

San Salvador, 23 de mayo de 2016.

**Señora
Norma Fidelia Guevara de Ramirios
Presidenta de la Comisión de
Reformas Electorales y Constitucionales
Asamblea Legislativa
Presente.**

Por este medio, con expresas instrucciones del Organismo Colegiado, le doy respuesta al oficio número 3257, recibido el día 18 de los corrientes, por medio del cual se nos solicita brindar opinión sobre la conveniencia de ampliar los padrones de cada Junta Receptora de Votos (JRV) de 500 electores a 600 electores.

Luego de sostener reuniones con la Dirección de Organización Electoral (DOE), dependencia encargada de darle seguimiento a la logística de las JRV –instalación, tiempos de votación, entre otros–, traslado a Usted la opinión técnica del TSE, en los siguientes términos:

1. La presente opinión técnica está basada en la experiencia práctica y en datos históricos sobre el comportamiento que los electores y miembros de las JRV's han experimentado el día de la votación en pasados eventos electorales.

2. Los efectos positivos en la logística electoral de establecer 600 electores como máximo por JRV son los siguientes:

- a. Disminución de materiales (cartón corrugado, actas, material genérico) para el llenado del paquete electoral, ya que se estima una reducción aproximada de entre 1,921 a 2,000 JRV's. Sin embargo, el manejo del paquete electoral (peso y tamaño) se vuelve más difícil de manipular para los miembros de JRV.
- b. Reducción en el tiempo de producción del paquete electoral, favoreciendo su entrega y distribución a los centros de votación habilitados.
- c. No impacta directamente la cantidad de centros de votación, pues únicamente se redistribuirían los votantes ya adscritos a cada centro, dando como resultado menos JRV's por centro.
- d. Favorece la adecuación de los centros de votación, optimizando la capacidad instalada en los centros, privilegiando el uso de las aulas a fin de instalar una JRV por aula, y en los centros abiertos se tendría más espacio entre cada una de ellas; esto con el objeto de minimizar el virtual congestionamiento que pudiera ocasionar el incremento de votantes por JRV en horas pico de asistencia.

3. Como efecto negativo se destaca el aumento del peso del paquete, aunque no llegaría al peso máximo del paquete electoral que se alcanzó en las elecciones 2015 de 42 libras peso máximo.

4. Con relación a su impacto en la **instalación de Junta Receptora de Votos**, tomando como parámetro las elecciones de 2015 y que no se celebran elecciones de PARLACEN, se prevé que el tiempo de instalación de las JRV's siempre será menor, reduciendo así el tiempo que se demoraron en el conteo de las papeletas (que en lugar de ser 1,500 papeletas serían 1,200) durante las elecciones anteriores. Se ha realizado un ejercicio de toma de tiempo para esta actividad, estableciendo que los miembros de JRV podrían demorar un promedio de 20 minutos para los 2 bloques de 600 papeletas.

5. En cuanto al impacto en el **proceso de votación**, el Organismo Colegiado es de la opinión siguiente:

- a. No habrían mayores diferencias, pudiendo ser incluso más expedito debido a que los votantes solo marcarán 2 papeletas y considerando que la mayoría de población ya tienen la experiencia del 2015 en relación a las formas de votar por rostro y bajo la modalidad de voto cruzado.
- b. El tiempo promedio por elector para votar en 2015 en San Salvador fue de 7 a 10 minutos; en casos extremos, utilizando 3 papeletas. Por tales razones, se infiere que en 2018 el tiempo promedio para votar por elector será menor.
- c. Pese a lo anterior, existe el riesgo de que se genere una aglomeración de votantes sobre todo en la apertura del centro de votación y horas pico. Al respecto, el comportamiento histórico del votante indica que esto se mantiene hasta las 10:30 am. después de esa hora la afluencia disminuye y se vuelve crítico nuevamente cerca del cierre de la votación.

6. En cuanto al cierre y escrutinio preliminar:

- a. El tiempo de escrutinio para este proceso electoral (Diputados Asamblea Legislativa y concejos municipales) debería ser más corto, ya que no se realizará escrutinio de PARLACEN, el cual por el mecanismo de elección utilizado (voto cruzado por rostro) a nivel nacional es más complicado y tardado.
- b. Pese a lo anterior, la cantidad de papeletas a escrutar por cada JRV será un poco mayor, lo que podría demorar un poco más la culminación del escrutinio preliminar por evento.

7. Consideramos importante hacer notar que el impacto que esta reforma podría acarrear a otros aspectos del procesos electoral 2018, deberá ser minimizado a través de la puesta en marcha de medidas paliativas a nivel logístico-operativo, aplicadas a los **materiales electorales**, entre las que se pueden mencionar: (i) cambio en la dimensión y materiales del paquete electoral, (ii) cambio en dimensiones, materiales y diseño del anaquel o mampara, (iii) cambio en tamaño del exhibidor de padrón por JRV, (iv) considerar y evaluar la posibilidad de incrementar a un anaquel o mampara más por cada JRV, para minimizar las colas de votantes en espera para la marcación del voto, etc.

