograr mayores niveles de cobertura, tanto hacia otras ciudades de Estados Unidos como en otros países diferentes de éste, se han replanteado los mecanismos y procesos para la emisión de documentos de identidad, lo cual implicará necesariamente mayores recursos tecnológicos actualmente no disponibles por el RNPN.

A la vez expresan, debe ser sujeto de consideración que desde julio de 2011, el RNPN cuenta con un nuevo concesionario para la emisión de DUI en El Salvador. Por tal razón, debe tomarse en cuenta la compatibilidad o adecuación de los sistemas informáticos a la tecnología empleada por esta empresa.

De igual forma consideran, que al ser el RNPN el responsable directo de la operación de emisión de DUI, deberá generar condiciones y contar con recursos tecnológicos para la realización de procesos de los que anteriormente era responsable la empresa contratista, requiriendo de otros recursos de diversa índole, incluyendo tecnológicos, para tal finalidad.

Por su parte el Tribunal Supremo Electoral señaló que como institución tiene las bases tecnológicas para asumir un proyecto de tal envergadura, no obstante que para la implementación del proyecto, una vez definido su marco legal, se deberá proceder a realizar un diagnóstico que los lleve a formular una propuesta de actualización organizacional y tecnológica.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, se preguntó sobre su capacidad logística para participar en el Proyecto, pues será necesario albergar en los consulados a personal del Registro Nacional de las Personas Naturales en espacios de aproximadamente 4 metros cuadrados, a lo que se respondió que sí existe la capacidad. Que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con una red de 68 oficinas diplomáticas y consulares distribuidas en el mundo. Valoran que la mayoría de estas oficinas cuentan con espacios

físicos que pueden albergar personal del RNPN para ejercer las funciones que se han contemplado en la propuesta estudiada en la Comisión Interinstitucional para el Voto en el Exterior. Pero si expresan que albergar todo el proceso de producción del DUI en función del proceso al que se sigue en El Salvador supondría un nivel mayor de dificultad ya que los espacios de las oficinas consulares tampoco son excesivamente amplios.

Adicionalmente señalan, la existencia del convenio entre el RNPN y el Ministerio de Relaciones Exteriores firmado en julio de 2011 para facilitar el desarrollo de las funciones del personal del RNPN en el exterior tiene una vigencia que caduca hasta julio de 2013, lo cual es un soporte para el proyecto del voto desde el exterior.

c. Aspectos generales sobre apoyo financiero.

Otro aspecto investigado, se refiere a la necesidad de apoyo financiero para la realización de las actividades del proyecto.

La Dirección General de Correos de El Salvador, manifiesta que no lo necesita pues aplicará las tarifas vigentes para la expedición de los envíos, además cobrará los costos de la devolución que están establecidos en el Convenio Postal Universal.

El Registro Nacional de las Personas Naturales expresó que no cuenta con los recursos financieros suficientes para la implementación y operación de la emisión del DUI en el exterior. Al estar actualmente trabajando en la planificación de este proyecto, están siendo determinados los costos del mismo, anticipándose la no disponibilidad de éstos en el presupuesto asignado para el corriente año al RNPN.

Señalan que la ejecución de este proyecto, dependerá fundamentalmente del financiamiento que reciba por parte del Ministerio de Hacienda. No obstante, están siendo consideradas las soluciones que respondan principalmente a criterios de eficiencia, economía y racionalidad, en atención a las limitaciones que puedan encontrarse en el aspecto financiero.

El Tribunal Supremo Electoral señala que como proyecto nuevo, se requiere para su impulso de un Presupuesto Especial, el cual se elabora con suficiente tiempo para que el Ministerio de Hacienda asigne los fondos y de ser posible se realice gestión de fondos de cooperación, que en este caso no ven viable lograr esos apoyos complementarios de la cooperación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores expresó que de aprobarse el ejercicio del voto desde el exterior, el proyecto requerirá una amplia difusión y motivación de la comunidad salvadoreña alrededor del mundo para participar en el proceso electoral. Si bien, la responsabilidad de la ejecución del proceso electoral y su divulgación corresponde al TSE, se valora que desde la Cancillería, a través de la red consular y diplomática, también se deberá hacer un esfuerzo de motivación a los compatriotas en el exterior.

Igualmente, dado que la red consular y diplomática formará parte importante en este proceso, señalan que es probable que deba preverse algún fondo para financiar los apoyos logísticos que requiera el proceso de votación.

d. Aspectos generales sobre recursos humanos.

La investigación también incluyó la pregunta siguiente: ¿Requeriría su institución recurso humano para atender las tareas que se generarían con el Proyecto?.

Al respecto la Dirección General de Correos señaló que no lo necesitan. El Registro Nacional de las Personas Naturales expuso que cuenta con tres delegados radicados en Estados Unidos, con la experiencia y conocimientos adecuados para la emisión de los documentos de identidad DUI. No obstante, ante la perspectiva de ampliar la cobertura del servicio, consideran será necesario contar con más personal destacado fuera del país (si no se establecen otras formas de coordinación, por ejemplo con los Consulados), así como también personal que apoye dichos procesos desde El Salvador.

Agregan que debe ser tomado en consideración que este proyecto, implicará una serie de procesos y actividades sin precedentes en el RNPN, por lo que la disponibilidad de recurso humano deberá ser considerablemente mayor.

El Tribunal Supremo Electoral señala que tienen la capacidad de formular la propuesta de implementación, según lo que establezca la ley. También tienen la capacidad de dirección, la cual se trataría como proyecto nuevo, esto implica que la estructura de organización deberá ser reforzada.

Agregan que la planta administrativa y operativa siempre se trata como un proyecto o programa, lo que significa que se deberá contratar tanto personal temporal como se requiera en el diseño del programa que prepare el TSE para dar cumplimiento a la ley que de paso a la implementación del programa de voto de los salvadoreños en el exterior.

El Ministerio de Relaciones Exteriores manifiesta que eventualmente podrán necesitar algún recurso humano adicional, sin embargo, habría que tener un panorama más concreto de la propuesta técnica a través de la cual se viabilizará el voto desde el exterior para tener certeza de cuánto y qué tipo de personal se requeriría.

e. Aspectos sobre el ordenamiento legal y convenios vigentes.

Otro aspecto investigado fue la situación del ordenamiento legal, para conocer si con la normativa actual se puede operar el proyecto o si se necesita reforma legal.

La Dirección General de Correos señaló que no, pues el desarrollo tendría su base legal en las disposiciones de la Unión Postal Universal, que están ratificadas por la Asamblea Legislativa y por tanto son leyes de la República.

El Registro Nacional de las Personas Naturales considera que cuenta con normativa específica para emitir DUI en el exterior, siendo ésta la Ley Especial Reguladora para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior, mediante la cual se le confieren facultades para operar fuera del territorio nacional, así como el precio y otras condiciones para el DUI extendido bajo dicha modalidad. Esta ley dispone que para el cumplimiento de dicho fin, el RNPN contará con la cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de las representaciones diplomáticas o consulares acreditadas por El Salvador.

A pesar de lo anterior, expresan, existe la posibilidad que el nuevo el proyecto de emisión de DUI obligue a la realización de algunas reformas legales, específicamente en lo concerniente a los procedimientos de emisión, ya que dicha normativa refiere a la aplicación subsidiaria de la Ley Especial Reguladora para la Emisión de DUI, que dispone ciertos procedimientos que podrían ser modificados para implementar procesos más eficaces y accesibles para el acceso al DUI desde el exterior.

Entre los puntos críticos que señalan, pueden identificarse dentro del marco normativo está la necesidad de armonización de los procesos contenidos en la citada Ley, específicamente en lo relativo a la facilitación de certificaciones de partidas de nacimiento y a la condición de ser un proceso “ininterrumpido” (Art. 4 J), debiendo en su defecto establecerse los plazos máximos para la entrega.

Por su parte el Tribunal Supremo Electoral, deja constancia que para el tema de voto de los salvadoreños que viven en el exterior no hay reglamentación alguna, solamente existen propuestas en la Asamblea Legislativa, las cuales podrían servir de base para la formulación de una propuesta final, " esto constituye el reto principal de este momento a fin de hacer realidad la propuesta presidencial de implementar un programa de voto para los salvadoreños en el exterior".

El Ministerio de Relaciones Exteriores estima que no existe un cuerpo jurídico que limite la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la implementación del proyecto del voto desde el exterior. Si bien habría que conocer el detalle de una propuesta operativa para examinar instrumentos legales más específicos en los que se contemple con mayor detalle las facultades de la Cancillería y sus oficinas consulares y diplomáticas en el exterior, es probable que funciones específicas asociadas al proyecto del voto desde el exterior deban ser consideradas en un cuerpo legal específico para adaptar reglamentos o normativas vigentes dentro de la institución.

Finalmente se preguntó sobre Convenios suscritos con instituciones internacionales que pudieran apoyar la realización del proyecto, al respecto la Dirección General de Correos señala que con 191 países a través de la Unión postal universal (UPU).

Por su parte el Registro Nacional de las Personas Naturales, ha establecido alianzas con instituciones homólogas para contribuir a la modernización institucional. Sin embargo, la emisión de documentos en el exterior no ha sido un punto que se haya planteado en la agenda de cooperación. Además, no se tiene conocimiento de mayores experiencias en la emisión de documentos en el exterior por parte de estas instituciones.

Se han suscrito también dos convenios con el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador para facilitar el restablecimiento del servicio de emisión de DUI en el exterior. Sin embargo, de acuerdo al nuevo proyecto de emisión, muy probablemente deban ser sujeto de modificación.

El Tribunal Supremo Electoral, señala que participa en una amplia red de instituciones especializadas en el mundo electoral, las cuales podrían impulsar determinados apoyos de ser requeridos por éste, previa aprobación de un marco jurídico y un proyecto institucional para la implementación del programa.

Las principales instituciones internacionales con las que el TSE tiene relación son: OEA, ONU/PNUD, forma parte de Protocolo de Tikal, Protocolo de Quito, UNIORE, conexiones con ACE Internacional y esta en proceso de adscripción a IDEA Internacional.

La solicitud de apoyo pudiera tramitarse una vez definas las dos condiciones básicas:

1. Existencia de un marco jurídico para el programa de voto de los salvadoreños en el exterior.

2. Existencia de un proyecto institucional, elaborado conforme al marco jurídico existente y con el aval del Organismo Colegiado.

Por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores señala que en los países donde están instaladas las oficinas consulares de El Salvador, se cuenta con relaciones diplomáticas que pueden abrir oportunidades de apoyo al proceso electoral. Dado que la modalidad prevista ha sido las votaciones a nivel postal, probablemente requeriría solicitud de menos apoyos logísticos a las Cancillerías de otros países como si se optara por la modalidad presencial (por ejemplo, seguridad en los centros de votación). Sin embargo, es probable que la modalidad postal requiera formalizar acuerdos de cooperación con las oficinas postales de otros países donde se identifiquen votantes salvadoreños en cuyo caso la Cancillería podría facilitar los acuerdos de cooperación bilaterales.

Igualmente expresan que Cancillería podría ser el canal para facilitar los acuerdos apoyo bilateral que requiera el TSE para la misma ejecución del proceso electoral en el exterior en el 2014.

De lo descrito en los párrafos anteriores, se puede llegar a las conclusiones que a continuación se detallan.

I. En general, todas las instituciones involucradas ven al proyecto como un avance importante en el proceso democrático de El Salvador y una demanda legítima de una buena porción de la población salvadoreña.

II. Tanto el RNPN como el TSE, requieren de un refuerzo en aspectos tecnológicos y logísticos, para lo cual se deberá proceder a realizar un diagnóstico que lleve a formular una propuesta de actualización tanto organizacional como tecnológica.

III. El RNPN requerirá recursos financieros suficientes para la implementación y operación de la emisión de DUI en el exterior, mientras que el TSE solicitará un presupuesto especial para este fin.

IV. El RNPN requerirá contar con personal destacado fuera del país operando en los Anexos consulares, mientras que el TSE, deberá contratar personal temporal tanto como se requiera en el diseño del programa que prepare el TSE.

3. Visión de los diferentes actores participantes del tema electoral en relación al voto desde el exterior

a. Los partidos políticos

La consulta realizada a representantes de los partidos políticos (ver encuesta N° 2) en la Asamblea Legislativa, respecto de su visión y disposición en relación a la implementación del voto desde el exterior, inició el pasado 20 de diciembre de 2011 y concluyó el 07 de febrero de 2012. La modalidad de investigación utilizada fue la Entrevista Personal a diputados miembros de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa de El Salvador. Sus respuestas fueron previamente sujetas a consultas con los respectivos organismos de dirección de sus respectivos partidos políticos.

La consulta se prolongó por cuarenta y ocho (48) días calendario, enfrentando este proceso un sinnúmero de dificultades, unas provocadas por el receso de fin de año, y otras que se debieron por una parte, a la serie de reformas al sistema electoral a partir de diferentes fallos de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por el otro lado, al

inicio del proceso electoral para la elección de Concejos Municipales y de Diputados a la Asamblea Legislativa para el período 2012-2015.

Las respuestas recibidas y procesadas corresponden a los partidos políticos Gran Alianza por la Unidad Nacional - GANA, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional - FMLN, Alianza Republicana Nacionalista – ARENA, y el Partido de la Esperanza - PES.

El cuadro #6, proporciona una visión de conjunto de las opiniones vertidas y la disposición de los partidos políticos con representación legislativa, que fueron consultados, en relación a la implementación del voto desde el exterior de los ciudadanos residentes en el extranjero.

En general se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- a) Los líderes de los cuatro partidos políticos que respondieron a las consultas, no ven obstáculos de carácter constitucional para la implementación del voto desde el exterior.
- b) Visualizan el proyecto de manera favorable, considerándolo necesario y conveniente, hasta concebirlo como una obligación del Estado.
- c) Son unánimes en que, para ejercer el sufragio desde el exterior, se debe utilizar el Documento Único de Identidad.
- d) Los líderes de los cuatro partidos políticos coinciden en que el proyecto se debe implementar únicamente para las elecciones presidenciales.
- e) Respecto de si la implementación del proyecto deba ser universal desde un punto de vista geográfico, La persona entrevistada por el FMLN se pronunció por que sea gradual, los de ARENA, GANA y PES por que sea universal.
- f) En relación a la modalidad del voto desde el exterior, los entrevistados por el FMLN y ARENA se pronuncian por que sea postal, mientras que el de GANA opina a favor de que se realice vía internet.
- g) Específicamente, desde la perspectiva legislativa, el de GANA considera que para la implementación del proyecto del voto desde el exterior, se debe reformar el Código Electoral, mientras que el del FMLN se pronuncia a favor de una normativa independiente del mismo, y el de PES señala la imperiosa necesidad de una nueva legislación secundaria para el debido reconocimiento al derecho al voto de los salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior; el líder de ARENA por su parte afirmó que se deben revisar diferentes normativas, tales como la Ley de Emisión del DUI, la Ley Orgánica del Registro Nacional de Personas Naturales y el Código Electoral entre otros.

b. Organizaciones de la sociedad civil de El Salvador.

La entrevista a los representantes de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo - FUSADES, al Movimiento Independiente para la Reforma Electoral - MIRE y a la Iniciativa Social para la Democracia - ISD, dejaron las siguientes conclusiones sobre el proyecto del voto desde el exterior:

En principio, las tres organizaciones apoyan la ampliación de los derechos políticos de los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, dentro de lo cual consideran que el voto desde el exterior además de ser una reivindicación que se ha demandado permanentemente, es un deber del Estado garantizar el ejercicio de ese derecho ciudadano, independientemente del país de residencia.

En términos generales las tres organizaciones consultadas, están con la plena disposición de apoyar el proyecto. Para el caso de FUSADES, ellos pueden colaborar con la difusión del proyecto a través de su Media Center, con publicaciones, o de otra forma que oficialmente le sea solicitado y esté dentro de sus atribuciones el poder realizarlo. MIRE por su parte opina que puede ayudar implementando tareas de promoción del proyecto, tanto a nivel nacional como internacional. ISD no especificó la forma de hacerlo, pero fueron enfáticos al declarar su total respaldo y apoyo a la implementación del voto desde el exterior.

