

## PROCESO DEL VOTO DESDE EL EXTERIOR

### Presentación

La Universidad Don Bosco (UDB) y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), estamos realizando un proceso de monitoreo de las Elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, de diputados a la Asamblea Legislativa y del PARLACEN, y de miembros de los Concejos Municipales, a desarrollarse en 2024. Este monitoreo tiene como propósito poner a disposición de la sociedad salvadoreña la información de las principales actividades del Tribunal Supremo Electoral (TSE), de los partidos políticos y sus candidatos, y la regulación normativa de materia electoral a aplicarse en las jornadas electorales. En este tercer boletín, se aborda el proceso normativo del voto del exterior desde la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales (2013) y sus respectivos Decretos Legislativos de reformas aprobados por la Asamblea Legislativa 2018-2021, y que fueron presentados en Memorándum de Propuesta de reforma electoral, número 8 (marzo 2021). Ahora completamos el proceso normativo con las explicaciones del Decreto Legislativo 156/2021, y el Decreto Legislativo 541/2022 que contiene la vigente Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, ambos aprobados por la actual Asamblea Legislativa 2021-2024.

### I. Antecedentes

En enero del año 2013, luego de distintas iniciativas y debido a la importancia e incidencia de la comunidad de salvadoreños en el exterior, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales* (LEEVEEP)<sup>1</sup>, un cuerpo normativo que permitiría el voto de las y los salvadoreños que viven fuera del territorio nacional, únicamente para las elecciones presidenciales.

No obstante, a raíz de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012<sup>2</sup>, la SCn/CSJ resolvió que la Asamblea Legislativa debía crear una normativa que permitiese a los salvadoreños en el exterior, el ejercicio del sufragio en su dimensión pasiva y activa también para las elecciones legislativas y municipales, ya sea para las elecciones del 2018, o a más tardar para las elecciones del 2021. En los puntos 2 y 3 del fallo, la mencionada sentencia expresó que:

*"2. El efecto principal de esta Sentencia es que la Asamblea Legislativa deberá emitir la legislación electoral pertinente o adecuar la ya existente, a más tardar el 31 de julio de 2017, para regular los procedimientos y condiciones que sean necesarias para que los ciudadanos salvadoreños con residencia en el exterior, que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, puedan votar en elecciones legislativas y municipales —sufragio activo— y, además, para que puedan postularse a cargos públicos de elección popular en elecciones presidenciales, legislativas y municipales —sufragio pasivo—.*

*3. Dicho mandato podrá cumplirse de forma progresiva, según lo disponga la Ley. Deberá asegurarse el ejercicio del derecho al sufragio e implementarse en tiempo y territorios en el exterior, de acuerdo a las capacidades organizativas y financieras de las Instituciones implicadas en los procesos electorales, para lo cual la Asamblea Legislativa deberá emitir la normativa correspondiente en el plazo antes determinado. Si por cualquier motivo justificado no fuese posible implementar el voto en el exterior en las elecciones previstas para el año 2018, éste deberá ser garantizado a más tardar para las elecciones a realizarse en el año 2021".*

1. Decreto Legislativo No. 273 aprobado el 24 de enero de 2013, y publicado en el Diario Oficial No. 27 Tomo No. 398 del día 8 de febrero de 2013.  
2. La sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 fue pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (SCn/CSJ) el día 23 de diciembre de 2016.

El incumplimiento de ambos mandatos del fallo, ha impedido tener la legislación requerida del voto desde el exterior, en su contenido y oportuna vigencia, ya sea para las elecciones del 2018 o para las elecciones del 2021. Desde entonces, han existido diferentes actos de los tres principales órganos fundamentales de gobierno: tres iniciativas de reformas legislativas: dos a LEEVEEP, y una al Código Electoral; tres vetos del Presidente de la República a proyectos de reformas legislativas aprobadas por la Asamblea Legislativa; una propuesta de ratificación a proyectos de reformas vetados; pronunciamiento de la SCn/CSJ sobre la Controversia Constitucional 1-2020; resolución de seguimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012; y está pendiente una posible superación de veto a reformas al Código Electoral.

Han pasado más de cuatro años para concretizar una legislación que potencie los derechos políticos de salvadoreños residentes en el exterior. En el Registro Electoral para las elecciones 2021, este grupo lo integraban 431,445 ciudadanos inscritos residentes en el exterior.

