

SFACAD - 12

De: Ileana Aguilar <iaguilar@iidh.ed.cr>
Para: jigarci@served.cl <jigarci@served.cl>
Fecha: Martes 22 de Febrero de 2000 9:56 AM
Asunto: Revisión de vocablo

Don Juan Ignacio

Adjunto el vocablo "identificación electoral", preparado por Félix Ulloa, a fin de que usted le de lectura y opine sobre su condición (necesidad de ampliar, corregir, o bien, está bien desarrollado). Le agradeceré brindarme su opinión a la mayor brevedad posible. Gracias.

IDENTIFICACION ELECTORAL

I.- Definición

La identificación electoral puede definirse desde dos perspectivas, una de naturaleza procesal que consiste en la acción de verificar por medio de un documento, generalmente confrontado con un listado o padrón que poseen las autoridades electorales, si la persona que se presenta a emitir el voto es quien dice ser. La segunda de carácter sustantivo, se refiere al documento mismo, mediante el cual el votante comprueba ser el titular del derecho a sufragar y, por lo tanto, estar habilitado para votar. Trabajaremos con el segundo concepto.

II.- Tipología

Existen varios tipos de documentos que sirven como medio de identificación electoral, entre ellos consideramos los siguientes:

A. Por su uso

Algunos de ellos tienen usos múltiples; es decir, que además de servir para identificar a los votantes, tienen otras funciones que establecen la identidad personal de los ciudadanos en sus actividades públicas, sus actos jurídicos, sus gestiones administrativas etc. (Costa Rica) Otros cuyo único desempeño se contrae al ámbito del sistema electoral, por ejemplo, para identificar al elector el día de las elecciones o para acreditarlo en diligencias ante la autoridad electoral: inscripción de candidaturas, adhesión a nuevos partidos políticos, entre otras. (El Salvador)

B. Por su denominación

Encontramos varias denominaciones para estos documentos, uno es el término genérico cédula que a su vez se puede llamar cédula de vecindad (Guatemala) o cédula de identidad (Panamá), otros como carnet electoral (El Salvador) o Documento Nacional de Identidad DNI, (España) y algunas más específicas como Credencial para votar con fotografía. (México).

C. Por su vigencia

La validez del documento de identificación electoral es tan variada como la legislación de cada país. Algunos mantienen plazos fijos como Costa Rica, donde la vigencia de la cédula de identidad es de diez años a partir de la fecha de su emisión. (Art.94 Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil). En otros como Perú se va modificando la vigencia según la edad del titular, quien debe obtenerlo al cumplir tres años de edad, renovarlo al cumplir los seis años de edad, en este caso es imperativo la huella dactilar de la madre del menor y cumplidos los sesenta años de edad, su vigencia se vuelve indefinida. (Arts. 91 y siguientes del Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional

de Identificación y Estado Civil). En España el DNI “se renueva por término medio cada cinco años, mientras que una tarjeta electoral debe emitirse antes de cada proceso¹”.

D. Por su expedición

Generalmente este documento lo expide el Estado a través de una dependencia llamada Registro Civil, Registro Electoral, Registro Nacional de las Personas, entre otras denominaciones, el cual está bajo la jurisdicción de la autoridad electoral (Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica), de las municipalidades (Corporación Municipal en Guatemala) o de una entidad autónoma (Registro Nacional de las Personas en Honduras). La obtención del mismo por parte de los ciudadanos puede ser gratuita (El Salvador) u onerosa por tener que pagar un costo denominado tasa (Perú). En algunos sistemas la expedición por primera vez es gratis, pero hay que cancelar una cuota por su reposición, que funciona como una especie de multa o sanción económica.

En cuanto al tiempo para expedirlo, depende del desarrollo tecnológico de cada sistema, hay algunos que lo efectúan casi automáticamente. España tiene la capacidad de producir más de veinte mil documentos diarios, en cambio otros, debido al bajo nivel tecnológico y los complejos procesos de verificación, demoran meses. En el caso de El Salvador, la ley ordena que se entregue dentro de los treinta días siguientes a la solicitud.