Dado que pueden existir otras formas de apoyo al proyecto que no sean necesariamente la difusión y su promoción a través de los medios de comunicación tradicionales, las tres instituciones coincidieron en su declaración, que podrían también realizar charlas, conferencias, publicar pronunciamientos de apoyo, ofrecer consultorías técnicas y jurídicas, y desarrollar talleres para una mejor comprensión del mismo.

c. Las organizaciones representantes de los salvadoreños residentes en el exterior

La consulta dirigida a las organizaciones representantes de los salvadoreños residentes en el exterior inició el 16 de enero de 2012 y concluyó el 9 de febrero del 2012, durando 25 días calendario; el total de las respuestas recibidas fueron de diez, desglosadas de la siguiente manera: Estados Unidos 8, Canadá 1, Perú 1.

El detalle de las organizaciones que respondieron a la consulta es el siguiente:

Estados Unidos: Pro El Esterón, Intipucá, La Unión; COTSA; Salvadoreños Unidos en Colorado; American Emergency Associations Response; Fundación Activa Houston; Fundación de Ilobasco L. A.; UPEC-Intipucá.

Canadá: SSEN.

Perú: S/N

El análisis de sus respuestas, muestran los perfiles de involucramiento directo en los cuales, al menos estas diez asociaciones de salvadoreños residentes en el extranjero, están dispuestas a colaborar dentro del proyecto del voto desde el exterior para las elecciones presidenciales del 2014, esto es: Comunicaciones, promoción, organización, logística, orientación ciudadana y participación en los organismos electorales transitorios, lo que indica un alto grado de compromiso y disposición de estas asociaciones a cooperar más allá del ejercicio del sufragio.

d. Los organismos internacionales de cooperación como mecanismo de apoyo a la implementación del voto desde el exterior

En cuanto a los organismos de cooperación internacional consultados están la Agencia de Cooperación Internacional del Japón - JICA, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID, la Unión Europea y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

Las conclusiones obtenidas a través de los resultados de la entrevista son:

- a) No es conveniente considerar y gestionar la cooperación del Japón pues la naturaleza del proyecto no se corresponde a los proyectos que ellos respaldan.
- b) En el caso de la Unión Europea, como entidad plurinacional, queda claro que no existen condiciones financieras y políticas tendientes a favorecer la inversión en el

proyecto. Podrían considerar colaborar con organizaciones de la sociedad civil, por medio de expertos en temas puntuales: reformas electorales y modernización del Estado.

- c) AECID y USAID, estarían más abiertas a considerar cooperar en el impulso del proyecto, bajo la condición que medie una solicitud del Gobierno de El Salvador, que supone la presentación de las condiciones favorables y la factibilidad del proyecto.

Estimación del potencial de votantes en el exterior

1. Datos de la migración salvadoreña proporcionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, con el apoyo de diferentes organismos de cooperación internacional e instituciones de investigación nacionales, ha venido desarrollando un esfuerzo técnico importante con el afán de cuantificar y de enmarcar geográficamente el fenómeno de la diáspora salvadoreña.

En ese sentido y para los efectos del presente estudio, el Ministerio proporcionó a la Consultoría las cifras de las concentraciones de salvadoreños por jurisdicción consular, las cuales se han venido construyendo y contienen registros migratorios hasta el año 2010. Por otro parte se tuvo acceso al estudio con fines didácticos que desarrolló el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA denominado “Mapa de las Migraciones Salvadoreñas del 2011”.

Los datos del Mapa de las Migraciones Salvadoreñas del 2011 se concentran en los dos países del Norte de América que tienen la más alta concentración de salvadoreños y salvadoreñas en el mundo, los Estados Unidos de América y Canadá. De acuerdo al referido estudio, la cifra de conciudadanos residentes en los Estados Unidos de América es de 2,645,267 y de 120,000 los residentes en Canadá.

Para el caso del resto de países del mundo donde se tienen registros de ciudadanos salvadoreños, las cifras utilizadas fueron las contenidas en la base de datos de Migrantes Salvadoreños, las cuales en conjunto suman un total de 243,893 personas residiendo en 32 países.

La fusión de datos de ambos registros, permitió definir hasta el año 2011 el posible universo de salvadoreños residentes en el exterior, el cual de manera general ascendería a un total aproximado de 3,009,160 personas. Sobre la base de estos datos, se puede concluir que el 91.89% de la población salvadoreña residente en el exterior vive en los Estados Unidos de América y Canadá y el restante 8.11% reside en el resto de países del mundo.

Esta medición de la población salvadoreña residente en el exterior, debe considerarse de manera aproximada y con propósitos referenciales y, en ningún caso, como datos consolidados y absolutos.

Cuadro #1. Datos globales de la migración salvadoreña hasta el año 2011.

Descripción/País	Total	Porcentaje
Estados Unidos de América	2,645,267	91.89%
Canadá	120,000	
Resto del Mundo	243,893	8.11%
Universo de Salvadoreños en el Exterior	3,009,160	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a los datos proporcionados en las cifras de las concentraciones de salvadoreños por jurisdicción consular y el Mapa de las Migraciones Salvadoreñas del 2011, proporcionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Adicionalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, realizó una encuesta de opinión en el período comprendido entre el 22 de agosto al 30 de septiembre del 2011. El objeto de ésta fue el de sondear la opinión de los salvadoreños residentes en los Estados Unidos y Canadá respecto de su disposición a votar en las elecciones presidenciales del año 2014 en El Salvador.

La encuesta se realizó a través de la red de consulados de El Salvador que se encuentran en los Estados Unidos, donde participaron 12 de 16 ciudades y 3 de 4 ciudades en Canadá.

El total de hombres entrevistados fue de 1,976 y el de mujeres de 1,672; siendo el porcentaje por género del 54.45% y 45.54% respectivamente, para un total general de 3,648 encuestados.

Entre otros datos relevantes para el presente estudio, cabe resaltar que la encuesta midió el grado de interés de participación en las elecciones presidenciales del 2014 de los entrevistados, resultando que del total de personas encuestadas el 68.85% manifestaron “tener mucho interés o algo de interés” en participar en dichas elecciones, el cual resulta un dato importante para poder calcular la posible demanda de votantes que estarían ejerciendo su derecho al sufragio a través del voto desde el exterior por la vía postal.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de ciudadanos y ciudadanas que, de acuerdo a la encuesta de opinión, estarían dispuestos a votar en las elecciones presidenciales del 2014.

Cuadro #2. Disposición al voto de los salvadoreños y las salvadoreñas residentes en el exterior para las elecciones presidenciales del año 2014.

Descripción	Porcentaje
Mucho interés en participar	45.95%
Algo de interés en participar	22.90%
Total	68.85%

Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta realizada por el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior el año 2011.

2. Datos del Registro Nacional de las Personas Naturales sobre migrantes salvadoreños que poseen Documento Único de Identidad extendido en el exterior.

Como se estableció en el presente documento en el apartado correspondiente al Marco Legal Institucional, letra d), la única forma que la ley prevé para la inscripción de una o un ciudadano en el Registro Electoral del Tribunal Supremo Electoral, es a través de su inscripción en el Sistema del Documento Único de Identidad, es decir, si cualquier

ciudadano en pleno goce de sus derechos, desea participar en las elecciones presidenciales, debe poseer su DUI y por tanto, estar inscrito en el Registro Electoral.

En relación al Documento Único de Identidad y de cara a las elecciones del año 2014, para poder proyectar una cifra de la máxima demanda posible de votantes que pueda esperarse en dicho evento, se hace necesario estimar el número de salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior, que al momento del cerrarse la inscripción al Registro Electoral en septiembre del año 2013, cuenten con las siguientes condiciones indispensables para poder participar:

- a) Que hayan obtenido su DUI previo al cierre de inscripción al Registro Electoral;
- b) Que el domicilio registrado en el DUI, esté en cualquier parte fuera del territorio salvadoreño; y
- c) Que el DUI se encuentre vigente el día que se celebre la elección.

El Registro Nacional de las Personas Naturales, tomando en consideración los planteamientos y recomendaciones hechos a la institución a través del presente estudio, ha puesto en marcha un plan para implementar el proceso de inscripción ciudadana al Sistema del Documento Único de Identidad a nivel mundial, lo cual lo ha llevado a formular y calcular su capacidad de emisión de documentos de identidad en el exterior.

Las cifras oficiales que el RNPN ha brindado a la Consultoría para ser utilizadas en el presente estudio se resumen de la siguiente forma:

El total de DUI emitidos por la institución en los Estados Unidos de América, desde el año 2006 hasta el año 2011, asciende a la cifra de 215,810 documentos.

De los 215,810 documentos emitidos en el exterior, se estima que para marzo del año 2014 114,449 se encontrarán vencidos y deberán ser renovados, lo cual deja un total de 106,511 DUI activos de ciudadanos y ciudadanas aptos para votar desde el exterior.

De acuerdo al programa que tiene establecido el RNPN para la apertura de anexos consulares, los cuales para el período comprendido entre agosto del 2012 y marzo del 2014 se concentran básicamente en la región de Norte América, la capacidad de producción prevista en ese período para las nuevas inscripciones en el exterior, renovaciones, reposiciones y modificaciones asciende a un total de 145,728 operaciones.

Finalmente, sumando los DUI activos emitidos en el exterior entre los años 2006 – 2011 y la producción estimada para el período agosto 2012 y marzo 2014, deja un total de 252,239 ciudadanas y ciudadanos que para 2014 podrían contar con DUI vigente. Bajo dichas consideraciones, esta cifra podría considerarse, para los efectos del presente estudio, como el máximo potencial de votantes en el exterior.

El resumen de los datos relativos a la emisión del DUI en el exterior proporcionados por el RNPN, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro #3. Ciudadanos en el exterior que contarán con DUI vigente en marzo del 2014.

Descripción	Total
DUI emitidos 2006 – 2011 - EUA	215,810
DUI vencidos hasta marzo 2014	114,449
DUI originales vigentes a marzo 2014	106,511
Nueva producción 2012 – marzo 2014	145,728
Total DUI vigentes marzo 2014	252,239

Fuente: Elaboración propia con base a datos oficiales proporcionados por el RNPN a la Consultoría.

3. Cálculo del potencial de votantes en el exterior.

En base a los datos de migrantes salvadoreños hasta el año 2010 y del Mapa de las Migraciones Salvadoreñas del 2011, proporcionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, se estima el universo de salvadoreños/as residentes en el exterior en aproximadamente 3,009,160 personas.

Sobre la base de la encuesta de opinión a los salvadoreños/as residentes en el exterior llevada a cabo por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se estima un parámetro de participación electoral ciudadana del 68.85%, sobre la base de quienes manifestaron tener mucho interés o algo de interés en participar en las elecciones presidenciales del 2014.

Por otra parte, con base a los datos de emisión del DUI, para el período de agosto 2012 a marzo 2014, proporcionados por el Registro Nacional de las Personas Naturales, se prevé un total 252,239 salvadoreños y salvadoreñas que estarán habilitados para votar desde el exterior. A esta población se le llamará como el Potencial Máximo de Votantes o Demanda Optimista.

Si a la cifra anterior le aplicamos el índice de intención de participación electoral reflejado en la encuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual es del 68.85%, se obtiene la cantidad de 173,667 personas habilitadas para votar y que además manifestaron su voluntad de participación electoral, por lo que esta cifra se convierte en la base objetiva para establecer lo que denominaremos el Potencial Esperable de Votantes o Demanda Probable.

Haciendo acopio de la experiencia mexicana y si se utiliza el índice de Solicitud de Inscripción de Votantes obtenido a través de las respuestas de la encuesta realizada para conocer sobre la experiencia mexicana de voto postal, el cual es del 0.54%, y se aplica este porcentaje al Universo de Salvadoreños en el Exterior, se obtiene la cifra de 16,264 votantes, cifra a la cual se le dará el nombre de Universo de Estimación Mínima Probable de Votantes o Demanda Pesimista.

Finalmente, utilizando la fórmula utilizada en el PERT Clásico, como método para la estimación de datos en proyectos de alta incertidumbre, como es el caso de la participación electoral, hacemos una analogía para calcular la Demanda Esperada, conociendo que los datos de la muestra no tienen necesariamente una distribución normal y asumiendo que el comportamiento de las personas en procesos electorales si lo tienen, así se obtiene:

Do = Estimación de la demanda optimista = 252,239 votantes. De acuerdo a la máxima cantidad de DUI vigentes a marzo del 2014 y emitidos hasta septiembre de 2013.

D_p = Estimación de la demanda pesimista = 16,264 votantes

D_m = Estimación de la demanda probable = 173,667 votantes

μ = Demanda Esperada o Estimación de Participación Electoral

Entonces:

$$\mu = \frac{D_o + D_p + 4D_m}{6}$$

$$\mu = \frac{252,239 + 16,264 + 4(173,667)}{6} = 160,529 \text{ votantes}$$

La Desviación Estándar se obtiene:

$$\sigma^2 = \frac{D_o - D_p}{6}$$

$$\sigma^2 = \frac{252,239 - 16,264}{6} = 39,329$$

Cuadro #4. Resumen de la Estimación de Participación Electoral desde el Exterior.

Descripción	Total
Universo de Salvadoreños en el Exterior	3,009,160
Potencial Máximo de Votantes	252,239
Potencial Esperable de Votantes (68.85%)	173,667
Potencial Mínimo de Votantes (0.54%)	16,264
Estimación de Participación Electoral	160,529
Desviación Estándar	39,329

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados obtenidos en la encuesta del 2011 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De acuerdo a las cifras estimadas, las cuales se resumen en el cuadro anterior, se puede concluir que para las elecciones presidenciales del año 2014 se puede esperar un total de 160,529 votantes en el exterior, con una desviación de $\pm 39,329$ votantes, es decir, la cantidad de votantes esperados puede oscilar entre 199,858 y 121,200 electores.

Modelo de la solución técnica para la implementación del voto desde el exterior

La solución técnica para el voto de los salvadoreños y salvadoreñas desde el exterior, comprende como componentes principales, seis módulos que deben desarrollarse para su implementación. Estos módulos son secuenciales y pueden clasificarse en dos grandes grupos:

Módulos Pre Electorales. Son aquellos cuyas actividades se realizan fuera del contexto estrictamente electoral. Son mecanismos de preparación de las condiciones jurídico/técnicas necesarias para realizar una elección en la cual puedan incluirse dentro del proceso de votación, a todas las y los salvadoreños residentes en el exterior que expresen su deseo de participación y que cuenten con los requisitos de ley necesarios para poder ejercer su derecho al sufragio. Dentro de este grupo se encuentran:

- a) La adecuación jurídica del sistema;

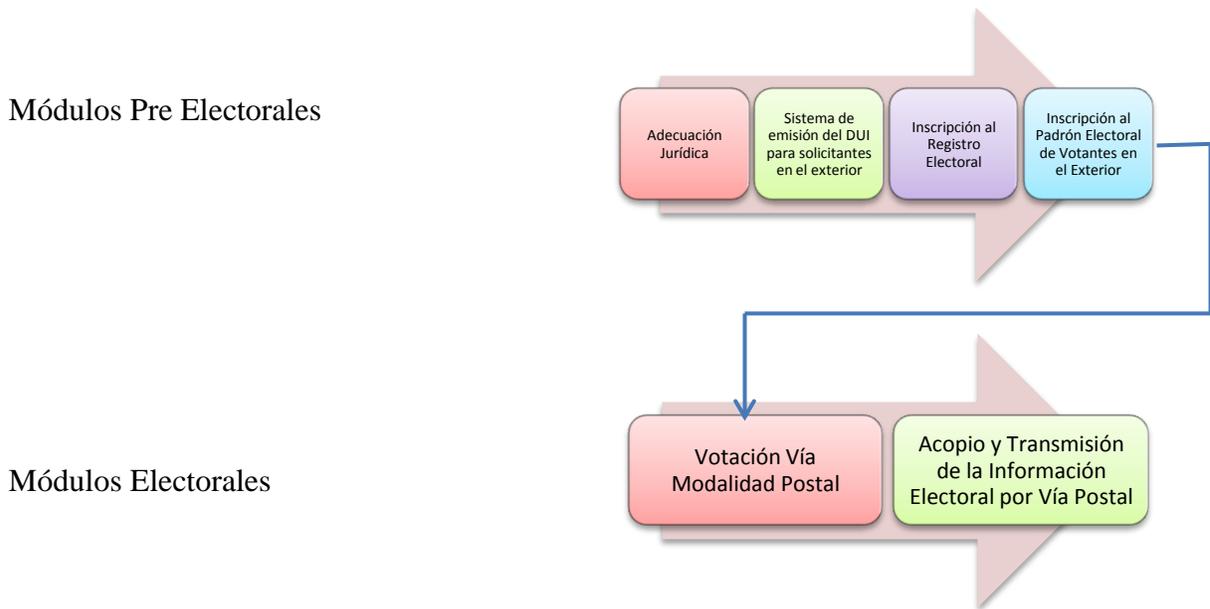
- b) El mecanismo universal para el registro en el Sistema del Documento Único de Identidad de los ciudadanos residentes en el exterior;
- c) La Inscripción en el Registro Electoral de Ciudadanos Residentes en el Exterior; y
- d) La inscripción en el Padrón Electoral de Votantes en el Exterior.