## **II. Decreto legislativo 550/2020 aprobado por la Asamblea Legislativa**

El primer Decreto Legislativo que pretendió regular parcialmente lo ordenado por la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012, fue aprobado el día 16 de enero de 2020. La Asamblea Legislativa por medio del Decreto Legislativo 550/2020, contenía reformas a la LEEVEEP en el sentido de aplicar el sufragio activo solo para las elecciones de diputados para la Asamblea Legislativas y del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), excluyendo las elecciones de Concejos Municipales. Dos días antes de la aprobación del Decreto Legislativo 550/2020, el Órgano Ejecutivo había presentado un proyecto de ley para implementar el voto desde el exterior, que incluía el voto para las elecciones municipales, y la modalidad del voto electrónico<sup>3</sup>.

El Decreto Legislativo 550/2020 fue vetado por el Presidente de la República por considerarlo inconstitucional, según escrito presentado a la Asamblea Legislativa el 24 de enero de 2020. Los vicios de constitucionalidad señalados son los siguientes<sup>4</sup>:

- a. El Decreto Legislativo 550/2020 lesiona el principio de igualdad jurídica, al omitir en su texto el sufragio activo a la elección de Concejos Municipales, por parte de los ciudadanos salvadoreños residentes en el exterior, así como los requisitos, condiciones y plazos para el ejercicio del sufragio pasivo por parte de tales ciudadanos;
- b. Vulnere el derecho al sufragio e igualdad de los salvadoreños nacidos en el extranjero, al no regular para ellos, la forma de establecer la circunscripción electoral departamental; y
- c. Al conservarse el procedimiento del voto postal, se estaría afectando el principio de eficacia normativa, pues dicha modalidad es considerada como un mecanismo engorroso e ineficiente para el ejercicio del derecho al sufragio de los salvadoreños residentes en el extranjero. Sin embargo, en

3. El Diario de Hoy, sábado 25 de enero de 2020, *Bukele desiste de usar tecnología para el sufragio en el exterior*, pág. 4.

4. [www.transparencia.gob.sv](http://www.transparencia.gob.sv). Versión pública del veto presidencial al Decreto Legislativo 550/2020, dirigido a los señores secretarios de la Asamblea Legislativa por el Presidente de la República, elaborada de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

conferencia de prensa realizada el día 23 de enero de 2020, el Presidente de la República manifestó: "Estamos dispuestos a ceder (en el voto electrónico) siempre que se incluya el voto para alcaldes y se le de a la diáspora el mismo trato que a los salvadoreños que viven en el país"<sup>5</sup>.

En respuesta al veto, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa convocó al TSE, al Ministerio de Hacienda y a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) para consulta sobre el voto del exterior<sup>6</sup>, especialmente sobre el tipo de elección de Concejos Municipales, aspecto que descartaba la posibilidad de superar el veto. "El presidente de la comisión de reformas electorales, René Portillo Cuadra, dijo que el camino que tomarán será el de elaborar otro decreto que incluya la emisión del voto para elegir también a concejos municipales y no solo a diputados, como se había dejado en el decreto que vetó Bukele"<sup>7</sup>. Al respecto, el Magistrado de la SCn/CSJ Aldo Cáder manifestó que: "Se estaría viendo de forma positiva porque se estaría dando cumplimiento a la sentencia"<sup>8</sup>.

Finalmente, al no haberse superado el veto del Presidente de la República por la Asamblea Legislativa, el Decreto Legislativo 550/2020 no tuvo el carácter de ley obligatoria. En su defecto, el día 6 de febrero de 2020 la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo 564/2020.

### III. Decreto legislativo 564/2020 aprobado por la Asamblea Legislativa

Con las reformas contenidas en el Decreto 564/2020, los salvadoreños residentes en el extranjero, tanto los nacidos dentro o fuera del territorio e inscritos en el Registro Electoral, votarían en las elecciones del 28 de febrero de 2021, para elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa, PARLACEN, y a los miembros de los Concejos Municipales. Además se conservaba la modalidad del voto postal.

El referido decreto reformaba el nombre de la LEEVEEP, y diecisiete disposiciones normativas de la misma. Ahora se llamaría Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior (LEEVE). Importante a destacar es el Considerando III del Decreto 564, que expresamente dice: "*Que la Sala de lo Constitucional, en la sentencia 15-2014, indicó que de acuerdo al principio de soberanía popular -llevado el ámbito local- los únicos ciudadanos habilitados para elegir al gobierno municipal son aquellos a los que afectarán las decisiones que tomará tal cuerpo colegiado, ya que estas incidirán directamente en los intereses de la población del municipio; y congruente con ello la habilitación del voto municipal requiere la comprobación del arraigo con el municipio donde se pretende ejercer el sufragio*".