Las modificaciones que se pueden realizar en estos documentos se reducen a los cambios de nombre del titular, del estado civil, del domicilio o lugar de votación, las cuales en algunos casos son de carácter voluntario; y, aquellas generadas por su extravío, destrucción o por finalizar su vigencia. En estos casos nos encontramos frente a una reposición obligatoria.

E. Por su portación

Pueden también encontrarse situaciones en las cuales portar el documento de identidad electoral es obligatoria y otras en las que es de carácter voluntario.

La primera, se observa en países donde además de funcionar como documento electoral sirve de medio de identificación ciudadana. En estos casos, los ciudadanos no tienen más opción que portarlo, ante la eventualidad de tener que identificarse para efectuar operaciones cotidianas de carácter comercial, jurídico, administrativo y de cualquier otra índole, en las que se requiera probar su identidad. También puede suceder el caso de países donde sea obligatorio portar un documento de identidad como licencia de conducir, pasaporte, tarjeta de la seguridad social o cualquier otro que, por lo general, contenga la fotografía, la huella dactilar o la firma del titular y, que para las autoridades electorales sea suficiente medio de identificación, evitándose con ello el emitir un documento adicional para fines electorales. Esta última situación está generalizada en la mayoría de estados de los Estados Unidos de América.

¹ Echeverría, Eduardo, *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*. IIDH-CAPEL. Primera Edición. San José Costa Rica. 1997. Pág. 369.

En la situación contraria, cuando se trata de sistemas electorales donde la inscripción en el registro electoral de votantes es voluntaria y el documento de identificación electoral sirve únicamente para actuar dentro del sistema electoral, como es el caso de El Salvador, el portar este documento no tiene relevancia.

La importancia de portarlo obligatoriamente o no, debe enfocarse de cara a los procesos electorales, a fin de garantizar transparencia y seguridad en los resultados. Así, la mayoría de sistemas establece como requisito para entregar la papeleta de votación el día de las elecciones, que el elector muestre su documento de identificación electoral a la autoridad o funcionario electoral correspondiente, a efecto de verificar su nombre en el respectivo *padrón electoral* (o listado), asegurándose que está inscrito. En sociedades más desarrolladas como en los Estados Unidos, muy pocas oficinas electorales piden algún tipo de identificación, los votantes simplemente firman el listado de electores o se registran. La confianza en los resultados, además de un fuerte antecedente cultural que la sustenta, se asegura en el alto nivel tecnológico y la posibilidad de cruzar información entre los diferentes registros estatales.

Desde otro extremo, observamos la poca utilidad que puede tener el documento de identificación electoral en los sistemas donde se permite el voto por correo. Varios países donde funciona este procedimiento, como Australia, Canadá, Dinamarca, Francia y otros, permiten que los electores puedan votar aún si han extraviado su documento de identificación electoral o en todo caso, no lo tenían disponible a la hora de votar. La mayoría de ellos acepta un documento de identidad alternativo. En estos sistemas, “el enviar por correo el documento de identificación electoral genera un doble efecto, por un lado proporciona al votante la información que la administración electoral tiene de él o de ella y, por el otro, le provee de un valioso material informativo como sus propios datos electorales, la fecha de las elecciones, los centros de votación a donde tendrán que acudir a votar con el documento de identificación electoral que recibe”².

Estados Unidos que está en este grupo de naciones, considera además el voto del ausente (*Absentee Voting Act*, de 1986), mediante el cual un elector que sabe que no estará en su localidad el día de las elecciones, pueda votar con anticipación o enviarlo por correo utilizando un formulario de Solicitud Federal por Tarjeta Postal (*Federal Post Card Application- FPCA*), sin acudir a una sede diplomática ni mostrar algún documento de identidad.

Un comentario al margen se impone en cuanto a la obligatoriedad de obtener este documento. La observamos en algunos sistemas donde más allá de una simple necesidad ciudadana para efectuar diferentes actos jurídicos, además de votar, la legislación de la materia impone sanciones particulares, tal es el caso de Costa Rica.(Art.97 Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil)

² Archer, Keith., 1998 *Voter's Proof of Identification for Registration Purposes*. ACE Project CD-ROM. IDEA-IFES-UNITED NATIONS, Created: November 7, 1997. Modified: September 14, 1998.