Módulos Electorales. A este grupo corresponden todas las actividades directamente relacionadas al proceso de elecciones como tal. Aquí se encuentran todos los procesos técnicos y logísticos necesarios para preparar y hacer llegar los materiales de votación a aquellas ciudadanas y ciudadanos inscritos para votar en determinada elección. De igual forma están contenidos todos los procesos y procedimientos para hacer llegar esos materiales electorales de regreso hacia el país, así como para clasificar geográficamente y registrar a los votantes participantes y finalmente realizar el escrutinio y la transmisión de los resultados electorales al TSE.

- a) El Módulo de Votación Vía Modalidad Postal; y
- b) El Módulo de Acopio y Transmisión de la Información Electoral por Vía Postal.

De forma gráfica se pueden representar de la siguiente manera:

Diagrama 1. Módulos del Sistema voto desde el exterior



1. El componente de Adecuación Jurídica del Sistema.

En este Módulo se detallan los ajustes necesarios que deben realizarse al marco legal vigente, así como la creación de nuevas leyes, indispensables para la implementación del voto desde el exterior.

Para poder implementar el voto desde el exterior, es indispensable la creación de una Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el exterior en las Elecciones Presidenciales, donde queden claramente establecidos los principios legales que deberán regirlo.

De igual forma sucede con la emisión del DUI para los salvadoreños/as residentes en el extranjero, donde se recomienda modificar la actual ley de Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior, en la cual se definan los mecanismos que deben considerarse y aplicarse para lograr este objetivo.

Algunas reformas también deben ser consideradas al Código Electoral, especialmente en lo que se refiere a los plazos para la inscripción de candidatos presidenciales, que permita al ente electoral un plazo más amplio para la elaboración de las papeletas de votación para la elección presidencial, de tal suerte que cuente con el tiempo necesario para su preparación y envío por la vía postal a los votantes inscritos en el exterior.

2. El mecanismo universal para el registro en el Sistema del Documento Único de Identidad de ciudadanos residentes en el exterior.

Siendo el Sistema del Registro Nacional de las Personas Naturales y el Sistema del Documento Único de Identidad, los registros fundamentales para la inscripción ciudadana en el Registro Electoral y por ende para la habilitación para poder ejercer el derecho al voto, la solución técnica propone que el RNPN, con el apoyo del Gobierno Central, realice avances significativos en la centralización de la información contenida en todos los Registros del Estado Familiar del país con el objeto de ayudar al ciudadano residente en el extranjero, así como al local, en la obtención de los documentos sustentatorios de su identidad, todo esto bajo el enfoque de Buen Gobierno, tal como lo entiende el autor español Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, en su obra “El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas”.

Además, sugiere la apertura de 32 Anexos consulares, dentro o fuera de las Representaciones Diplomáticas que tiene el país en el exterior, administrados todos directamente por personal del RNPN, en los Consulados del Ministerio de RR EE, de tal forma que se le facilite a la ciudadanía residente en el exterior la obtención de su documento de identidad y por ende su inscripción al Registro Electoral del TSE.

Para poder brindar una atención esmerada al o la solicitante, tomando en consideración que esta persona deberá desplazarse una distancia considerable hasta el Anexo Consular más cercano, se propone que se active un mecanismo de control de citas, el cual puede habilitarse a través de un call center y/o a través de una solicitud por Internet, de manera que se tenga un efectivo control del flujo de personas a atender diariamente en cada uno de estos puntos de atención al público.

La validación de la información y aprobación de las solicitudes para la inscripción al Sistema del DUI recabadas en los Anexos consulares, así como la fabricación de los documentos de identidad, deberá hacerla el RNPN de forma centralizada, habilitando para ello, una oficina especial para la atención de estas solicitudes provenientes de los diferentes países del mundo donde se cuente con este sistema.

El envío de los DUI emitidos de aquellos ciudadanos que queden inscritos en este sistema hacia los Anexos consulares, lo hará el RNPN de manera periódica para que conforme a las disposiciones legales, sean entregados a los interesados.

De igual forma el RNPN deberá informar oportunamente al ciudadano para que se presente al Anexo Consular correspondiente, con el objeto de hacerle efectiva la entrega de su documento.

Es importante resaltar las ventajas que representan la desconcentración del proceso de solicitud de inscripción, así como la centralización del proceso de fabricación del DUI.

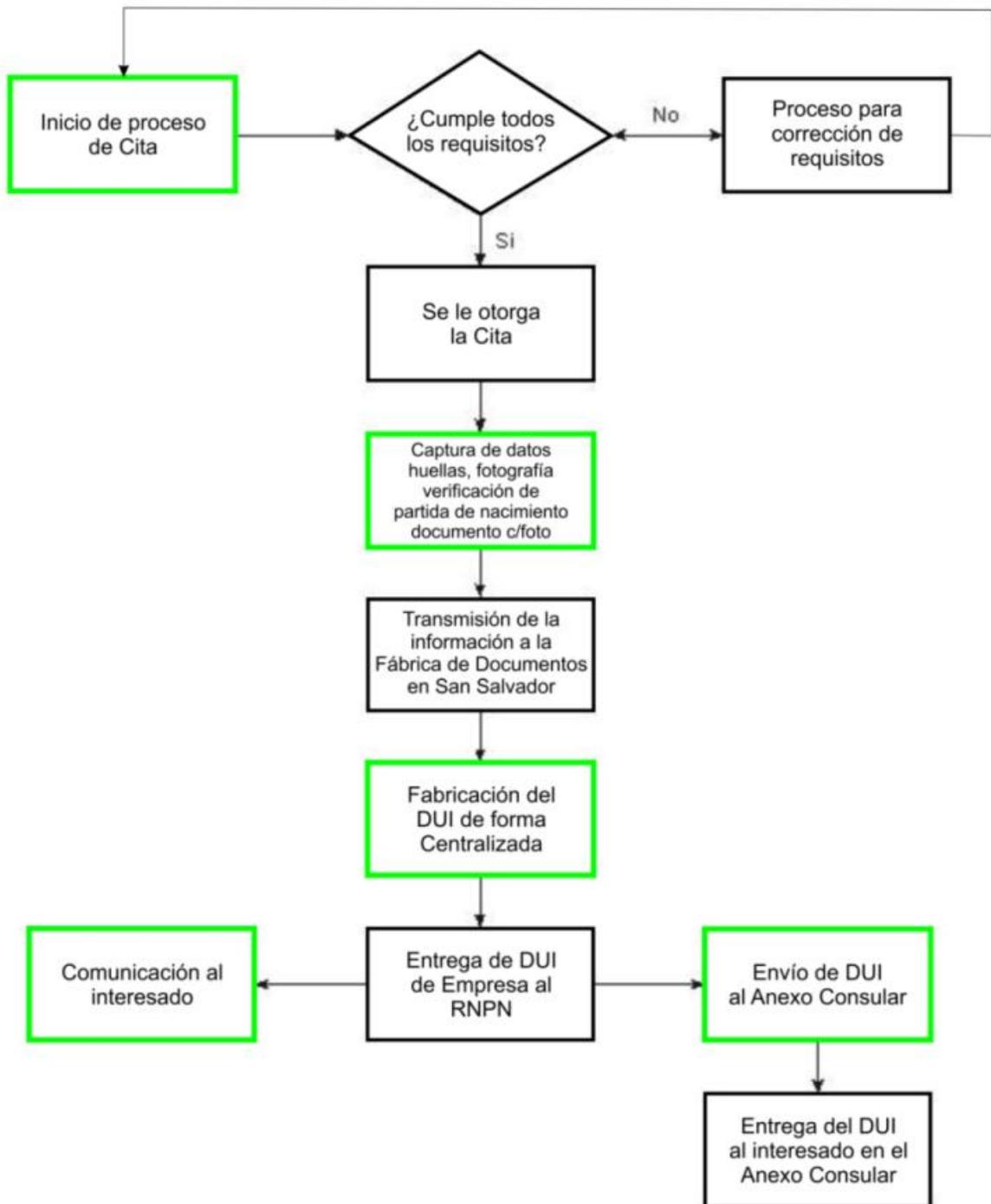
La desconcentración del proceso de solicitud del DUI en el exterior, es decir la captura de los datos personales del solicitante, la toma de sus huellas digitales, la fotografía de su rostro y la inclusión digital de los documentos sustentatorios que exige la ley para poderse inscribir en el Sistema del DUI, requiere de un equipo informático relativamente sencillo, de bajo costo y mantenimiento, el cual puede ser instalado en un espacio físico sumamente pequeño, de apenas 4 metros cuadrados y quizás lo más importante, es que esto evita que la institución rectora y por ende el Estado, corra los riesgos de seguridad que se tendrían si los documentos fueran enteramente fabricados en el exterior, en tanto que, a manera de ejemplo, si se emitiesen documentos fraudulentos para suplantación de identidad, no solo acarrearía problemas y falta de credibilidad al interior de la institución y del país en el manejo del sistema, sino que esto podría traer repercusiones graves con los países en donde se procesaron este tipo de documentos de identidad falsos.

Por otro lado la centralización del proceso de fabricación del DUI permite implementar altos niveles de seguridad, una auditoría permanente de los procesos, un estricto control de la calidad de los documentos fabricados y costos de fabricación muchos más bajos, ya que al no tener equipo sofisticado afuera, los riesgos y el mantenimiento técnico se minimizan, aparte de que en el proceso de fabricación centralizada de los documentos, se cuenta con mano de obra local calificada a un costo más accesible que si estuviese operando en el exterior.

Esquemáticamente, el proceso de solicitud e inscripción al Sistema del DUI se presenta en el siguiente diagrama.

Los cuadros resaltados en color verde, se refieren a subprocesos claves y estratégicos dentro del flujo de todo el proceso de solicitud y emisión del Documento Único de Identidad en el exterior. Estos subprocesos implican el desarrollo de aplicativos informáticos especializados para el sistema de citas y el sistema de captura de información que requiere el subproceso de solicitud del DUI, así como la adquisición e instalación de los equipos informáticos, tanto en los anexos consulares, como en la fábrica central de documentos en El Salvador. Además implica la implantación de un sistema de comunicación con el o la solicitante y un mecanismo de envío de los documentos fabricados hacia los anexos consulares correspondientes.

Diagrama 2. Flujo de la Emisión del DUI en el Exterior.



3. Módulo para la inscripción en el Registro Electoral de ciudadanos residentes en el exterior.

En El Salvador cuando un ciudadano/a se inscribe en el Sistema del DUI, sin que medie solicitud de por medio, recibidos sus datos y luego de la validación de los mismos por parte del TSE y de la aprobación del Organismo Colegiado, queda inscrito en el Registro Electoral que organiza y administra el Tribunal Supremo Electoral.

Para el caso de los salvadoreños y salvadoreñas que decidan sacar su documento de identidad en el exterior, el procedimiento de ingreso al Registro Electoral no será nada diferente, con la única salvedad que esa persona quedará registrada en la base de datos como alguien que obtuvo su DUI en el exterior.

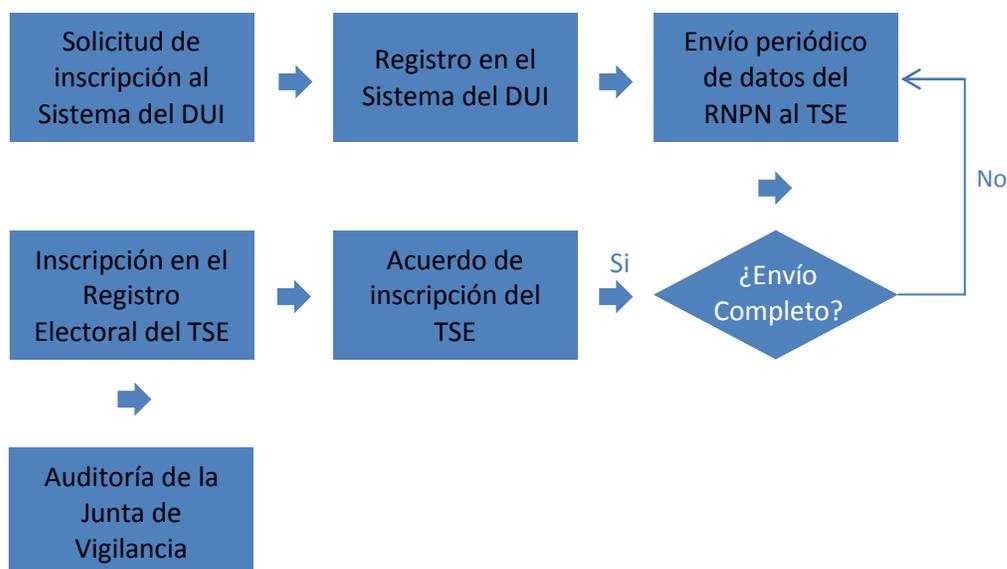
Tanto el RNPN como el TSE han suscrito acuerdos que permiten la transferencia de información ciudadana desde la primera institución hacia la segunda, con el objeto de mantener actualizado el Registro Electoral, tal como lo establece la ley.

Estos acuerdos se enmarcan en el “Convenio de Transferencia de Información de Ciudadanos Entre el Registro Nacional de las Personas Naturales y el Tribunal Supremo Electoral”. El objeto central de este acuerdo marco es posibilitar la transferencia de información ciudadana del RNPN hacia el TSE, para ello, de él se derivan dos instructivos que son:

- a) Instructivo 1 - La Normativa para la Transferencia de Información; y
- b) Instructivo 2 - Estructuras para la Transferencia de la Información.

Bajo este esquema de inscripción al Registro Electoral de los salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior, el TSE, de manera fácil puede elaborar un sub registro de todas estas personas, quienes quedarían potencialmente habilitadas para poder votar desde el exterior, a partir de las elecciones presidenciales del 2014 en adelante.

Diagrama 3. Proceso de Inscripción al Registro Electoral del TSE



4. El módulo de inscripción en el Padrón Electoral de Votantes en el Exterior.

Para ejercer el derecho al sufragio desde el exterior, es necesario contar con un mecanismo que permita, para cada elección presidencial, recoger y registrar la intención de participación electoral, y en ese sentido se sugiere un sistema de inscripción ciudadana, el cual permita al Tribunal Supremo Electoral, evaluar las solicitudes para su inscripción, clasificarlas y cuantificarlas con el objeto que, a partir de los datos contenidos en el Registro Electoral, se pueda formar un Padrón Electoral de Votantes en el Exterior que habilite a cada uno de los ciudadanos y ciudadanas inscritas, a ejercer su derecho al sufragio desde el exterior, el cual se seccionará de acuerdo a la región de donde proceda la solicitud.