El día 18 de febrero de 2020, el Presidente de la República por medio de su cuenta de Twitter manifestó: "La @AsambleaSV envió otro adefesio jurídico que incumple la Constitución, la sentencia de la Sala y los derechos fundamentales de nuestros hermanos en el exterior. Es

5. El Diario de Hoy, sábado 25 de enero 2020, *Bukele desiste de usar tecnología para el sufragio en el exterior*, pág. 4.

6. Diario el Mundo, 05/02/2020, *Citan a Hacienda y TSE para definir voto en el exterior*, pág. 5.

7. La Prensa Gráfica, 5 de febrero de 2020, *A Consulta el voto de la diáspora con el TSE y MH*, pág. 12.

8. El Diario de Hoy, jueves 6 de febrero de 2020, *Sala ve positivo que la diáspora pueda votar por alcaldes el otro año*, pág. 3.

por eso que he decidido VETARLO por inconstitucional”<sup>9</sup>. El escrito del veto fue presentado a la Asamblea Legislativa el 18 de febrero de 2020, y los vicios de constitucionalidad señalados son<sup>10</sup>:

- a. El Decreto Legislativo 564/2020, omite la regulación de las condiciones necesarias para el ejercicio del sufragio pasivo por parte de los salvadoreños residentes fuera del territorio de la República, incumpliendo lo ordenado por la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012;
- b. Con respecto a la elección de los diputados de la Asamblea Legislativa, no se regula la forma de establecer la circunscripción electoral departamental para los salvadoreños nacidos en el extranjero;
- c. Para las elecciones de Concejos Municipales, los criterios para determinar el arraigo para ejercer el sufragio activo, resultan excluyentes para los salvadoreños que no cumplan con dichos criterios; y
- d. Se persiste en la regulación del voto postal, el cual ha demostrado en las anteriores elecciones presidenciales que vulnera el principio de eficacia normativa, y no garantiza el efectivo ejercicio de los derechos de los salvadoreños residentes en el extranjero.

El día 27 de febrero de 2020 la Asamblea Legislativa superó el veto presidencial<sup>11</sup>, manifestando la diputada del FMLN Cristina Cornejo que: “Ahora pasamos esta responsabilidad a la Sala de lo Constitucional. La Sala, después de que las partes involucradas responden, tendrán 15 días para poder determinar si efectivamente lo aprobado por esta Asamblea Legislativa está con base a los límites constitucionales”<sup>12</sup>.

En relación a lo anterior, el artículo 174 Cn. dice: *“La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual corresponderá conocer y resolver (...) las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo a que se refiere el artículo 138”*.

Además, el artículo 138 Cn. expresamente declara que, una vez que el proyecto de ley haya sido ratificado, *“deberá el Presidente de la República dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día hábil, para que esta oyendo las razones de ambos, decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días hábiles”*. El Presidente de la República remitió el proyecto de ley a la SCn/CSJ el día 5 de marzo 2020.

---

9. El Diario de Hoy, miércoles, 19 de febrero de 2020, *Bukele veta ley de voto exterior para alcaldes y diputados*, pág. 6.

10. [www.transparencia.gob.sv](http://www.transparencia.gob.sv). Versión pública del veto presidencial al Decreto Legislativo 564/2020, dirigido a los señores secretarios de la Asamblea Legislativa por el Presidente de la República, elaborada de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

11. El veto presidencial se supera ratificando el proyecto de ley con los dos tercios de votos de los diputados electos (56). Arts. 137 y 138 de la Cn.

12. La Prensa Gráfica, viernes 28 de febrero de 2020, *Superan veto al voto desde el exterior y dejan decisión a la Sala*, pág. 24.

## IV. Controversia constitucional 1-2020 y resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012

El día 24 de julio de 2020, la SCn/CSJ resolvió la Controversia Constitucional 1-2020, y la resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012.

### 1. Controversia Constitucional 1-2020

Esta Controversia se origina por el veto presidencial al Decreto Legislativo 564/2020. El Presidente de la República remitió el proyecto de ley a la SCn/CSJ el día 5 de marzo de 2020. En el apartado VI, la sentencia de la Controversia Constitucional resuelve los motivos del veto de la siguiente forma:

- a. Coincide con lo expuesto por el Presidente de la República, sobre que la omisión de regulación del sufragio pasivo conlleva una pérdida significativa de derechos políticos y de oportunidades en materia electoral para quienes están fuera del país e implica el incumplimiento del mandato derivado de los arts. 3 inc. 1°, 72 ords. 1° y 3° y 79 inc. 3° Cn. y de lo ordenado en la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012. En base a ello, determina que el D. L. No. 564/2020 es inconstitucional por omisión.

En este aspecto, la SCn/CSJ especificó *"que ello no puede impedir la entrada en vigencia del decreto referido, porque se trata de una omisión en un aspecto específico que no afecta la validez del contenido completo del decreto mencionado"*.