8. La Escuela de Capacitación Electoral, deberá entre otras cosas, efectuar una revisión del **procedimiento de votación** en mesa, así como de las funciones asignadas a los miembros de JRV, cuando esta se integre con 5, 4 o 3 miembros, para garantizar que el flujo de personas sea continuo y que el anaquel este siendo utilizado simultáneamente, considerando el tiempo que el elector invierte en decidir su voto cruzado.

9. Con relación a la **logística y habilitación de los centros de votación**, estimamos conveniente considerar el espacio necesario en aulas para la instalación de las JRV, garantizando el flujo de circulación de la cola de electores y ubicación del anaquel para garantizar y mantener la secretividad del voto.

10. Se debe garantizar la instalación de las JRV's y la posterior apertura de los centros de votación a la hora indicada (7:00 a.m.) en la ley, para poder disponer del resto del tiempo de la jornada para la votación, y una vez cerrada la votación (5:00 p.m.), iniciar las actividades del escrutinio preliminar y la trasmisión de resultados, y mantener el decreto de asueto el día lunes posterior al evento para el ciudadano que participe como colaborador logístico de partido político, integrante y vigilante de JRV.

11. Debido al sistema de listas abiertas (voto cruzado por rostro) que se utiliza en la elección para diputados, la complejidad es mayor después del cierre de la votación, esto nos lleva a plantearnos dos aspectos a resolver:

- a. En lo logístico: (i) realizar en tiempo, la habilitación y adecuación de los centros de votación; (ii) garantizar la apertura del mismo en la hora establecida por la ley, tanto para el personal que fungirá

como miembro de JRV, vigilantes, estructuras de partidos políticos, fiscalía electoral y miembros de organismos electorales temporales; (iii) facilitar la instalación de las Juntas Receptoras de Votos que el centro de votación albergue, garantizar apertura del centro a los ciudadanos a la hora establecida por la ley, y una vez cerrada la votación; (iv) facilitar las condiciones para la transmisión de resultados de forma eficaz y oportuna.

- b. En lo operativo: (i) aumento de electores por JRV, factor que nos lleva a que con base a la proyección realizada por el Registro Electoral, debemos analizar la capacidad de los centros de votación que podría ser rebasada si el incremento supera sustancialmente lo establecido hasta este día por la legislación vigente (500 electores por JRV).

12. El no considerar los aspectos anteriores podría derivar en una crisis a nivel logístico-operativo, con el consiguiente aumento de contrataciones temporales a capacitar. Además, un incremento hasta 600 electores por JRV, representaría en términos reales, agregar a cada JRV no más de un 50% de lo establecido, considerando el actual ausentismo, por lo que es factible aceptar ese incremento como de 600 electores por JRV como tope. Sobrepasar esa cantidad pondría en riesgo el manejo operativo de las JRV's, cuyo funcionamiento deberá estar diseñado y orientado a facilitar la votación y posteriores tareas que estos ejecutan.

13. Por otra parte, la propuesta de reforma objeto de análisis, conlleva a disminuir la cantidad de personas que los partidos políticos tendrán que proponer al TSE, para ser miembros de JRV's, tal como se representa a continuación:

2015: 10,621 JRV's: (500/JRV) 106,210 personas (21,242 personas/PP)

2018: 11,234 JRV's: (500/JRV) 112,340 personas (22,468 personas/PP)

8,709 JRV's: (600/JRV) 87,090 personas (17,418 personas/PP)

Reducción total de personas a proponer: **25,250 (5,050 personas/PP)**

14. A nivel logístico-operativo, podría entre otras cosas incidir en la reducción de los recursos materiales y en mejorar los tiempos de producción de los materiales electorales, y por consiguiente de actividades vitales tales como el llenado del paquete electoral, así como el traslado y distribución del mismo.

15. Aplicando los resultados obtenidos en la elección 2015 y realizando una estimación estrictamente matemática de los tiempos, se colige hipotéticamente lo siguiente:

Tiempo de proceso actual (2015): Votación continua de 7:00am a 5:00p.m. (10 horas que equivalen a 600 minutos.

$600\text{min}/500 \text{ electores} = 1.2 \text{ min por elector.}$

Valorando porcentajes mínimos y máximos de asistencia de acuerdo a datos históricos:

El promedio de votación en 2015 fue de **261 electores por JRV** equivalente al **52.2 %**

$600 \text{ min}/261 \text{ electores} = \mathbf{2.30 \text{ min por elector.}}$ (En la realidad esto varía por elector y podrían estar incluidos tiempos muertos durante el proceso).