Para lograr este objetivo, el proceso de solicitud de inscripción al Padrón Electoral de Votantes en el Exterior que ponga a disposición de la ciudadanía el TSE debe:

- a) Habilitar diferentes alternativas para la inscripción ciudadana, que les facilite y garantice su trámite, de manera que pueda participar en el evento electoral para el cual está solicitando su incorporación a votar;
- b) Contar con las herramientas de verificación necesarias para determinar la identificación fehaciente del o la solicitante, así como para constatar su debida inscripción en el Registro Electoral;
- c) En el período que la ley le establezca, el TSE deberá publicar en su página web la información contenida en el Padrón Electoral de Votantes en el Exterior, de tal forma que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan verificar que estén debidamente inscritos y tener la oportunidad de solicitar al TSE las modificaciones y correcciones que fueren necesarias, si fuese el caso; y
- d) El sistema debe contar con un mecanismo de comunicación al votante, a través del cual se le informe de su inscripción definitiva, así como la fecha en que deberán efectuarse los comicios, el momento en que debe emitir su sufragio, el período establecido para el envío del voto y demás información pertinente que sea necesario enviar a través de este sistema de comunicación.

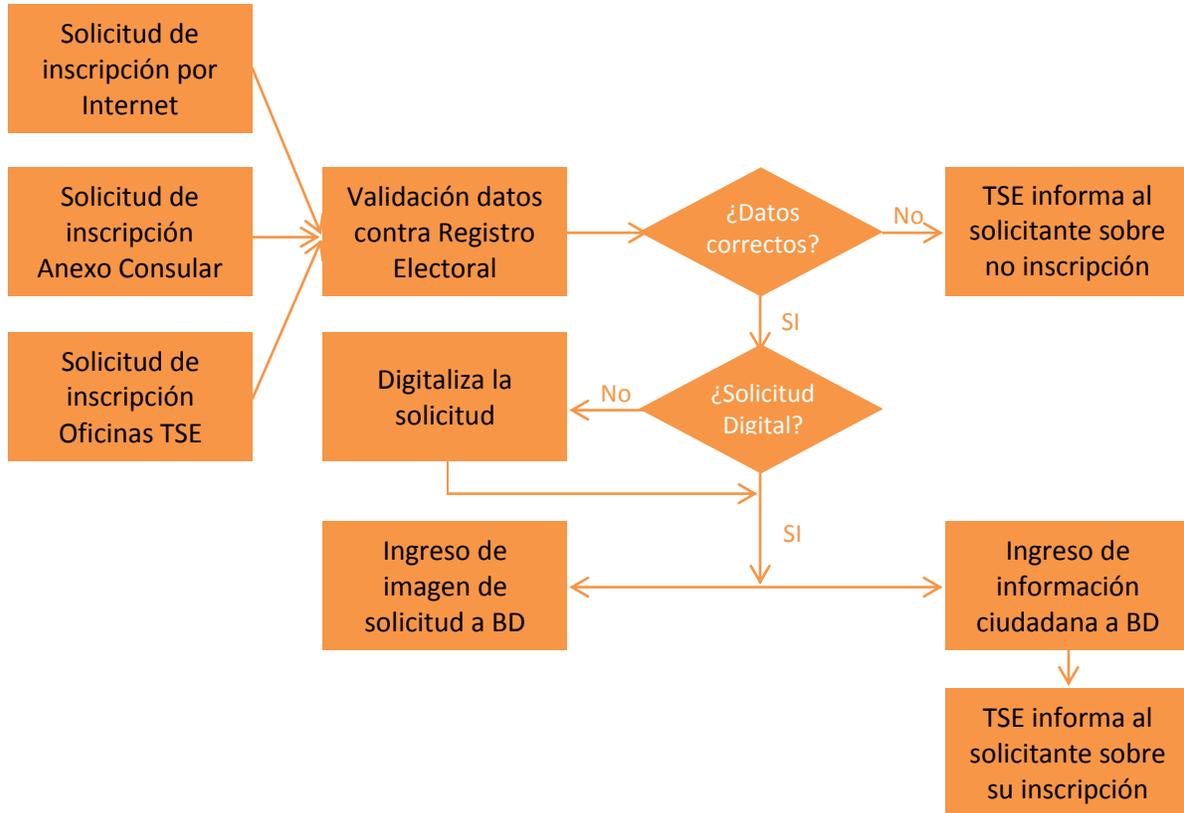
Los medios sugeridos a través de los cuales un ciudadano o ciudadana pueda solicitar su inscripción para poder ejercer su derecho al sufragio en determinada elección son:

- a) Un formulario de solicitud electrónico, que sea publicada en Internet por el TSE, el cual el interesado o interesada pueda llenar en línea para luego imprimirlo, firmarlo y finalmente escanearlo y enviarlo al Tribunal Supremo Electoral, siempre a través de la Internet de manera digital.
- b) Presentándose a un Anexo Consular donde se le proporcione el formulario, digital o impreso, el cual después de ser llenado por el interesado, firmado y enviado digitalmente (escaneado) o por correo normal al Tribunal Supremo Electoral.
- c) Estando de visita en El Salvador, acudiendo a cualquier oficina que el Tribunal Supremo Electoral disponga para este fin, donde se le brinde el formulario, digital o impreso, el cual después de ser llenado por el interesado, sea firmado y entregado en la misma oficina.

Se considera que con estos tres medios para solicitar la inscripción al Padrón Electoral de Votantes en el Exterior, se contará con una adecuada cobertura para el proceso de

solicitud de manera universal, proporcionando comodidad suficiente al solicitante para su inscripción.

Diagrama 4. Flujo para la Inscripción al Padrón Electoral de Votantes en el Exterior



5. El módulo de votación vía modalidad postal.

El sistema de votación por la vía postal, viabiliza el principio de la universalidad del voto, ya que es a través de este mecanismo, que de manera fácil y relativamente económica para el Estado, se puede llegar a todos los votantes fuera del país, prácticamente sin importar donde se encuentren.

Desde la perspectiva del proyecto del voto desde el exterior, el marco legal más importante que posibilita la prestación del servicio postal para este proyecto está constituido por el convenio suscrito por el Estado Salvadoreño y la Unión Postal Universal (UPU), el cual es el organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas en materia postal.

Para el caso del voto desde el exterior, el servicio postal a utilizar será el de **entrega y envío** de correspondencia a través del sistema de Correspondencia Comercial-Respuesta Internacional (CCRI), el cual permite que cualquier institución, empresa o persona natural pueda mandar y recibir cantidades de comunicaciones a sus corresponsales residentes en otro país, siendo el costo absorbido por el remitente/solicitante.

Para acceder a este servicio, se requiere que el Tribunal Supremo Electoral haga una solicitud por escrito a la Dirección General de Correos de El Salvador, y por separado se firme un convenio entre las partes, a efectos del pago del servicio.

Quizás el mayor inconveniente que presente este sistema postal, es el tiempo necesario requerido para enviar el material electoral al votante en el exterior y su posterior recolección, el cual para efectos prácticos y de acuerdo a los cálculos brindados por la Dirección General de Correos, se deben prever al menos 20 días calendario para su entrega en el exterior y otros 20 días para su recolección y entrega al Tribunal Supremo Electoral.

5.1 Descripción del paquete individual de votación.

Las dimensiones del sobre normalmente utilizado para el envío del paquete individual de votación al votante en el exterior, es el tamaño oficio, es decir 13” por 8 ½”. Para el sobre celeste que contiene la papeleta para captar el voto ciudadano, el cual debe regresarse al TSE, tiene una dimensión de 8.5” de ancho por 5.5” de alto (tamaño media carta).

Las dimensiones de las dos papeletas de votación a enviar, son normalmente de tamaño carta. En cuanto a su diseño, la papeleta a utilizar para la primera vuelta de votación es el mismo que se utilizará en el país. Para el caso de una posible segunda vuelta, se utilizará una papeleta especial, la cual en su anverso tendrá el mismo diseño que la papeleta normal a utilizar internamente, pero en su reverso contendrá una casilla en la cual el ciudadano o ciudadana deberá escribir las siglas o el nombre del partido político por el cual está dando su voto.

Después de analizar varias posibilidades de solución, se concluyó que desde el punto de vista legal y técnico, la forma factible de hacer llegar con tiempo el material electoral al votante en el exterior para una posible segunda vuelta electoral, es enviándolo junto con el paquete individual de votación, utilizando esta papeleta especial de votación (diagrama 6).

El contenido del paquete individual de votación para el votante en el exterior contiene:

- a) Dos papeletas de votación para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, una para primera y otra para una posible segunda vuelta (que sería utilizada en el caso de ser necesario), ambas debidamente firmadas, selladas y numeradas de conformidad por la Junta Receptora de Votos correspondiente;
- b) Dos juegos de instructivos para ejercer el sufragio, uno para cada vuelta;
- c) Dos sobres blancos y sin marcas que el elector usará para depositar su papeleta de votación, una vez hecha su selección en cada elección; y
- d) Dos sobres celestes con los siguientes datos impresos: dirección de las oficinas centrales del Tribunal Supremo Electoral, la Junta Receptora de Votos respectiva, y el nombre completo y el número de Documento Único de Identidad del elector, dentro del cual éste enviará debidamente cerrado el sobre blanco aludido en el literal c), según la elección que corresponda, primera o segunda vuelta.

Se debe recalcar, que tanto el envío como el retorno de la correspondencia electoral, supone que su costo será asumido por el Estado, a través de la firma del convenio entre el TSE y la Dirección General de Correos de El Salvador.

Diagrama 5. Contenido del paquete individual de votación.



Diagrama 6. Formato sugerido de papeleta de votación en caso de una segunda ronda electoral.



5.2 Descripción del paquete de votación por Junta Receptora de Votos.

Adicionalmente al paquete individual de votación, el Tribunal Supremo Electoral deberá preparar y entregar a la Junta Electoral de Votantes en el Exterior los paquetes de votación por JRV y los paquetes electorales. Estos paquetes corresponden a dos momentos del proceso de elección diferentes:

- a) Los paquetes de votación para JRV para el envío de los paquetes individuales a los votantes en el exterior, los cuales deben estar preparados y ser entregados a las JRV de votantes en el exterior, a más tardar 60 días antes de la elección presidencial; y
- b) Los paquetes electorales para JRV para el día de la elección.

Los paquetes de votación para JRV para el envío de los paquetes individuales de votación a los electores en el exterior, deben contener al menos los siguientes componentes:

- a) 1500 paquetes individuales de votación;

- b) El Padrón Electoral de Votantes en el Exterior de mesa de la JRV correspondiente, el cual incluye la dirección del votante;
- c) El Acta de Instalación de la mesa;
- d) El Acta de Cierre de la Verificación del paquete individual de votación;
- e) El Acta de Entrega a la Junta Electoral de Votantes en el Exterior de los paquetes individuales de votación;
- f) El sello de tinta de la JRV;
- g) Un depósito postal para la entrega sellada de los paquetes individuales de votación;
- y
- h) El material de trabajo de la JRV.

Los paquetes electorales para JRV para el día de la elección, son los mismos que reciben el resto de JRV para el proceso de votación local, con las siguientes excepciones:

- a) El Padrón de Mesa se refiere al Padrón Electoral de Votantes en el Exterior, igual al utilizado durante la etapa de verificación y envío de los paquetes individuales de votación;
- b) El paquete electoral no contiene las papeletas de votación;
- c) Tanto el Acta de Instalación de la mesa como el Acta de Cierre y Escrutinio, en sus encabezados deben llevar una leyenda que indique que son actas referidas al voto desde el exterior.

6. Módulo de acopio y transmisión de la información electoral por la vía postal.

El mecanismo para el envío del Paquete de Votación así como para la recepción del voto postal, implica resolver una buena cantidad de detalles de orden jurídico electoral, técnicos y logísticos para garantizar la buena marcha de esta operación.

En primer lugar, el TSE debe disponer de un lugar especial y adecuado para el envío y la recepción del voto por la vía postal, el cual brinde las garantías necesarias para el manejo de este material electoral en todas sus fases, especialmente en lo que se refiere en sus dos momentos, el de preparación y envío de los paquetes individuales de votación, como al momento de la recepción de los votos y del escrutinio de los mismos el día de la elección.

Adicionalmente, se requiere contar con un organismo electoral temporal especializado, al nivel de la Junta Electoral Departamental, que sea el responsable de la administración del proceso de voto desde el exterior, el que reciba del TSE todo el material electoral que se encargue del seguimiento de las JRV organizadas para la administración del correcto y puntual envío a los votantes en el exterior y luego prepare las condiciones de infraestructura y logísticas necesarias para la recepción de los votos emitidos por la vía postal.

En ese sentido, se sugiere que para el envío y la recepción de los votos de los salvadoreños residentes en el exterior, el TSE cree una Junta Electoral de voto desde el exterior (JEVEX), y para el escrutinio de éstos, se creen cuantas Juntas Receptoras de Votos desde el exterior (JRVEX) sean necesarias.

Para ambos organismos electorales temporales, se deberán desarrollar en la Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el exterior en las Elecciones Presidenciales, las funciones a desempeñar, así como los plazos en los cuales deben cumplir dichas funciones.

Para lograr un mejor control y orden, tanto en el envío como en la recepción y escrutinio de los votos postales, se sugiere que el TSE conforme a las JRVEX de acuerdo a cada una de

las seis Regiones en que se ha categorizado la distribución de los salvadoreños y salvadoreñas residiendo en el exterior.

De esa manera, se tendrá un número definido de JRVEX que atenderán la Región de Norte América, otras a Centro América y el Caribe, otras a Sur América, otras a Europa, otras a Asia y Medio Oriente y otras a Oceanía y África.

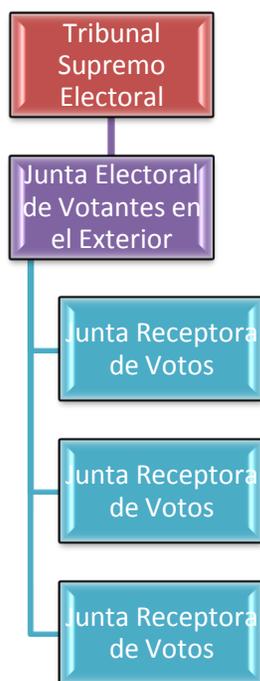
Cuadro #5. Estimación de participación electoral por región.

Región	Población
Norte América	148,859
Centro América y Caribe	8,026
Sur América	177
Europa	2,392
Asia y Medio Oriente	16
Oceanía y África	1,059
Total	160,529

Elaboración propia, con base a la encuesta realizada por el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior el año 2011 y la Estimación de participación Electoral desde el Exterior.

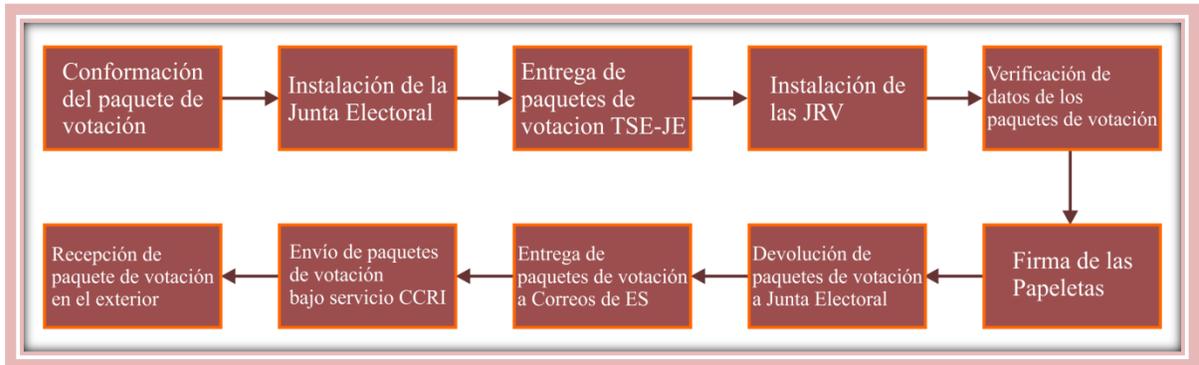
Para los organismos electorales temporales que por delegación del TSE tendrán bajo su responsabilidad la administración del voto desde el exterior se propone la siguiente estructura de organización:

Diagrama 7. Propuesta de estructura de organización de los organismos electorales temporales para el voto desde el exterior.