- b. La SCn/CSJ declara que el voto por parte de los ciudadanos salvadoreños nacidos en el extranjero para elegir diputaciones, debe asignarse a la circunscripción electoral de San Salvador, porque es en el registro del estado familiar de ese departamento donde se inscriben sus nacimientos. En ese sentido, no existe el incumplimiento al mandato derivado de los arts. 3 inc. 1°, 72 ord. 1° y 79 inc. 1° Cn., ni el incumplimiento a la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012. En consecuencia, el precepto vetado es constitucional en este punto.
- c. La comprobación del arraigo no es una medida que afecte u obstaculice ninguna de las modalidades de ejercicio del derecho al sufragio, sino que se trata del establecimiento de una condición razonable e instrumental que lo posibilita. Demostrar arraigo territorial es constitucional. De ahí que las razones aducidas por el Presidente de la República deben desestimarse.
- d. Con respecto al voto postal, la SCn/CSJ manifestó que lo ordenado en la sentencia 156-2012 a la Asamblea Legislativa, fue establecer procedimientos, requisitos y garantías necesarias para permitir el ejercicio del sufragio, y en el marco de la libertad de configuración, el voto postal o la entrega personal de la boleta son formas que permiten cumplir con lo indicado. Por lo tanto, lo regulado por la Asamblea Legislativa en este punto es constitucional. Es importante destacar, que la sentencia de la Controversia Constitucional 1-2020 fue emitida más allá del plazo indicado por el artículo 138 Cn.

Al declararse constitucional las disposiciones vetadas, el Decreto Legislativo 564/2020 fue sancionado por el Presidente de la República el día 12 de agosto de 2020, y publicado en el Diario Oficial número 176 Tomo 428 del 1 de septiembre de 2020.

## **2. Resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012**

En la resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012 emitida el día 24 de julio de 2020, la SCn/CSJ reconoce que la Asamblea Legislativa ha omitido regular el ejercicio del sufragio pasivo en elecciones legislativas y de Concejos Municipales, situación que también expuso en la Controversia Constitucional 1-2020. Por ello, el fallo resuelve tener por incumplida la sentencia 156-2012 de parte de la Asamblea Legislativa. Ante ese incumplimiento, la SCn/CSJ expresa que "se encuentra habilitada para diferir los efectos de la sentencia, incluso en la etapa de seguimiento cuando advierte circunstancias justificativas".

En tal sentido, advierte como causas justificativas las siguientes: a) Que cualquier regulación sobre el sufragio pasivo relacionado, debería realizarse antes del 29 de julio de 2020, que es la fecha límite que tienen los partidos políticos para realizar elecciones internas. Esta circunstancia, impide la producción legislativa y la entrada en vigencia de la misma para cumplir la sentencia 156-2012; y b) Asimismo destaca, *"que la crisis sanitaria a causa de la COVID-19 ha agravado de manera exponencial los problemas sociales, políticos y económicos ya existentes, entre estos, el endeudamiento del país; y, a su vez, ha requerido del Estado efectuar ajustes y priorizar el gasto público para enfrentar la pandemia y garantizar el funcionamiento del aparato estatal, por lo que exigir el cumplimiento del D.L. No. 564/2020 en relación con el ejercicio del derecho al sufragio activo en cuestión en los comicios del 2021 pudiera complejizar la situación antes descrita"*.

Por las razones expuesta, la SCn/CSJ precisa que *"una vez que el D. L. No. 564/2020 esté vigente, la Asamblea Legislativa haga las adecuaciones normativas pertinentes, a más tardar el 20 de diciembre de 2020, para permitir el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en los comicios de 2024"*. Ante un incumplimiento de lo anterior, se autoriza *"al Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral, para que implemente todos los procedimientos y mecanismos que estime necesarios para garantizar que todos los ciudadanos salvadoreños domiciliados en el exterior puedan inscribirse y postularse como candidatos a diputados o miembros de concejos municipales en el evento electoral de 2024"*.

## **V. Decreto legislativo 795/2020 aprobado por la Asamblea Legislativa**

El día 22 de diciembre de 2020 la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo 795/2020, que contiene reformas al Código Electoral y en donde se regula el sufragio pasivo de los salvadoreños residentes en el extranjero, para las elecciones legislativas y municipales. Con dicho acto legislativo, se estaría cumpliendo la resolución de seguimiento de la sentencia 156-2012, emitida el 24 de julio de 2020.