En caso extremo y si se hubiera tenido en 2015 una afluencia del 80% en algunas JRV, se hubieran tardado:

Para 500 electores: $600\text{min}/400 \text{ electores} = 1.5 \text{ min x elector.}$

- a) **Si se toma el tiempo promedio utilizado en 2015 de 2.30 min x elector con una participación del 50%:**

Para 600 electores: $300 \text{ electores} \times 2.3 \text{ min x elector} = 690 \text{ minutos} = 11.5 \text{ horas}$

- b) **con una participación en algunos centros del 80% como máximo:**

Para 600 electores: $480 \text{ electores} = 2.3 \text{ min} \times \text{elector} = 1,104 \text{ min} = 18.4 \text{ horas}$

c) Si se estima 1.5 min x elector con una participación del 50%:

Para 600 electores: $300 \text{ electores} \times 1.5 \text{ min} \times \text{elector} = 450 \text{ minutos} = 7.5 \text{ horas}$

d) Y con una participación en algunos centros del 80%:

Para 600 electores: $480 \text{ electores} = 1.5 \text{ min} \times \text{elector} = 720 \text{ min} = 12 \text{ horas}$

16. Del análisis matemático anterior, se puede establecer que aumentar a 600 votantes cada JRV es una situación manejable para el TSE, con rangos o márgenes razonables de holgura en lo atinente al tiempo de duración de la jornada de votación (10 horas), y considerando posibles imprevistos.

17. Se debe tomar en cuenta que si históricamente en elecciones de diputados y concejos municipales se da una afluencia real de más o menos un 50% de votantes por JRV, al establecer hoy juntas de 600 electores, durante el tiempo de proceso estaríamos en capacidad de atender realmente 300 ciudadanos en la jornada de votación de 10 horas, lo cual con todas las vicisitudes que pudieran surgir, técnicamente se considera razonable, manejable y sobre todo, dentro del rango de la capacidad de atención (500 electores por JRV) utilizado por las JRV's en 2015.

A continuación se muestra un cuadro estadístico de la participación durante el evento electoral anterior y un promedio de participación para las tres elecciones que se celebraron (PARLACEN, Asamblea Legislativa y concejos municipales):

ELECCION DE PARLAMENTO CENTROAMERICANO, ASAMBLEA LEGISLATIVA Y CONCEJOS MUNICIPALES 2015							
DATOS ESTADÍSTICOS							
COD_DE PTO	DEPARTAMENTO	CDV	JRV	ELECTORES	VOTARON	%	prom x JRV
1	SAN SALVADOR	256	2,872	1367,842	666,191	48.7	231.96065
2	SANTA ANA	117	962	451,499	183,208	40.58	190.44491
3	SAN MIGUEL	135	843	387,645	176,663	45.57	209.56465
4	LA LIBERTAD	152	1,205	563,552	280,393	49.75	232.69129
5	USulután	123	636	288,636	137,888	47.77	216.80503
6	SONSONATE	96	756	353,980	171,485	48.44	226.83201
7	LA UNIÓN	112	509	227,007	105,704	46.56	207.66994
8	LA PAZ	114	548	246,456	126,193	51.2	230.2792
9	CHALATENANGO	103	399	172,750	98,101	56.79	245.86717
10	CUSCATLÁN	79	405	183,105	102,914	56.2	254.10864
11	AHUACHAPÁN	84	550	254,234	141,089	55.5	256.52545
12	MORAZÁN	99	341	148,728	88,933	59.8	260.80059
13	SAN VICENTE	64	303	135,410	69,396	51.25	229.0297
14	CABAÑAS	61	292	130,828	66,895	51.13	229.09247
		1,595	10,621	4911,672	2415,053	49.17	
Fuente: Memoria Especial Elecciones 2015							

Conclusión: En razón de lo antes expuesto, el Organismo Colegiado que represento, considera que es factible incrementar a 600 electores las JRV, ya que no afectaría sustancialmente el desarrollo del proceso de votación –pudiendo conservarse el horario de votación– ni el escrutinio; siempre que se cuente con JRV’s de 5 miembros, con tecnología y una buena capacitación a dichos miembros. Esto conllevaría, además, revisar el procedimiento de trabajo en JRV, las funciones de los miembros, establecer un perfil idóneo para los cargos a desempeñar en la JRV, así como aspectos meramente logístico-operativos que contribuyan a que el flujo de personas durante la jornada electoral sea continuo y expedito, garantizando además que el flujo de votantes que atienden las JRV’s, permita que el anaquel doble (o triple) esté siendo utilizado simultáneamente, agilizando así el ritmo de la votación. Se aclara que propuestas de JRV’s con más de 600 electores podría poner en riesgo la elección por las implicaciones que tendría en la logística y demás aspectos.

De parte del Organismo Colegiado y de mi persona, esperamos que la presente opinión técnica sea de ayuda para la discusión sobre la conveniencia de la propuesta de reforma antes indicada.

DIOS UNIÓN LIBERTAD
Dr. Julio Alfredo Olivo Granadino
Magistrado Presidente
Tribunal Supremo Electoral