Tomando en consideración que las JRVEX tendrán que firmar las papeletas y enviar a los votantes en el exterior sus respectivos paquetes individuales de votación, debidamente cerrados, actividad para la cual tendrán alrededor de diez días calendario para realizarla, y para garantizar que esta tarea se cumpla en el debido tiempo y forma, se propone que cada una de estas JRVEX podría tener bajo su responsabilidad el control de hasta mil quinientos votantes desde el exterior, a los cuales deberá enviar sus correspondientes materiales electorales para posteriormente recibir sus votos por la vía postal (40 días ida y regreso).

Diagrama 8. Flujo para el envío del paquete de votación a los votantes en el exterior.

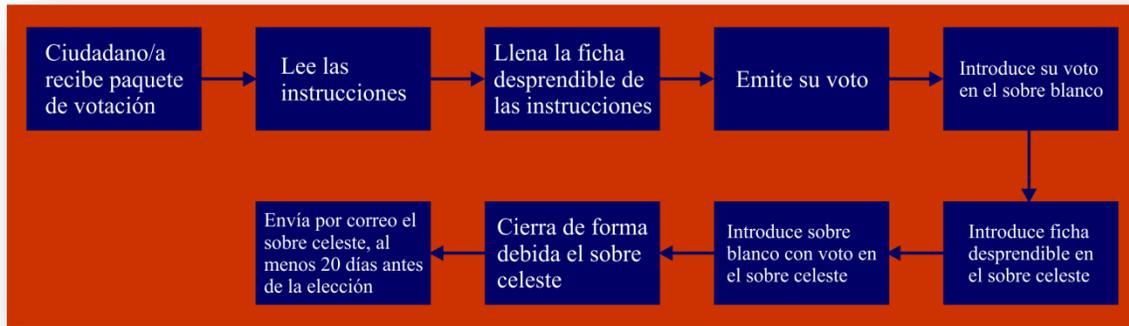


Para el caso de la primera vuelta de votación, el ciudadano o ciudadana residente en el exterior, al momento de recibir su paquete de votación debe:

- a) Votar por el partido político de su preferencia, marcando la bandera correspondiente en la papeleta de votación que ha recibido para tal fin.
- b) A continuación introducirá la papeleta de votación en el sobre blanco y sin marcas y lo cerrará.
- c) Posteriormente, insertará el sobre blanco y sin marcas dentro del sobre celeste que lleva impresa la dirección de las oficinas centrales del TSE en El Salvador con el número de la respectiva Junta Receptora de Votos y los datos del votante, quien lo remite.
- d) El sobre celeste, deberá enviarlo con al menos veinte días de anticipación al día de la elección, a la dirección impresa en el mismo, ya sea por vía postal, o por entrega personal en las oficinas que para tal fin disponga el TSE, y deberá llegar, a más tardar el día de las elecciones, antes del cierre de la votación.

Igual procedimiento al anterior se deberá realizar en caso que se diese una segunda vuelta electoral, pero en esta oportunidad deberá utilizar la papeleta especial diseñada para una posible segunda ronda de votación.

Diagrama #9. Retorno del sobre celeste, el cual contiene la ficha desprendible y el sobre blanco con el voto.



Recibidos en el TSE por la JEVEX los sobres celestes con los votos procedentes del exterior, se trasladarán al lugar previamente designado para su custodia hasta que sean entregados, el día de la elección, a las JRVEEX correspondientes, de conformidad a la numeración previamente establecida y a la región de donde procedan.

El día de la elección, los miembros de las JRVEEX, después de quedar debidamente instaladas por segunda vez sus mesas conforme a la ley, procederán de la siguiente manera:

- a) Recibirán de manos de la JEVEX los sobres celestes sin abrir, para cotejarlos contra la información del Padrón Electoral de las Juntas Receptoras de Votos que utilizaron en la fase de envío.
- b) Acto seguido, el Secretario de la JRVEEX deberá firmar el Padrón Electoral y además, deberá aplicar un sello con la leyenda “VOTÓ”; en la casilla correspondiente a cada elector.
- c) Luego los miembros de las JRVEEX, abrirán el sobre exterior celeste del que extraerán, sin abrir, el sobre blanco y sin marcas que contiene el voto, el que insertarán en la urna correspondiente.

Este procedimiento se hará de manera individual para cada sobre recibido a tiempo.

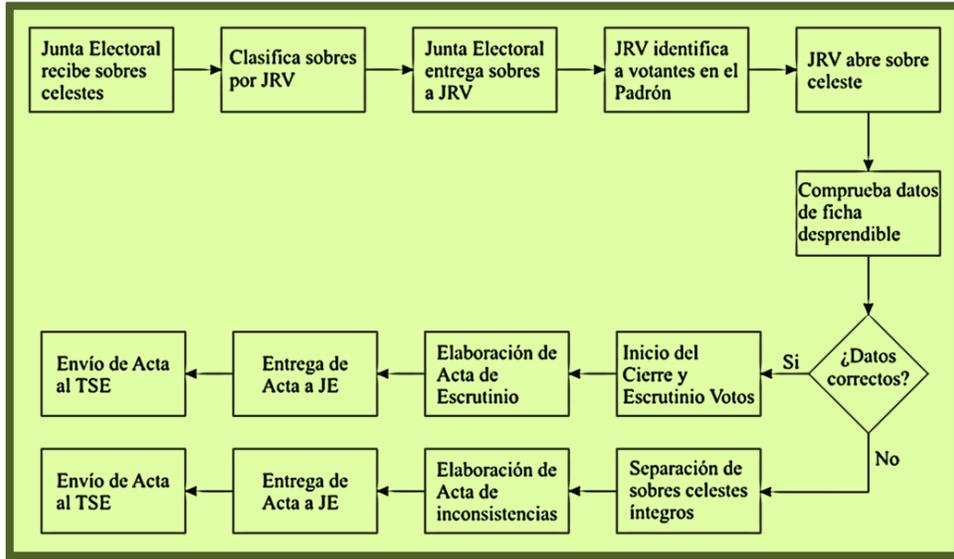
Los sobres con el nombre del remitente serán conservados junto con el Padrón Electoral.

Finalmente, pasadas las cinco de la tarde el día de la elección, los miembros de la mesa sacarán de la urna los sobres blancos y sin marcas de manera individual y los abrirán, iniciando el proceso de cierre y escrutinio de conformidad a lo establecido en el Código Electoral.

Los sobres celestes que sean recibidos después del cierre la elección serán registrados por los delegados de la JEVEX y anulados sin abrir por extemporáneos.

Las Actas de Cierre y Escrutinio serán levantadas en formularios proporcionados por el TSE, en un juego constituido por una hoja original y sus respectivas copias perfectamente legibles, cuyo número dependerá de la cantidad de partidos políticos y coaliciones que participen en la elección presidencial de que se trate.

Diagrama #10. Proceso de recepción, identificación del votante y escrutinio de los votos.



Resumen de los instrumentos electorales a utilizar y los pasos a seguir en el proceso del voto desde el exterior

1. Instrumentos electorales a utilizar en el voto desde el exterior.

1.1 Papeletas de Votación.

Las papeletas de votación a utilizar para el voto desde el exterior son de dos tipos:

- a) Papeleta de votación para la primera vuelta. En general, es la misma papeleta que se utilizará durante la primera vuelta electoral presidencial en el territorio nacional.
- b) Papeleta de votación para una posible segunda vuelta electoral. Esta papeleta tiene un diseño especial en su reverso, ya que en lugar de llevar las banderas de los partidos políticos contendientes, lleva un recuadro en blanco para que el votante escriba dentro el nombre o las siglas del partido político de su elección.

1.2 Documentos del proceso electoral.

Son diez diferentes documentos, entre actas y comprobantes, que se utilizarán en los diferentes tramos del proceso de voto desde el exterior:

- a) Comprobante de entrega de paquete individual de votación de la DOE a la Junta Electoral de voto desde el exterior. A través de este comprobante la DOE del TSE hará entrega a la JEVEX de todo el material que compone el paquete individual de votación.
- b) Acta de instalación de la Junta Electoral de voto desde el exterior. Al momento de su conformación por parte del TSE, se deberá levantar un acta de instalación de este organismo electoral temporal.

- c) Acta de instalación de la JRVEX – durante el proceso de revisión de los paquetes electorales. Al inicio del proceso de revisión y ensamblaje de los paquetes individuales de votación, cada JRVEX que se instale para este propósito deberá elaborar un acta donde se detallen los datos personales de los miembros que la conforman (nombres y números de DUI) así como la fecha de su instalación y los pormenores que acompañaron a este proceso si los hubiese.
- d) Acta de devolución de paquetes individuales de votación, de la JRVEX a la JEVEX. Finalizado el proceso de revisión de los paquetes individuales de votación por parte de las JRVEX, éstas harán devolución de los mismos a la JEVEX a través de esta acta.
- e) Comprobante de entrega de paquete individual de votación de JEVEX a la Dirección General de Correos de El Salvador. La JEVEX deberá entregar a Correos los paquetes individuales de votación con el objeto de ser enviados por esta Dirección a los votantes en el exterior, para lo cual utilizará este instrumento electoral.
- f) Comprobante de entrega del voto postal de la Dirección General de Correos a la JEVEX. Al momento de comenzar la recepción de los sobres celestes en las oficinas de Correos de El Salvador, esta Dirección realizará las entregas a la JEVEX a través de este comprobante, el cual debe detallar cada uno de los paquetes que le están siendo entregados a la JEVEX así como la fecha y la hora tanto de su recepción en el país, como de su entrega a la JEVEX, con el objeto de validar que su entrada ha sido antes del cierre de la votación el día de la elección.
- g) Acta de instalación de la JRVEX y apertura de la votación. Las JRVEX se instalarán nuevamente el día de la elección a partir de las diez de la mañana, para lo cual deberán levantar una segunda acta de instalación antes de iniciar el proceso de recepción e identificación de los votantes desde el exterior.
- h) Acta de cierre y escrutinio. A las cinco de la tarde del día de la elección, tiempo en que finaliza el período de votación en todo el territorio nacional, las JRVEX comenzarán el proceso de cierre y escrutinio de la elección, de lo cual dejarán constancia en la correspondiente acta, mostrando en ella los resultados obtenidos en su mesa de votación.
- i) Acta general preliminar del voto desde el exterior. Con las copias correspondientes de las actas de cierre y escrutinio que le entreguen las JRVEX a la JEVEX, ésta debe proceder a elaborar el acta general, la cual deberá estar lista y entregada al TSE y a los partidos políticos, a más tardar dieciocho horas después del cierre de la votación.
- j) Acta de destrucción de sobres inutilizados por extemporáneos. El arribo al país de cualquier sobre celeste pasadas las cinco de la tarde del día de la elección, será considerado como inutilizado, el cual deberá quedar bajo la responsabilidad de la JEVEX para ser posteriormente destruido sin abrirse, todo en presencia de los representantes de los partidos políticos y coaliciones contendientes. Todo este procedimiento deberá quedar consignado en esta acta de destrucción de material electoral.

1.3 Instructivos para la votación.

Se entregarán como parte del paquete individual de votación, dos instructivos que orientarán al votante como proceder a votar durante la primera vuelta y en el caso de una

segunda ronda electoral. Este instructivo debe incluir una ficha desprendible que deberá llenar el votante en cada caso, brindando sus datos personales, su número de DUI, código de votación, fecha, firma y en caso de requerirse, una impresión de su huella dactilar.

1.4 Sobres.

Los sobres a utilizar para el envío del paquete individual de votación y la devolución del voto postal son:

- a) Sobre manila. Su tamaño es oficio y se utilizará para enviar dentro de él los materiales necesarios para la votación desde el exterior.
- b) Sobres celestes. Necesarios para la devolución del voto, primera y segunda vuelta, así como la ficha desprendible.
- c) Sobres blancos. Utilizados para guardar el voto. No contienen ningún tipo de marca y únicamente deben traer en su interior la papeleta de votación.

1.5 Solicitudes con el padrón de votantes en el exterior (PEVEX).

Existen cuatro tipos de solicitudes relativas al padrón de votantes en el exterior:

- a) Solicitud al Padrón Electoral de Votantes en el Exterior (PEVEX). Utilizada para que el ciudadano o ciudadana solicite formalmente al TSE su inscripción para votar en una elección presidencial determinada.
- b) Solicitud para corrección de errores evidentes. Durante el período de consulta de los datos ciudadanos al padrón electoral de votantes en el exterior, al descubrir el interesado o la interesada cualquier error evidente en sus datos, podrá solicitar al TSE su corrección mediante el llenado y envío de este formulario.
- c) Solicitud para cambio de domicilio de votación en el padrón. Si durante el período hábil para la inscripción al padrón electoral de votantes en el exterior, cualquiera de los inscritos o inscritas cambia su domicilio de votación, se podrá solicitar el nuevo cambio de dirección al TSE mediante el llenado y envío de la correspondiente solicitud.
- d) Solicitud para darse de baja en el padrón de votantes en el exterior. Si durante el período hábil para la inscripción al padrón electoral de votantes en el exterior, cualquiera de los inscritos o inscritas desea cambiar su domicilio al territorio nacional para ejercer su derecho de sufragio en el país, se podrá solicitar la baja del PEVEX y solicitar el cambio al TSE para votar en un recinto especial dentro del territorio nacional, mediante el llenado y envío de la correspondiente solicitud.

1.6 Notificaciones.

El TSE deberá notificar al ciudadano o ciudadana que solicite su inscripción al padrón electoral de votantes en el exterior, sobre su inscripción o no al mismo, para lo cual deberá utilizar un formato de notificación oficial, según sea el caso.

2. Pasos a seguir para ejercer el derecho al sufragio desde el exterior.

2.1 Inscripción en el padrón electoral de votantes en el exterior.

Dado el grado de dispersión geográfica de los ciudadanos y ciudadanas salvadoreñas que residen en el exterior y en función de garantizar un proceso de votación confiable y seguro,

además de encontrarse inscrito en el Registro Electoral del TSE, las o los votantes deberán solicitar en cada proceso electoral su debida inscripción al padrón electoral de votantes en el exterior, para lo cual llenarán la solicitud correspondiente, a través de los medios, que para tal fin, disponga el TSE.

2.2 Proceso centralizado de revisión e inscripción.

El TSE recibirá por los medios establecidos, todas las solicitudes de inscripción de las y los ciudadanos, los revisará detenidamente, validando que cumplan con todos los requisitos que la ley exige y procederá a su inscripción en el PEVEX. Sea que la solicitud cuente o no con los requisitos de ley requeridos, el TSE procederá a informar al solicitante su inscripción o no en el PEVEX para la elección correspondiente, mediante una notificación oficial. Si la solicitud es aceptada, en la notificación el TSE deberá enviar el código de votación correspondiente.

2.3 Proceso de consulta al PEVEX.

Finalizado el período de inscripción al PEVEX, el TSE dispondrá de un período para que los inscritos e inscritas puedan revisar sus datos en el padrón. De encontrarse errores evidentes en su publicación, la ciudadana o ciudadano podrá solicitar los cambios al TSE, mediante la presentación del formulario pertinente. De igual forma se podrán solicitar al TSE en los períodos de ley correspondientes, los cambios de dirección de votación en el exterior y la baja del PEVEX con el objeto de ejercer el derecho a voto en el territorio nacional.