Las reformas al Código Electoral establecen: 1) Que los salvadoreños residentes en el extranjero deben cumplir los requisitos establecidos en la Constitución y las leyes para postularse a una diputación o ser miembros de los Concejos Municipales, y que en caso de ser electos deben ejercer sus funciones de manera presencial; 2) El postulante deberá acreditar que se cumpla con cualquiera de las siguientes condiciones: a) Que su padre, madre, cónyuge o hijos menores de edad residen en el municipio y sean dependientes del postulante; b) Que posee bienes inmuebles en ese municipio; c) Que es parte de sociedades, empresas o realiza cualquier actividad económica en el municipio.

El Presidente de la República vetó el Decreto Legislativo 795/2020 el día 11 de enero de 2021, habiendo remitido a la Asamblea Legislativa el escrito correspondiente el día 13 de enero 2021<sup>13</sup>.

El motivo principal del veto se refiere a los criterios del arraigo. Manifiesta en su escrito el Presidente de la República que: “el factor determinante de arraigo lo trasladan a la permanencia física y territorial de una persona diferente a la del candidato, pero además hace referencia a una calidad personal de dichos terceros, que es la “dependencia” con respecto del postulante o candidato; y en el caso de los otros dos literales hacen referencia a aspectos eminentemente patrimoniales con los cuales debe de contar la persona que pretende justificar su arraigo, de tal manera que se encuentran vinculando el ejercicio de un derecho constitucional a la capacidad económica del postulante”. Según el Presidente, esas reformas vulneran “los derechos constitucionales de igualdad y al derecho al sufragio pasivo, contenidos en los Art. 3 inc. 1°. y 72 No. 3, ambos de la Constitución de la República”.

Más de dos meses han transcurridos desde la presentación del veto a la Asamblea Legislativa, y todavía no ha sido discutido en Sesión Plenaria para ratificar o no el Decreto Legislativo 795/2020, de conformidad al artículo 138 Cn. El actual período legislativo 2018-2021 vence el 30 de abril de 2020.

La conformación de la nueva Asamblea Legislativa, período 2021-2024, tomará posesión el día 1 de mayo de 2021 y esta deberá retomar el debate jurídico político que se ha tenido en los últimos años, a fin de proponer y organizar un proceso de consulta en torno a un nuevo decreto legislativo que atienda los parámetros del sufragio pasivo señalados por la Sala de lo Constitucional.

## **VI. Decreto Legislativo 156/2021 aprobado por la Asamblea Legislativa**

La legislatura 2018-2021 no pudo superar el veto del Presidente de la República al Decreto Legislativo 795/2020. El día 1 de mayo de 2021 tomó posesión la nueva legislatura 2021-2024, cuya conformación partidaria favorecía al señor Presidente de la República<sup>14</sup>, lo que objetivamente hacía insuperable el veto<sup>15</sup>, y que el Decreto Legislativo 795/2020 no finalizara las etapas del proceso de formación de ley. En consecuencia, fracasó la entrada en vigor de una normativa que diera cumplimiento al ejercicio del derecho al sufragio pasivo de los salvadoreños residentes en el extranjero para las elecciones legislativas y municipales.

El día 5 de mayo de 2021, la nueva Sala de lo Constitucional impuesta por la Asamblea Legislativa, pronunció una nueva resolución de seguimiento de la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012, en el sentido que la Asamblea Legislativa “deberá realizar los ajustes normativos que sean necesarios para garantizar el ejercicio del aludido derecho [del sufragio] en su vertiente activa y pasiva para el evento electoral legislativo y municipal próximo, a efecto de que la normativa entre en vigencia, a más tardar, el día 15 de septiembre de 2021”.

---

13. [www.transparencia.gob.sv](http://www.transparencia.gob.sv) Versión pública del veto presidencial al Decreto Legislativo 795/2020, dirigido a los señores secretarios de la Asamblea Legislativa por el Presidente de la República, elaborada de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

14. De los 84 diputados que integran la Asamblea Legislativa, las elecciones legislativas del día 28 de febrero 2021 dieron como resultado para el partido político Nuevas Ideas 46 diputados; y la coalición Nuevas Ideas-GANA 10 diputados. Tribunal Supremo Electoral, *Memoria Especial Elecciones 2021*, 3.12.3. Composición resultante para la Asamblea Legislativa de la República, páginas 212 y 213.

15. De conformidad al artículo 137 inciso 2 de la Constitución, la superación del veto requiere los dos tercios de los votos de los Diputados electos, es decir 56 Diputados. Los partidos políticos a favor del Decreto 795/2020 no alcanzaron dicha cantidad.

En atención a la anterior resolución de la Sala de lo Constitucional, y con la iniciativa de ley del Presidente de la República por medio de la ministra de Relaciones Exteriores, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero*, por medio del Decreto Legislativo número 156 el día 14 de septiembre de 2021<sup>16</sup>, la cual derogaba la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior* en las Elecciones Presidenciales, y sus reformas contenidas en los Decretos Legislativos 355 de fecha 11 de abril de 2013, y 564 del día 6 de febrero de 2020.

El referido Decreto Legislativo 156 tenía como características especiales las siguientes:

- a) Comprendía el derecho a votar y postularse para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano y de la Asamblea Legislativa, y miembros de los Concejos Municipales, arts. 1 y 2;
- b) En el momento de ejercer el voto, los salvadoreños acreditarían su nacionalidad por medio del Documento Único de Identidad, Pasaporte nacional o extranjero, Certificación de Partida de Nacimiento expedida en cualquier municipio del país, o resolución que acredite su nacionalidad salvadoreña por naturalización, documentos que no será necesaria su vigencia, art. 3;
- c) En las elecciones legislativas y de Concejos Municipales, los salvadoreños decidirían el departamento y municipio en donde se asignaría su voto, según los datos de nacimiento o domicilio de los documentos presentados. Para los salvadoreños nacidos en el extranjero decidirían si su voto se adjudicaba en el departamento o municipio según su Partida de Nacimiento registrada en El Salvador, o en el departamento o municipio de nacimiento de su padre o madre; y
- d) No contenía ninguna regulación sobre la modalidad del voto en el extranjero<sup>17</sup>.

## **VII. Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (LESE), aprobada por Decreto Legislativo número 541 el día 18 de octubre de 2022**

La Asamblea Legislativa aprobó la *Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero* LESE, por medio del Decreto número 541 el día 18 de octubre de 2022<sup>18</sup>, y que constituye la normativa vigente aplicable para los eventos electorales a partir del año 2024. A diferencia del Decreto 156, en esta oportunidad el Decreto 541 tuvo la iniciativa de ley de varios diputados de la fracción legislativa de Nuevas Ideas, y no del Presidente de la República. La LESE derogó la *Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales*, y sus reformas; y el Decreto 156, que tuvo una vigencia un poco más de un año.

---

16. Decreto Legislativo número 156 aprobado el día 14 de septiembre 2021, publicado en el Diario Oficial número 185 Tomo 432 de fecha 29 de septiembre 2021. Dicha ley fue aprobada con 77 votos a favor, 1 voto en contra, y 5 abstenciones, *Consortio académico para el fortalecimiento del Estado de Derecho/ seguimientolegislativo.consortioacademico.org, Sesión Plenaria #20-14 de septiembre 2021, Votaciones.*

17. La oposición legislativa criticó la falta del procedimiento para ejercer el voto. Los diputados oficialistas de Nuevas Ideas expresaron que realizarían un proceso de consultas con los salvadoreños residentes en el extranjero. Diario El Mundo, 14/09/2021, *Oposición critica falta de mecanismo para ejercer el voto-Realizarán consulta sobre la forma de voto en el exterior.* Pág. 3. [www.elsalvador.com/noticias/nacional/2021](http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/2021), *Asamblea aprueba voto exterior sin definir cómo se hará*, por Milton Rodríguez/sep. 14, 2021-22:00.

18. Decreto Legislativo número 541 aprobado el día 18 de octubre de 2022, publicado en el Diario Oficial número 210 Tomo 437 de fecha 8 de noviembre de 2022. La LESE fue aprobada con 66 votos a favor, 10 votos en contra, y 4 abstenciones. *Consortio académico para el fortalecimiento del Estado de Derecho/seguimientolegislativo.consortioacademico.org, Sesión Plenaria #78-18 de octubre de 2022, Votaciones.*



A) Objeto de la LESE; tipos de elección para ejercer el voto; y documentos para acreditar la nacionalidad salvadoreña.

Para tener una idea general sobre ciertos aspectos básicos de la LESE, consideramos conveniente referirnos a ello. Las primeras disposiciones de la LESE especifican su objeto, tipos de elección para ejercer el voto, y los documentos de identidad para acreditar su nacionalidad. La LESE garantiza el derecho al sufragio activo y pasivo, es decir, a votar y a optar a cargos de elección popular. El voto en el extranjero será aplicable al tipo de elección presidencial, y de diputados a la Asamblea Legislativa; y los documentos para acreditar la nacionalidad salvadoreña serán el Documento Único de Identidad (DUI) y el Pasaporte, emitidos dentro o fuera del territorio nacional y sin importar su vigencia. Véase Tabla 1.