2.4 Proceso de ensamblaje y revisión del paquete individual de votación.

Para administrar el proceso de votación desde el exterior, el TSE nombrará dos organismos electorales temporales, la JEVEX y el número de JRVEX que sean necesarias. La JEVEX se instalará con setenta y cinco días de antelación al día de la elección y recibirá mediante el comprobante de entrega correspondiente de la Dirección de Organización Electoral, los materiales necesarios para el ensamblaje del paquete individual de votación. Las JRVEX se instalarán sesenta días antes de la elección, y bajo la supervisión de la JEVEX, procederán a instalarse en el lugar dispuesto por el TSE para revisar y ensamblar cada uno de los paquetes individuales de votación que les correspondan. Para llevar a cabo esta tarea el TSE deberá proveer un padrón de revisión que contenga todos los datos necesarios para confrontarlos contra los datos pre impresos, tanto en el sobre manila como en los sobres celestes de devolución del voto. Finalizado el proceso de revisión y ensamblaje, la JRVEX devolverá a la JEVEX, mediante el comprobante de entrega correspondiente, los paquetes para su posterior envío a sus destinatarios en el exterior.

2.5 Envío de los paquetes individuales de votación.

La JEVEX, mediante comprobante de entrega a Correos de El Salvador, pondrá a disposición de esta última Dirección General, todos los paquetes individuales de votación para que por su medio se envíen a sus destinatarios.

2.6 Recepción de los paquetes individuales de votación.

El TSE, a través de Correos de El Salvador y éste a través de las instituciones homónimas en el exterior, deberá garantizar que los paquetes individuales de votación serán entregados únicamente a las personas que aparecen registradas en los sobres manilas como

destinatarios, siendo ésta una de las condiciones de seguridad que garantice un proceso electoral claro y confiable para todos.

2.7 Proceso de votación desde el exterior.

Con el paquete individual de votación en sus manos, el votante procederá a:

- a) Leer la hoja de instrucciones sobre como votar, correspondiente a la primera vuelta.
- b) Acto seguido, deberá marcar su voto sobre el partido de su preferencia en la papeleta destinada para este fin.
- c) Deberá llenar la ficha desprendible con los datos que ahí se le soliciten.
- d) Deberá doblar la papeleta marcada con su voto y colocarla dentro de uno de los sobres blancos, asegurándose que el sobre blanco quede perfectamente sellado con la papeleta marcada dentro.
- e) Seguidamente, deberá introducir en uno de los sobres celestes, el sobre blanco que contiene la papeleta marcada con su voto.
- f) Después de realizado el paso anterior, deberá introducir también en ese mismo sobre celeste, la ficha desprendible, la cual ha llenado previamente con todos los datos que ahí se le solicitan.
- g) Deberá cerrar perfectamente el sobre celeste que contiene al sobre blanco con el voto y a la ficha desprendible con sus datos.
- h) A más tardar veinte días antes de la elección, deberá poner en el correo más cercano el sobre celeste que contiene el sobre blanco con el voto y la ficha desprendible.

En caso de una segunda vuelta el procedimiento de votación es el mismo, con la excepción de que se utilizará la hoja de instrucciones correspondiente a la segunda vuelta y para votar la papeleta especial, en la cual el ciudadano o la ciudadana deberá escribir en el lugar predispuesto, el nombre del partido político de su preferencia o las siglas del mismo y enviar su voto con veinte días de antelación a la fecha establecida para realizar la segunda ronda de votación.

2.8 Entrega de los sobres celestes de Correos de El Salvador a la JEVEX.

En la medida que la Dirección General de Correos de El Salvador reciba los sobres celestes conteniendo los votos ciudadanos, deberá hacer entregas parciales de los mismos a la JEVEX, para lo cual utilizará un comprobante de entrega detallando cada uno de los sobres recibidos, indicando la fecha y la hora tanto de su recepción en el país, como de su entrega a la JEVEX, con el objeto de validar que su ingreso al país se dio antes del cierre de la votación el día de la elección o después de esta hora si fuese el caso.

2.9 Proceso de recepción y escrutinio de los votos desde el exterior por parte de la JRVEX.

Todas las Juntas Receptoras de Votos desde el exterior, se instalarán el día de la elección a partir de las 10:00 am, con el objeto de que previamente sus integrantes puedan votar en sus respectivos centros de votación y luego integrarse a partir de esta hora a su labor de recepción y escrutinio de los votos desde el exterior. Después de instalada la mesa, los integrantes de la JRVEX procederán a revisar cada uno de los sobres celestes recibidos de la JEVEX, verificando la información contenida tanto en la carátula del sobre como la información que contiene la ficha desprendible, contrastándola contra la información del ciudadano contenida en el padrón de mesa que le ha sido entregado para identificar a cada

ciudadano que ha ejercido su derecho al sufragio. Si coinciden ambas informaciones, se procederá a poner un sello en la casilla del votante correspondiente con la leyenda VOTÓ, se extraerá el sobre blanco con el voto y se introducirá en la urna de votación sin abrirlo. Finalmente se guardará el sobre celeste en una bolsa especial para este fin. Llegado el cierre de la votación se procederá a extraer y abrir todos los sobres blancos con los votos desde el exterior, clasificándolos por partido político, realizando acto seguido el escrutinio de votos. Finalizado el escrutinio, la JRVEX deberá llenar el Acta de Cierre y Escrutinio junto con el número de copias que exige la ley y éstas deberán ser entregadas conforme a lo dispuesto en el art. 23 de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.

Costos Generales del proyecto de voto desde el exterior

El siguiente presupuesto ha sido elaborado con la colaboración de las instituciones directamente involucradas en el proyecto del voto desde el exterior, con el fin de proporcionar una idea, lo mas cercana posible, de los costos que tendrá la implementación del proyecto.

Las instituciones de gobierno consultadas son, el REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y el TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, para lo cual se realizaron entrevistas a diferentes funcionarios del haber financiero y técnico, cada uno experto en su área, con el fin de obtener la información necesaria para la elaboración de este presupuesto.

En todo caso, el presupuesto tiene caracter orientativo para cada una de las instituciones, en los cuales se detallan los diferentes recursos necesarios para la implementación de sus respectivos planes de trabajo, en función de llevar adelante el proyecto del voto desde el exterior.

1. RNPN, costos estimados

La implementación del proceso de emisión del DUI para los salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior, implica que el RNPN deberá invertir en tecnología informática para echar a andar los 32 anexos consulares para atender a sus usuarios alrededor del mundo, en sueldos de los funcionarios que estarán a cargo de estas dependencias del RNPN en el exterior y demás costos afines a este proceso de emisión del DUI. Estos costos se detallan en la siguiente tabla para el período 2012 - 2014:

Cuadro #6. Presupuesto del RNPN

DESCRIPCION	UNIDAD DE	VALOR	TOTAL	CANTIDAD	MONTO	2012	2013	2014
	MEDIDA	UNITARIO	PERSONAL	DE CENTROS	MENSUAL			
SUELDOS, AGUINALDOS Y CONTRIBUCIONES PATRONALES					\$ 139,333.13	\$ 1524,091.56	\$ 1524,091.56	\$ 1524,091.56
SUELDOS			40	40	\$ 116,000.00	\$ 1392,000.00	\$ 1392,000.00	\$ 1392,000.00
Delegados de Centro en E.E.U.U.	Plaza	\$ 2,500.00	22	22	\$ 55,000.00			
Delegados de Centros Moviles E.E.U.U.	Plaza	\$ 2,500.00	2	2	\$ 5,000.00			
Delegados de Centro en Canada	Plaza	\$ 3,500.00	4	4	\$ 14,000.00			
Delegados Mexico, C.A. y el Caribe	Plaza	\$ 2,500.00	5	5	\$ 12,500.00			
Delegados en Sur America	Plaza	\$ 2,500.00	1	1	\$ 2,500.00			
Delegados en Asia	Plaza	\$ 4,500.00	2	2	\$ 9,000.00			
Delegados en Oceanía	Plaza	\$ 4,500.00	1	1	\$ 4,500.00			
Delegados de Centro en Europa	Plaza	\$ 4,500.00	3	3	\$ 13,500.00			
AGUINALDOS					\$ 13,446.00	\$ 13,446.00	\$ 13,446.00	\$ 13,446.00
Aguinaldos (Planilla DUI USA)	Aguinaldo	\$ 336.15	40		\$ 13,446.00			
CONTRIBUCIONES PATRONALES A INST. PUBLICAS (ISSS)					\$ 2,057.13	\$ 24,685.56	\$ 24,685.56	\$ 24,685.56
Por Remuneraciones Eventuales		\$ 51.43	40		\$ 2,057.13			
CONTRIBUCIONES PATRONALES A INST. PUBLICAS (AFP)					\$ 7,830.00	\$ 93,960.00	\$ 93,960.00	\$ 93,960.00
Delegados en E.E.U.U., Mexico, C.A. y el Caribe y Sur America	Aportación	\$ 168.75	30		\$ 5,062.50			
Delegados de Centro en Canada	Aportación	\$ 236.25	4		\$ 945.00			
Delegados en Asia	Aportación	\$ 303.75	2		\$ 607.50			
Delegados en Oceanía	Aportación	\$ 303.75	1		\$ 303.75			
Delegados de Centro en Europa	Aportación	\$ 303.75	3		\$ 911.25			
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS						\$ 743,690.40	\$ 743,690.40	\$ 743,690.40
EQUIPOS INFORMATICOS						\$ 145,000.00	\$ -	\$ -
RECURSOS PARA PAGO POR EMISION DE DUI EN EL EXTER	DUI	\$ 7.90	8,000	40	\$ 63,200.00	\$ 758,400.00	\$ 758,400.00	\$ 758,400.00
IMPREVISTOS					\$ 26,426.52	\$ 317,118.20	\$ 317,118.20	\$ 317,118.20
MANTENIMIENTO Y SERVICIOS					\$ 2,500.00	\$ -	\$ 30,000.00	\$ 30,000.00
TOTAL GENERAL						\$ 3488,300.16	\$ 3373,300.16	\$ 3373,300.16

Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas a funcionarios administrativo – financieros del RNPN.

A diferencia del resto de instituciones que intervienen en el proceso del voto desde el exterior, el RNPN está facultado por ley para cobrar por los servicios de emisión del DUI, incluyendo el proceso de emisión para compatriotas que residen fuera del país.

En ese sentido, el RNPN está considerando percibir como ingreso por la venta de cada DUI en el exterior la cantidad de \$29.00, y tiene previsto un costo de fabricación por cada documento de \$7.06.

Adicionalmente el RNPN está calculando un promedio de producción diario de 10 documentos por cada punto de atención al público, comenzando escalonadamente su producción de documentos a partir del mes de agosto del presente año.

Sobre la base de información brindada por el RNPN, en el siguiente cuadro se resume el programa de producción y venta del DUI en el exterior para el período Agosto 2012 – Diciembre 2014.

Cuadro #7. Cuadro de ingresos por Producción y Venta del DUI para residentes en el exterior.

2012					2013	2014	ProducciónTotal
Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre			
690	2,200	3,910	4,840	4,840	70,800	70,800	158,080

Descripción	Total \$
Ingresos por venta del DUI (\$29.00 c/u)	\$4584,320.00
Costo de producción del DUI (\$7.06 c/u)	\$1,116,044.80
Superávit	\$3,468,275.20

Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas a funcionarios administrativo – financieros del RNPN.

Lo anterior implica que la inversión inicial que requiere el RNPN de \$10234,900.47 para el período 2012 – 2014, de acuerdo a las proyecciones de producción y venta del DUI para residentes en el exterior, tendría un retorno del orden de los \$3,468,275.20 dólares, con lo cual el desembolso neto del Estado durante este período bajaría alrededor de los \$7,000,000.00.

2. Ministerio de Relaciones Exteriores, costos estimados

El siguiente presupuesto contempla los costos relacionados con el uso de instalaciones consulares, mobiliario, comunicaciones y otros gastos necesarios para que el ciudadano pueda tramitar su DUI en el exterior.

Cuadro #8. Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores

DESCRIPCION	UNIDAD DE	VALOR	PUNTOS DE	No. DE ANEXOS	TOTAL	2012	2013	2014
	MEDIDA	UNITARIO	ATENCION	CONSULARES	MONTO	JUL - DIC	ENE - DIC	ENE - DIC
ALQUILER OFICINAS		2,150.00		21	\$ 45,150.00	\$ 270,900.00	\$ 541,800.00	\$ 541,800.00
Alquiler oficina	Mes	1,500.00						
Servicios basicos	Mes	500.00						
Limpieza oficina	Mes	150.00						
COMUNICACION DE DATOS		750.00		31	\$ 23,250.00	\$ 139,500.00	\$ 279,000.00	\$ 279,000.00
Comunicaciones	Mes	750.00						
MOBILIARIO		1,000.00	40		\$ 40,000.00	\$ 40,000.00	\$ -	\$ -
Mobiliario (1 Mesa de trabajo, 1 sillón y 5 Sillas espera)		1,000.00						
CAMPAÑAS DE DIFUSION		2,000,000.00			\$ 2,000,000.00	\$ 1,000,000.00	\$ 2,000,000.00	\$ -
TOTAL GENERAL						\$ 1,450,400.00	\$ 2,820,800.00	\$ 820,800.00

Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas a funcionarios administrativo – financieros del Ministerio de Relaciones Exteriores.

3. Tribunal Supremo Electoral, costos estimados

El siguiente cuadro muestra los costos relativos a la formación del padrón electoral de votantes en el exterior, la pre inscripción de votantes, la conformación de los paquetes individuales de votación, su envío y recepción y todos los demás costos relacionados con el escrutinio y transmisión de los datos electorales.

Cuadro #9. Presupuesto del Tribunal Supremo Electoral

DESCRIPCION	UNIDAD DE	VALOR	No. DE	No. DE	TOTAL	2012	2013	2014
	MEDIDA	UNITARIO	KITS	JUNTAS	MONTO		15 AL 31 DIC	1 ENE - 15 ABR
KIT ELECTORAL		\$ 1.30	160,529		\$ 208,687.70	\$ -	\$ -	\$ 208,687.70
Papeleta	2	\$ 0.08						
Hojas con instrucciones	4	\$ 0.10						
Sobre con el voto	2	\$ 0.30						
Sobre celeste de devolución	2	\$ 0.30						
Sobre de seguridad tamaño legal	1	\$ 0.20						
Gastos logísticos de impresión	2	\$ 0.32						
REGISTRO ELECTORAL Y PADRON ESPECIAL						\$ 290,000.00	\$ 576,000.00	\$ 270,000.00
GENERACION, ADMINISTRACION Y MANTENIMIENTO DEL REGISTRO ELECTORAL BASE						\$ 290,000.00	\$ -	\$ -
PREINSCRIPCION Y VALIDACION (SEGUNDO PASO PARA ELABORACION DE PADRONES)						\$ -	\$ 316,000.00	\$ -
GENERACION Y ARMADO DE PADRONES ESPECIALES POR MACRO AREAS POSTALES.						\$ -	\$ 260,000.00	\$ -
CONSULTA SOBRE EL PADRON								\$ 270,000.00
PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS						\$ 370,000.00	\$ 740,000.00	\$ 685,000.00
GERENCIA Y ADMINISTRACION DEL SISTEMA ELECTORAL DE VOTO DESDE EL EXTERIOR.						\$ 90,000.00	\$ 180,000.00	\$ 45,000.00
ADMINISTRACION, VIGILANCIA Y CONTROL DEL PROCESO						\$ 100,000.00	\$ 200,000.00	\$ 550,000.00
SISTEMA DE ESCRUTINIO DE MESA PREIMINAR Y FINAL Y SISTEMA DE DIVULGACION						\$ 90,000.00	\$ 180,000.00	\$ 45,000.00
AUDITORIA DEL PROCESO.						\$ 90,000.00	\$ 180,000.00	\$ 45,000.00
SUPERVISION Y AUDITORIA DE IMPRESION Y ENSAMBLE		\$ 5,025.00			\$ 5,025.00	\$ -	\$ 5,025.00	\$ -
Sueldos (9 Empleados)	15 días	\$ 1,350.00						
Transporte y alimentación JEV del exterior	15 días	\$ 3,675.00						
COSTO DEL VOTO POSTAL	Kit electoral	\$ 3.75	160,529		\$ 601,983.75	\$ -	\$ -	\$ 601,983.75
ALQUILER LOCAL, VEHICULOS Y COMBUSTIBLE		\$ 38,200.00			\$ 38,200.00	\$ -	\$ 6,366.67	\$ 31,833.33
Alquiler local	4 meses	\$ 20,000.00						
Servicios basicos	4 meses	\$ 2,000.00						
Alquiler vehiculo con motorista	4 meses	\$ 15,000.00						
Combustible	4 meses	\$ 1,200.00						
JUNTA ELECTORAL DEPARTAMENTAL		\$ 28,000.00		1	\$ 28,000.00	\$ -	\$ 4,666.67	\$ 23,333.33
Junta Electoral Departamental (10 Miembros)	4 meses	\$ 28,000.00						
Volantes por Junta Receptora	Volantes	1,500						
JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS		\$ 136,615.47		107	\$ 136,615.47	\$ -	\$ -	\$ 136,615.47
Junta Receptora de Votos (5 Miembros)	16 días	\$ 85,615.47						
Transporte y alimentación JRV	16 días	\$ 35,000.00						
Montaje de JRV antes y durante la elección	16 días	\$ 16,000.00						
CAMPAÑAS DE DIFUSION		\$ 2,000,000.00			\$ 2,000,000.00	\$ -	\$ -	\$ 2,000,000.00
TOTAL GENERAL						\$ 680,000.00	\$ 1,332,058.33	\$ 3,957,463.58

Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas a funcionarios administrativo – financieros del TSE.