**Tabla 1. Objeto de la LESE, Tipos de Elección para el Voto en el Extranjero, y Documentos para acreditar la nacionalidad**

Objeto de la LESE	Tipos de Elección para el Voto en el Extranjero	Documentos para acreditar nacionalidad
<p>Garantizar el ejercicio del derecho a votar y a postularse a cargos de elección popular. Normativa: Art. 1.</p>	<p>Elección de Presidente y Vicepresidente de la República; y Elección de Diputados a la Asamblea Legislativa. Normativa: Art. 2.</p>	<p>Documento Único de Identidad, emitido dentro o fuera del territorio nacional; y Pasaporte salvadoreño, emitido dentro o fuera del territorio nacional. En ambos documentos no será necesaria su vigencia Normativa: Art. 3.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la LESE.

Con respecto al derecho al sufragio pasivo, el artículo 5 LESE reconoce y garantiza para los salvadoreños residentes en el extranjero, postularse para las elecciones presidenciales, de diputados al Parlamento Centroamericano y de la Asamblea Legislativa, y de miembros de Concejos Municipales.

En la LESE, se excluye el sufragio activo en el tipo de elección de Concejos Municipales, aspecto que estaría incumpliendo la sentencia de inconstitucionalidad 156/2012, y la resolución misma de seguimiento emitida el día 5 de mayo de 2021. Asimismo, el proceso de formación de ley de la LESE no fue interrumpido, pese a que uno de los motivos del veto presidencial al Decreto 550/2020, fue precisamente la omisión del sufragio activo en ese tipo de elección, por considerarse que lesionaba el principio de igualdad jurídica.

B) Modalidades del voto electrónico en el extranjero

En cuanto a la emisión del voto en el extranjero, el artículo 14 LESE define el sistema de votación de manera electrónica con dos modalidades: el voto remoto por internet; y el voto electrónico presencial. Véase la Tabla 2.

**Tabla 2. Modalidades del voto electrónico**

Voto remoto por Internet	Voto electrónico presencial
Podrá ser ejercido por los salvadoreños en cuyo DUI el domicilio sea en el extranjero.	Podrá ser ejercido por los salvadoreños cuyo DUI el domicilio sea en el territorio nacional; y por los salvadoreños que decidan votar usando su pasaporte nacional.

Fuente: Elaboración propia con base al artículo 14 LESE.

### C) Asignación del Voto emitido en el extranjero

Un tema importante de la LESE es la asignación del voto, el cual es regulado en su artículo 4. En el tipo de elección presidencial se adjudica a la circunscripción nacional, la que coincide con el territorio de la República según el artículo 10 del Código Electoral. La asignación del voto en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, se utiliza el criterio del domicilio, ya sea en el extranjero o en el territorio nacional señalado en el DUI, o si se vota con el pasaporte. Véase la Tabla 3.

**Tabla 3. Asignación del voto ejercido en el extranjero, según documento utilizado por el votante**

DUI con domicilio fuera del territorio nacional	DUI con domicilio en el territorio nacional	Pasaporte
Voto asignado a la circunscripción del departamento de San Salvador.	Voto asignado a la circunscripción departamental correspondiente al domicilio.	Voto asignado a la circunscripción del departamento de San Salvador.

Fuente: Elaboración propia con base al artículo 4 LESE.

Finalmente, y por tener relación con los salvadoreños residentes en el extranjero, es importante indicar dos disposiciones transitorias aprobadas por la Asamblea Legislativa:

1. Decreto 647 la Disposición Transitoria para extensión de plazos para cambio de domicilio en el Documento Único de Identidad<sup>19</sup>, aprobado el día 18 de enero de 2023, cuyo artículo 1 estipula "Todas aquellas personas comprendidas en la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, podrán realizar inscripción por primera vez o modificación de su domicilio en el Documento Único de Identidad, noventa días antes de la fecha establecida por el Tribunal Supremo Electoral para las votaciones electorales de presidente y vicepresidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa de El Salvador, en el año 2024". De conformidad a lo antes transcrito, los salvadoreños residentes en el extranjero podrán cambiar su domicilio hasta el 5 de noviembre de 2023; y
2. Decreto 676 sobre la Disposiciones Transitorias referente a la obtención de la Certificación de la Partida de Nacimiento en los trámites de emisión del Documento Único de Identidad por primera vez, para aquellos jóvenes que cumplirán 18 años de edad entre el 6 de noviembre de 2023 y el 3 de febrero de 2024, en el exterior<sup>20</sup>. Dicho decreto exonera del pago de la tasa por la

19. Decreto Legislativo número 647 aprobado el día 18 de enero de 2023, publicado en el Diario Oficial número 16 Tomo número 430 de fecha 24 de enero 2023.