4. Costos Consolidados

Para conocer de manera general el costo total de este plan, a continuación se presenta un presupuesto consolidado de las tres instituciones gubernamentales que participan directamente en este proceso, en el cual se establece el monto de la inversión necesaria para los años 2012, 2013 y 2014, para la implementación del proyecto.

Cuadro #10. Presupuesto Consolidado del Proyecto de voto desde el exterior.

PRESUPUESTO GENERAL CONSOLIDADO				
DESCRIPCION	2012	2013	2014	TOTAL ACUMULADO 3 AÑOS

PRESUPUESTO REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES	\$ 3488,300.16	\$ 3373,300.16	\$ 3373,300.16	\$ 10234,900.47
SUELDOS, AGUINALDOS Y CONTRIBUCIONES PATRONALES	\$ 1524,091.56	\$ 1524,091.56	\$ 1524,091.56	
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 743,690.40	\$ 743,690.40	\$ 743,690.40	
EQUIPOS INFORMATICOS	\$ 145,000.00	\$ -	\$ -	
RECURSOS PARA PAGO POR EMISION DE DUI EN EL EXTERIOR	\$ 758,400.00	\$ 758,400.00	\$ 758,400.00	

PRESUPUESTO GENERAL CONSOLIDADO				
DESCRIPCION	2012	2013	2014	TOTAL ACUMULADO 3 AÑOS
IMPREVISTOS	\$ 317,118.20	\$ 317,118.20	\$ 317,118.20	
MANTENIMIENTO Y SERVICIOS	-	30,000.00	30,000.00	

PRESUPUESTO MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES	\$ 1450,400.00	\$ 2820,800.00	\$ 820,800.00	\$ 5092,000.00
ALQUILER OFICINAS	\$ 270,900.00	\$ 541,800.00	\$ 541,800.00	
COMUNICACION DE DATOS	\$ 139,500.00	\$ 279,000.00	\$ 279,000.00	
MOBILIARIO	\$ 40,000.00	-	-	
CAMPAÑAS DE DIFUSION	\$ 1000,000.00	\$ 2000,000.00	-	

PRESUPUESTO TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL	\$ 660,000.00	\$ 1332,058.33	\$ 3957,453.58	\$ 5949,511.92
PAQUETE DE VOTACION	\$ -	\$ -	\$ 208,687.70	
REGISTRO ELECTORAL Y PADRON ESPECIAL	\$ 290,000.00	\$ 576,000.00	\$ 270,000.00	
PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS	\$ 370,000.00	\$ 740,000.00	\$ 685,000.00	
SUPERVISION Y AUDITORIA DE IMPRESION Y ENSAMBLE	\$ -	\$ 5,025.00	\$ -	
COSTO DEL VOTO POSTAL	\$ -	\$ -	\$ 601,983.75	
ALQUILER LOCAL, VEHICULOS Y COMBUSTIBLE	\$ -	\$ 6,366.67	\$ 31,833.33	
JUNTA ELECTORAL DEPARTAMENTAL	\$ -	\$ 4,666.67	\$ 23,333.33	
JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS	\$ -	\$ -	\$ 136,615.47	
CAMPAÑAS DE DIFUSION	\$ -	\$ -	\$ 2000,000.00	

TOTAL PRESUPUESTO GENERAL	\$ 5598,700.16	\$ 7526,158.49	\$ 8151,553.74	\$ 21276,412.38
---------------------------	----------------	----------------	----------------	-----------------

Fuente: Elaboración propia con base a las entrevistas a funcionarios administrativo – financieros de las instituciones consultadas.

El presupuesto estimado para el TSE para el período 2012 – 2014 asciende a la cifra de \$5,949,511.92 dólares y la demanda esperada de votantes en ese mismo período se estima en 160,529 personas.

Lo anterior implica que el costo unitario por votante para las elecciones del año 2014 podría ascender al valor de \$37.06 dólares.

Es necesario aclarar, que los cálculos de costos aquí presentados son cifras preliminares que únicamente reflejan una aproximación a la realidad. En su momento, los presupuestos

definitivos tendrán que ser elaborados y aprobados por las instituciones correspondientes de acuerdo a la realidad que se viva al momento de la implementación del proyecto.

Cronograma de ejecución del proyecto

Se presenta a continuación una propuesta de cronograma de ejecución para la puesta en marcha del proyecto de voto desde el exterior.

No cabe duda que el hito más importante a resolver en el muy corto plazo, se refiere a la aprobación de una Ley Especial para el Ejercicio del voto desde el exterior en las Elecciones Presidenciales, sin la cual es virtualmente imposible realizar cualquier intento de implementación del proyecto.

En ese sentido, la búsqueda de los apoyos políticos necesarios para su aprobación, es otra actividad fundamental que debe iniciarse cuanto antes, recordando que los plazos electorales corren y que cada día que pasa es una oportunidad menos que se tiene para la implementación del voto desde el exterior, al menos de cara a las elecciones presidenciales del año 2014.

Cuadro #11. Cronograma de ejecución.

Actividades	Duración	Inicio	Final
Aprobación de Ley Especial de voto desde el exterior			
Presentaciones preliminares para aprobación de ley	36	26/03/12	30/04/12
Aprobación de Ley Especial de voto desde el exterior	76	16/04/12	30/06/12
Aprobación de reforma a Ley Especial de Emisión DUI Exterior		16/04/12	31/12/12
Aprobación de reforma a Código Electoral		16/04/12	31/12/12
Inicio de emisión del DUI en el exterior			
Aprobación del proyecto por RNPN	12	26/03/12	06/04/12
Adquisición de los equipos informáticos y del aplicativo		09/04/12	20/04/12
Implementación del Sistema de Citas para DUI		09/04/12	27/04/12
Adecuación del Centro de Emisión del DUI en el Exterior CEDUI		09/04/12	20/04/12
Instalación de equipos en el CEDUI		23/04/12	27/04/12
Reclutamiento y selección del personal de Anexos consulares		09/04/12	20/04/12
Capacitación del personal Anexos consulares		23/04/12	27/04/12
Inicio del servicio en los anexos consulares	1	07/05/12	07/05/12
Anexos Consulares			
Adecuación de anexos consulares existentes		09/04/12	27/04/12
Alquiler y adecuación de anexos consulares		09/04/12	27/04/12
Instalación de equipos y aplicativos		23/04/12	30/04/12
Registro Electoral y Padrón Electoral			
Desarrollo aplicativo web para inscripción ciudadana Anexos		07/01/13	03/06/13
Desarrollo aplicativo sitio web para inscripción ciudadana		07/01/13	03/06/13
Desarrollo sitio web para publicación de padrón		07/01/13	03/06/13
Etapa de empadronamiento	491	08/05/12	10/09/13

Actividades	Duración	Inicio	Final
Proceso de cambio de domicilio	491	08/05/12	10/09/13
Proceso de inscripción Padrón de Votantes en el Exterior	365	12/11/12	11/11/13
Cierre del Registro Electoral y de cambios de domicilio	1	11/09/13	11/09/13
Cierre definitivo del padrón electoral	1	10/11/13	10/11/13
Inicio del proceso de Voto Postal			
Cierre de candidaturas a elecciones presidenciales	1	10/12/13	10/12/13
Sorteo de las posiciones en la papeleta	1	26/12/13	26/12/13
Elaboración de papeletas	54	27/12/13	18/02/14
Adecuación de sede Junta Electoral (JEVEX)		02/12/13	20/12/13
Adecuación de Centro de Votación		02/12/13	20/12/13
Instalación de Junta Electoral de Votantes en el Exterior	1	23/12/13	23/12/13
Instalación de JRV de Votantes en el Exterior	1	09/01/14	09/01/14
Envío de paquetes individuales de votación	8	17/01/14	24/01/14
Recepción de paquetes individuales de votación		22/01/14	09/03/14
Adecuación de Centro de Votación		06/03/14	08/03/14
Instalación de JRV de Votantes en el Exterior	1	09/03/14	09/03/14
Día de la elección		09/03/14	09/03/14
Campañas de Educación y Difusión			
Ministerio de RR E			
2012		01/06/12	31/12/12
2013		03/01/13	31/12/13
Tribunal Supremo Electoral			
2014		02/12/13	09/03/14

Hitos más destacados

Conclusiones

A continuación se hace una exposición de las determinaciones más importantes definidas a través del estudio de los resultados obtenidos en las diferentes áreas en que se ha dividido el presente estudio.

1. Marco Constitucional.

- a) Dentro de la Constitución salvadoreña, el voto en el exterior es plenamente factible. No existe ninguna restricción constitucional para el ejercicio de tal derecho, por el contrario, existe todo un catálogo de facultades que implica la necesaria ejecución de esa doble categoría del sufragio: derecho-deber.
- b) Los cuatro partidos políticos que respondieron a las consultas, no aprecian obstáculos de carácter constitucional para la implementación del voto desde el exterior de los salvadoreños residentes en el extranjero y más bien, son de la opinión de que existe fundamento constitucional para su promoción.

2. Capacidades institucionales para implementar el voto desde el exterior.

- a) Para poder implementar el voto desde el exterior, es indispensable la creación de una Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones

Presidenciales, donde queden claramente establecidos los principios legales que deberán regirlo.

- b) En general, todas las instituciones involucradas ven al proyecto como un avance importante en el proceso democrático de El Salvador y una demanda legítima de una buena porción de la población salvadoreña.
- c) Tanto el RNPN como el TSE, requieren de un refuerzo en aspectos tecnológicos y logísticos, para lo cual se deberá proceder a realizar un diagnóstico que lleve a formular una propuesta de actualización tanto organizacional como tecnológica.
- d) El RNPN requerirá recursos financieros suficientes para la implementación y operación de la emisión de DUI en el exterior, mientras que el TSE solicitará un presupuesto especial para este fin.
- e) El RNPN requerirá contar con personal destacado fuera del país operando en los anexos consulares, mientras que el TSE, deberá contratar personal temporal, tanto como se requiera en el diseño del programa que prepare el TSE.

3. El Sistema del Documento Único de Identidad.

- a) Para poder ejercer el derecho al voto, es indispensable primero obtener el DUI, tanto para quedar inscrito en el Registro Electoral, como para identificarse fehacientemente al momento de presentarse a ejercer su derecho.
- b) La cobertura del servicio de emisión del DUI en el exterior, debe abarcar la mayor cantidad posible de países donde El Salvador cuenta con Consulados, y que al mismo tiempo se justifique el establecimiento de un punto de enrolamiento al Sistema del DUI.
- c) Por seguridad y economía en la producción del DUI, se debe desconcentrar el proceso de solicitud de inscripción al Sistema del Documento Único de Identidad.
- d) Se debe facilitar el acceso ciudadano en cada punto de enrolamiento en los anexos consulares que se dispongan para este fin.
- e) En cuanto a la tecnología a utilizar en los puntos de enrolamiento, ésta debe estar limitada al uso de equipos de computación que permitan la captura de la información general del ciudadano/a, lo que incluiría la captura de datos personales, la comprobación de su partida de nacimiento, la toma de sus huellas dactilares y de la fotografía de su rostro y un dispositivo para el escaneo de documentos.
- f) Por cuestiones de seguridad y de eficiencia económica, la producción del DUI debe hacerse de forma centralizada.
- g) La emisión del DUI en el exterior, es labor que corresponde exclusivamente al RNPN.

4. Inscripción en el Registro Electoral de Ciudadanos Residentes en el Exterior.

- a) El procedimiento de ingreso al Registro Electoral desde el exterior, en nada debe de diferir al mecanismo actual, con la única salvedad de que esa persona quedará registrada como alguien que obtuvo su DUI en el exterior.
- b) Para las elecciones presidenciales del 2014, la inscripción al Registro Electoral se suspenderá durante el mes de septiembre del 2013 y los cambios de residencia se cerrarán en el mes de marzo de ese mismo año. Esto último puede dificultar los cambios de residencia que se soliciten en el exterior para poder votar en las mencionadas elecciones, dado que el RNPN puede verse sometido a una elevada demanda del servicio, por lo que el plazo de cierre para cambio de residencia puede

afectarle, al ser muy corto el tiempo entre la apertura del servicio del RNPN en los anexos consulares y el plazo de ley que manda el Código Electoral.

5. Solicitud de Inscripción al Padrón Electoral de Residentes en el Exterior.

- a) Para el proyecto de voto desde el exterior, es necesario contar con un mecanismo que permita recoger la intención de participación electoral ciudadana para cada elección, y de esta forma el TSE pueda contar con una herramienta adecuada para formar el Padrón Electoral de Residentes en el Exterior.
- b) Este mecanismo de inscripción, debe garantizar la participación de todos los salvadoreños/as residentes en el exterior.

6. Módulo de votación vía modalidad postal.

6.1 General

- i. Se debe habilitar de manera universal el voto a cualquier salvadoreño residente en el exterior, sin importar el lugar geográfico donde resida.
- ii. El voto por la vía postal, es por el momento, el mejor mecanismo que se ajusta a las necesidades del Sistema Electoral Salvadoreño para habilitar de manera sencilla, eficaz y segura, el voto a los ciudadanos/as residentes en el extranjero.

6.2 Específicas

- a) La Dirección General de Correos de El Salvador es el eslabón clave en toda la cadena logística, para la eficaz implementación del proyecto de Voto de los Salvadoreños desde el Exterior.
- b) Para el caso del voto desde el exterior, el servicio postal a utilizar será el de entrega y envío de correspondencia a través del sistema de Correspondencia Comercial-Respuesta Internacional (CCRI).
- c) Para acceder a este servicio, se requiere que el Tribunal Supremo Electoral haga una solicitud por escrito a la Dirección General de Correos de El Salvador, y por separado se firme un convenio entre las partes, a efectos del pago del servicio.
- d) El envío para la entrega del Paquete de Votación al votante en el exterior, debe hacerse al menos cincuenta días antes de la elección presidencial, de manera que se garantice su entrega y tenga al menos diez días para depositar su sobre de respuesta en el correo del país de residencia y hacer llegar su sufragio de vuelta a El Salvador.
- e) A los diferentes sobres a utilizar para el envío y retorno de la correspondencia electoral, se les deben aplicar medidas de seguridad para garantizar su inviolabilidad durante el envío y retorno.

7. Envío y recepción del material electoral a los votantes en el exterior, el escrutinio de votos y su forma local de transmisión de datos

- a) Se requiere contar con un organismo especializado que sea el responsable de la administración del proceso de voto desde el exterior, el cual reciba del TSE todo el material electoral para su envío a los votantes en el exterior y luego prepare la recepción de los votos emitidos por la vía postal.
- b) La inscripción de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República debe cerrarse al menos noventa días antes de la elección, y no en sesenta días como lo indica el Art. 196 del Código Electoral, de forma tal que se pueda proceder a la

elaboración de las papeletas respectivas con suficiente tiempo para su envío al exterior.

- c) Ante la posibilidad de una segunda vuelta electoral y con el objeto de cumplir a tiempo con el envío del voto por la vía postal, debe considerarse incluir en el Paquete de Votación, una segunda papeleta con características de diseño especiales, donde el ciudadano/a pueda escribir en una casilla única el nombre o las siglas del partido por el cual desea dar su voto en una posible segunda ronda electoral, en tanto que para este propósito, solamente se contará con 30 días a partir de declararse firmes los resultados de la primera vuelta por parte del TSE.

8. Estimación de los costos generales para la implementación del proyecto.

- a) El rubro que más incide en los costos generales del proyecto, son los que se refieren a las campañas de difusión del mismo.
- b) El costo unitario por votante de \$37.06 dólares, proyectado para las elecciones del año 2014, es 18 veces menor al valor que tuvo el voto postal del 2006 en México.

Recomendaciones

1. Generales

- a) En tanto los partidos políticos de alguna manera muestran apoyo al proyecto, es necesario que se les informe y motive sobre el mismo, para lograr la aprobación del nuevo marco legal necesario para su pronta implementación.
- b) El contacto permanente con los salvadoreños/as residentes en el exterior, es necesario para lograr su motivación a participar en las próximas elecciones del 2014. El comunicarles de manera sistemática el avance del proyecto e incentivar su involucramiento en la fase de divulgación y promoción del mismo, ya sea con campañas que se realicen a través de los consulados o a través de programas de divulgación de asociaciones formales y que cuenten con un alto grado de credibilidad de salvadoreños/as residentes en el exterior, se puede lograr la masificación del proyecto.
- c) Paralelamente, se debe hacer un esfuerzo para que el resto de servicios que se ofrecen a los salvadoreños/as en el exterior, a través de los consulados del país, cuenten con el mismo grado de calidad y eficiencia con el cual debe implementarse la emisión del DUI y el voto desde el exterior.
- d) Dado que se hace necesario tener una comunicación efectiva y de alguna manera permanente con el votante en el exterior, se recomienda que el Estado Salvadoreño, a través del Tribunal Supremo Electoral o del Registro Nacional de las Personas Naturales, implemente una red de correos electrónicos de votantes en el exterior, el cual pueda servir como canal oficial para aquella información electoral o registral que sea necesaria comunicar a los interesados. La estructura del correo electrónico puede ser númerodeldui@votox.gob.sv.
- e) Dado el avance tecnológico actual, es importante buscar mecanismos modernos que faciliten y minimicen los costos del voto desde el exterior. En ese sentido, se recomienda utilizar desde un inicio a manera de prueba piloto o como mecanismo de transmisión de resultados electorales preliminares el voto por Internet o el voto electrónico.

2. Específicas

- a) El Estado de El Salvador, debe considerar las bondades para la emisión del DUI, como también en materia de seguridad, planeamiento, estadísticas vitales, etc., que resulta de contar con una información actualizada y centralizada del Registro del Estado Familiar de las Personas, por lo que se hace necesario implementar un sistema automatizado para los 262 municipios del país que viabilice la administración y la centralización el Sistema del Registro del Estado Familiar por parte del RNPN.
- b) Implementar el Número Único de Identidad para cada nuevo asiento de nacimiento.
- c) Aprobar por el RNPN a la brevedad posible, la emisión del DUI en el exterior.
- d) Implementar un sistema de citas para aquellos ciudadanos que deseen obtener su DUI en el extranjero.
- e) Implementar un proceso de producción del DUI de manera centralizada dentro del país, de manera que se minimicen los riesgos en la seguridad, en el manejo y emisión de los documentos, se viabilice la auditoría del proceso de producción y se minimicen los costos.
- f) La apertura de los anexos consulares amplía la posibilidad de compartir tanto el equipo humano como técnico con otras instituciones del Estado que utilizan la misma información ciudadana. En ese sentido se recomienda que puedan compartirse dichos recursos con la Dirección General de Migración para la extensión de los pasaportes a nivel mundial y abaratar los costos de mantenimiento de dichos anexos y al mismo tiempo mejorar el servicio a la población salvadoreña residente en el extranjero.
- g) Formular y someter a aprobación un anteproyecto de Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, para reglamentar todos los aspectos relativos a la emisión del sufragio desde el exterior bajo la modalidad postal.
- h) Formular y someter a aprobación un anteproyecto de reforma al Código Electoral, de manera que se habiliten los plazos necesarios a los salvadoreños/as en el exterior para poder participar en dichas elecciones, ampliando el plazo de inscripción de candidatos presidenciales a 90 días.
- i) Integrar al esfuerzo de promoción del proyecto, tanto a las organizaciones representantes de la sociedad civil en El Salvador, como a las organizaciones de salvadoreños/as residentes en el exterior.
- j) Implementar un sistema de solicitud de inscripción para los salvadoreños/as que deseen participar en determinada elección presidencial, el cual garantice su participación.
- k) Fomentar procesos de capacitación robustos, que garanticen el correcto aprendizaje por parte de los técnicos y usuarios de los diferentes sistemas a implementar dentro del proyecto del voto desde el exterior.

GLOSARIO

ACE	Administración y Costos Electorales. Red especializada de conocimientos electorales.
AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista.
CD	Cambio Democrático.
CE	Código Electoral.
CM	Código Municipal.
CN	Concertación Nacional.
Cn.	Constitución.
CNE	Consejo Nacional Electoral del Ecuador.
CNP-DUI	Centro Nacional de Producción del Documento Único de Identidad.
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
COTEL	Correos y Telégrafos nacionales de Panamá.
CPVF	Credencial para Votar con Fotografía.
D G Correos	Dirección General de Correos de El Salvador.
DUI	Documento Único de Identidad.
DVD	Digital Versatil Disk.
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo de El Salvador.
GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional.
IBRS/CCRI	International Business Reply Service/Correspondencia Comercial respuesta internacional.
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
IFE	Instituto Federal Electoral de México.
ISD	Iniciativa Social para la Democracia.
JCE	Junta Central Electoral.
JE	Junta Electoral de voto desde el exterior.
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.
JRV	Junta Receptora de Votos.
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.
LCRN	Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales.
LDUI	Ley Especial Reguladora de la emisión del Documento Único de Identidad.
LEDUI	Ley Especial Reguladora de la emisión del Documento Único de Identidad en el exterior.
LNERE	Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.
LORN	Ley Orgánica del Registro Nacional de Personas Naturales.
LTEVE	Ley Transitoria Especial Reguladora de los Procedimientos para el ejercicio del voto de los salvadoreños en el exterior.
LTREF	Ley Transitoria del Estado Familiar y los Regímenes Patrimoniales.
MIRE	Movimiento Independiente pro Reforma Electoral.
Mx.	México.
OCR/ICR	Optical character recognition/intelligent character recognition.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIM	Organización Internacional de las Migraciones.

ONU/PNUD	Organización de las Naciones Unidas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
OVEME	Oficina de Vinculación Electoral de los mejicanos.
PEF	Proceso Electoral Federal.
PES	Partido de la Esperanza.
PLAGEL	Plan General de Elecciones de Panamá.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PP	Partido Popular.
REF	Sistema de Registro del Estado Familiar.
RERE	Registro de Electores Residentes en el Extranjero.
RLORN	Reglamento de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Personas Naturales.
RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales.
RR EE	Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.
SSGME	Sub-Secretaria de Gobernabilidad y Modernización del Estado.
TPS	Estatus de Protección Temporal, por sus siglas en ingles.
TSE	Tribunal Supremo Electoral.
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
UNIORE	Unión Interamericana de Organismos Electorales.
UPU	Unión Postal Universal.
VMRE	Voto de los Mexicanos Residentes en el Exterior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<p>Cartaya Ovalles, Cristabel. Una mirada transnacional a la ciudadanía: Voto en el exterior de bolivianos en Madrid. http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/269.pdf</p>	<p>Documento en línea</p>
<p><i>Código de Familia</i> (1995). Decreto Legislativo número 677 del 11 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial número 231, Tomo 321 del 13 de diciembre de ese mismo año, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 27 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>Código Electoral</i> (1992). Decreto Legislativo N° 417, del 4 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial N° 16, Tomo N° 318 del 25 de enero de 1993, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 29 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>Código Municipal</i> (1986). Decreto Legislativo número 274 de fecha 31 de enero de 1986, publicado en el Diario Oficial número 23, Tomo 290 del 05 de febrero del mismo año, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 27 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p>Comunidad salvadoreña en el exterior. DGACE. Ministerio de Relaciones.</p>	<p>Documento en línea</p>
<p><i>Constitución de la República de El Salvador</i> (1983). Decreto Legislativo N° 38, emitido el 15 de diciembre de 1983, y publicado en el Diario Oficial N° 234, Tomo N° 281, del 16 de diciembre del mismo año, San Salvador, El Salvador, recuperada el 20 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p>Correa, María. El Sufragio en Venezuela y el Poder Electoral. http://www.fundacite-merida.gob.ve/portalcc/gestionpublica/sufragioypoderelectoral.pdf</p>	<p>Documento en línea</p>
<p><i>Boletín Informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa</i>. (III N° 26 julio-agosto 2003). La experiencia de otros países sobre el voto en el extranjero. México. http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/voto/boletin_26votoextranjero2003.pdf</p>	<p>Documento en línea</p>
<p><i>Disposiciones Especiales para el Ejercicio del Voto en el Exterior para las Elecciones Presidenciales</i> (2010). Propuesta del Partido FMLN presentada a la Asamblea Legislativa, el 6 de octubre del año 2010, San Salvador, El Salvador.</p>	<p>Propuesta de Ley en Asamblea Legislativa</p>

<p><i>Disposición Transitoria que faculta la identificación de los ciudadanos que aún no han obtenido el Documento Único de Identidad</i> (2002). Decreto Legislativo N° 1038, del 7 de noviembre del 2002, publicado en el Diario Oficial N° 211, Tomo N° 351, del 11 de noviembre del 2002. San Salvador, El Salvador. Recuperada el 30 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p>Emigrantes Mesoamericanos en Estados Unidos de América. OIM (noviembre 2006). Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica. http://163.178.140.43/descargas/documentos/Emigrantes%20Mesoamerica%20en%20Estados%20Unidos%20de%20Am%20E9rica.pd</p>	<p>En línea</p>
<p>Estados Unidos. Población nacida en los países de Mesoamérica (2000). Indicadores demográficos por país de nacimiento.</p>	<p>En línea</p>
<p><i>Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador</i> (2005). PNUD-El Salvador. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones. http://www.pnud.org.sv/migraciones/content/view/9/105/</p>	<p>En línea</p>
<p><i>Informe sobre desarrollo Humano</i> (2009). PNUD. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos. http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009/</p>	<p>En línea</p>
<p>Lafleur, Jean-Michel (2012). Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen. Barcelona. http://www.cidob.org/en/publications/monographs/monographs/diaspora_y_voto_en_el_exterior_la_participacion_politica_de_los_emigrantes_bolivianos_en_las_elecciones_de_su_pais_de_origen</p>	<p>En línea</p>
<p><i>Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales</i> (1995). Decreto Legislativo N° 488, de fecha 27 de octubre del año 1995, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 26 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>Ley Especial Para la Emisión del Documento Único de Identidad en el Exterior</i> (2005). Decreto Legislativo N° 685, del 27 de mayo de 2005, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 29 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>Ley Especial Reguladora de la emisión del Documento Único de Identidad</i> (2001). Decreto Legislativo N° 581, del 19 de octubre de 2001, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 28 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>

<p><i>Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales</i> (1996). Decreto Legislativo número 552, de fecha 21 de diciembre de 1995, publicado en el Diario Oficial Número 21, Tomo 330 el 31 de enero de 1996. San Salvador, El Salvador. Recuperada el 27 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio</i> (1995). Decreto Legislativo número 496, del 9 de noviembre de 1995, publicada en el Diario Oficial número 228 Tomo 329 del ocho de diciembre del mismo año, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 26 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>Ley Transitoria Especial Reguladora de los Procedimiento 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.</i> Decreto número 818 del once de febrero del año 2009. San Salvador, El Salvador. Recuperada el 3 de enero de 2012, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>OIM/ SIEMCA</i> (Mayo 2004). Inmigración y emigración en Centroamérica a inicios del Siglo XXI: Sus características e impacto. Serie Perfil de los Migrantes N° 1. http://www.ulapsi.org.br/web/EstudioMigracionenCentroamerica.pdf</p>	<p>En línea</p>
<p><i>OIM/ SIEMCA</i> (Febrero 2004). Movimientos Internacionales a través de las Fronteras Centroamericanas: El Salvador. Serie Flujos Migratorios No. 3.</p>	
<p>Pew Hispanic Center. Pew Research Center. (March 15, 2011). How Many Hispanics? Comparing New Census Counts with Latest Census Estimates. http://www.pewhispanic.org/files/reports/139.pdf</p>	
<p><i>Reglamento de Correos</i> (1916). De fecha 17 de agosto de 1916, publicado en el Diario Oficial número 205, Tomo 81 del 8 de septiembre del mismo año, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 20 de abril de 2012, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>Reglamento de la ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales</i> (2000). Decreto Legislativo número 34 de fecha 23 de mayo del año 2000, publicado en el Diario oficial número 107, Tomo 347, el 09 de junio del mismo año. San Salvador, El Salvador. Recuperada el 28 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>
<p><i>Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo</i> (1989). De fecha 18 de abril de 1989, publicado en el Diario Oficial número 70, Tomo 303, de ese mismo día, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 20 de abril de 2012, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo leyes.</p>	<p>Ley en línea</p>

<p>RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2006). <i>El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas</i>, Editorial Tomson Aranzadi, Navarra.</p>	<p>Libro con un autor</p>
<p>Ruiz, Laura Carolina. (El Salvador 1989-2009). Migraciones y salvadoreños en Estados Unidos desde las categorías de Segundo Montes. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador 2011. http://es.scribd.com/doc/66844312/Migraciones-salvadorenas-en-Estados-Unidos-desde-las-categorias-de-Segundo-Montes</p>	<p>Libro en línea</p>
<p>Sentencia de Amparo referencia 34-A-96 de fecha 26 de junio de 2000, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 22 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo jurisprudencia.</p>	<p>Jurisprudencia en línea</p>
<p>Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000 de fecha 17 de mayo de 2002, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 26 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo jurisprudencia.</p>	<p>Jurisprudencia en línea</p>
<p>Sentencia de Inconstitucionalidad 11-2004 de fecha 26 de abril de 2006, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 21 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo jurisprudencia.</p>	<p>Jurisprudencia en línea</p>
<p>Sentencia de Inconstitucionalidad 16-1999 de fecha 26 de junio del año 2000, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 21 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo jurisprudencia.</p>	<p>Jurisprudencia en línea</p>
<p>Sentencia de Inconstitucionalidad 28-2002 de fecha 08 de abril del año 2003, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 22 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo jurisprudencia.</p>	<p>Jurisprudencia en línea</p>
<p>Sentencia de Inconstitucionalidad 29-2004AC de fecha 21 de diciembre de 2007, San Salvador, El Salvador. Recuperada el 20 de diciembre de 2011, en http://jurisprudencia.gob.sv vínculo jurisprudencia.</p>	<p>Jurisprudencia en línea</p>
<p>Voto en el extranjero (2008). <i>El manual de IDEA Internacional</i>. Instituto Federal Electoral. México. http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf</p>	<p>Manual en línea</p>