20. Decreto Legislativo número 676 aprobado el día 7 de marzo de 2023, publicado en el Diario Oficial número 61 Tomo número 438 de fecha 28 de marzo de 2023.

prestación del servicio de Certificación de Partida de Nacimiento en el extranjero, y caducará el día 5 de noviembre de 2023.

## **VIII. Consideraciones finales sobre la Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero (LESE)**

Por las características de la LESE, no hay duda de que su aprobación y vigencia aproximadamente a quince meses del proceso electoral y por la manera de regular algunos aspectos, constituye un riesgo que pudiera estar afectando la credibilidad del voto desde el exterior en las elecciones presidenciales y de diputados a la Asamblea Legislativa 2024.

Antes de la aprobación de la LESE, algunos medios de comunicación informaban las opiniones de diputados de la Asamblea Legislativa y de Magistrados del TSE, sobre el atraso en estudiar el proyecto de ley respectivo<sup>21</sup>. La referida demora reflejaba la falta de discusión entre los legisladores de las diferentes fracciones legislativas, y los principales actores involucrados, como la autoridad electoral, quien deberá garantizar el pleno ejercicio del derecho a votar y postularse a cargos de elección popular de los salvadoreños en el extranjero. Art. 1 inciso 3 LESE.

El principal impacto negativo descansó en la responsabilidad del TSE, especialmente para abordar de forma oportuna y eficiente los diferentes programas del Plan General de Elecciones-Sufragio en el Extranjero, y su correspondiente propuesta de Presupuesto Extraordinario dirigida al Ministro de Hacienda. Hay que recordar que la iniciativa de ley del Presidente de la República por medio de su Ministro de Hacienda, del presupuesto del sufragio en el extranjero, fue aprobada por la Asamblea Legislativa hasta el día 15 de marzo de 2023<sup>22</sup>, con una reducción de \$ 11,071,455.00.

Un tema relevante constituye la complejidad que representan las modalidades del voto electrónico (internet y presencial) y su respectivo Registro, los cuales deben garantizar el ejercicio de un voto "*de manera confiable, segura, personal, auditable, única, secreta, y transparente*", artículo 13 LESE.

Con respecto al voto por internet, la LESE estipula que el TSE deberá garantizar "la debida identificación de los electores", sin limitar el dispositivo que se utilice. La naturaleza de ese voto solo estará habilitada para los salvadoreños con DUI con domicilio en el extranjero. En cuanto al voto electrónico presencial, este será ejercido por los salvadoreños con DUI con domicilio en el territorio nacional, artículo 14 LESE. En ambos casos el TSE creará el respectivo Registro con datos que le proporcionará el RNPN, artículo 13 LESE. Como se señala *supra*, en los DUI no será necesario su vigencia.

Asimismo, tendrán derecho a votar de forma presencial los salvadoreños que decidan votar con su pasaporte nacional, vigente o vencido. Para este caso, el Registro estará conformado con los datos que le proporcionen la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Relaciones Exteriores al TSE.

---

21. <https://www.elsalvador.com/noticias>. Estudio de voto en el exterior lleva casi dos meses de atraso en la Asamblea. Por Eugenia Velásquez, Octubre 2, 2022.

22. Decreto 680, aprobado el día 15 de marzo de 2023, publicado en el Diario Oficial número 53, Tomo número 438, de fecha 16 de marzo de 2023.

Será la Auditoría respectiva, la que determinará según las fuentes de información, la certidumbre en la logística de creación del Registro del Voto Electrónico.

Los principales retos por cumplir de parte del TSE, derivados por la tardanza de la aprobación y vigencia de la LESE son:

- a) El desarrollo del software para el programa de Creación y Cierre del Registro Electoral del Voto Electrónico (REVEL). El REVEL estaría conformado por datos provenientes del Registro Natural de las Personas Naturales, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Ministerio de Relaciones Exteriores, o la autoridad competente. Art. 13 inciso 3 LESE.
- b) La implementación del Sistema de Votación remota por internet y el Sistema de Votación Electrónica presencial, incluyendo la transmisión de resultados electorales. El artículo 14 inciso último LESE expresa que los referidos sistemas de votación "deberán estar definidos por el Tribunal, al menos ocho meses antes de las elecciones", es decir, el 4 de junio de 2023. El TSE ha incumplido, en el tiempo prescrito por la ley, quien será la empresa responsable para desarrollar los mencionados Sistemas de Votación; y
- c) La contratación de las empresas que ejecutarán las siguientes Auditorías: i. La información proporcionada para la conformación del REVEL; ii. La implementación de los Sistemas de Votación remota por internet, y Votación Electrónica presencial; y iii. El sistema de transmisión de resultados electorales.

12



**Asocio Académico para el  
Monitoreo y Observación  
de las Elecciones 2024**