III.- Criterios de Seguridad

El uso del documento de identificación electoral, como elemento de control y seguridad en los **resultados electorales**, ha demandado una elaboración más efectiva de los mismos. En los países donde el documento de identidad ciudadana tiene otras funciones, entre ellas la de identificación electoral, su emisión falsificada puede afectar diferentes actos jurídicos de carácter comercial o patrimonial más que los resultados electorales, donde la verificación por medio de los padrones (o listas) electorales y la tinta indeleble pueden evitarlo. Menos probable será una práctica electoral fraudulenta, en aquellos sistemas donde dicho documento sirve únicamente para votar, puesto que el interés de falsificarlo sería con el exclusivo propósito de incidir en los resultados electorales y, en estos casos, los otros controles, incluyendo la vigilancia de los contendientes, se activan con mayor énfasis.

Sin embargo, los Estados han aprovechado los avances tecnológicos para mejorar sus sistemas registrales y producir documentos de identificación cada vez más seguros. Desde la modesta plastificación que se utilizó para su protección física, hasta indestructibles materiales producto de fusiones moleculares, se han ensayado. La adopción del documento más seguro depende también de los recursos con que se cuente. En la actualidad, la fotografía, la firma, los sellos de la autoridad electoral, su cobertura plástica y otros rudimentarios mecanismos de seguridad, tienden a ser sustituidos por tecnologías como el sistema AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*), hologramas, códigos de barra y los más avanzados que incluyen un microprocesador capaz de almacenar una hoja de vida completa de su titular, a estas últimas se les ha denominado tarjetas inteligentes.

IV.- Emisión

Corresponde a un organismo del Estado la función de emitir el documento de identidad, sea ésta de carácter genéricamente ciudadana o exclusivamente electoral. La certeza y legitimidad que otorga la fe pública del Estado, es la principal garantía de su confiabilidad. Las modernas políticas de privatización de algunos servicios públicos, aunado a la vulnerabilidad de ciertos registros –civiles en su mayoría- está permitiendo que empresas multinacionales asuman el control técnico de esta función.

En la mayoría de países cristianos, especialmente en la América Latina post colonial, los registros que llevaba la Iglesia Católica fueron la base para organizar los Registros Civiles que, producto de las reformas liberales, trasladaron ésta y otras jurisdicciones eclesiales al Estado. Los Registros Civiles fueron los encargados de establecer legalmente los hechos y actos jurídicos que constituyen la fuente del estado civil de las personas y de extender los documentos probatorios de los mismos. Así, aplicando el principio de publicidad, expiden las certificaciones de asientos de partidas de matrimonios, nacimientos, defunciones, entre otros, lo mismo que el documento que acredita la mayoría de edad y por ende el ejercicio de los derechos ciudadanos. Este documento por regla general es el que comprueba la identidad del ciudadano y lo habilita para el ejercicio de derechos y obligaciones, entre ellas la de votar.

En la actualidad existe una diversidad de modelos organizativos de la función registral; más, se han separado funcionalmente (e institucionalmente en algunos países) el **Registro**

Civil y el *Registro Electoral*, aunque su interacción facilita la emisión del documento de identificación ciudadana y/o electoral, pues mientras en Costa Rica el documento tiene la doble función y es expedido por la autoridad electoral, en El Salvador donde aún funcionan los registros civiles en las Alcaldías Municipales que extienden el documento de identidad, también hay que acudir ante la autoridad electoral para inscribirse en el registro electoral y obtener el carnet electoral (que sólo sirve para votar).

Siguiendo los criterios doctrinarios en esta materia, asentados en la IX Conferencia del *Protocolo de Tikal*, reunida en Costa Rica en Noviembre de 1994, el Estado Salvadoreño creó el Registro Nacional de las Personas Naturales en Octubre de 1995, cuya Ley de Creación consigna en su artículo dos: “Corresponde al Registro Nacional de las Personas Naturales, registrar, conservar y expedir en forma centralizada, permanente y actualizada toda la información sobre los hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales y sobre los demás hechos y actos jurídicos que determine la ley; así como facilitar la localización y consulta de tal información. Corresponde también al Registro Nacional emitir el Documento Unico de Identidad para las personas naturales, el cual será suficiente para identificarlas fehacientemente en todo acto público o privado”. El artículo siete de la misma ley establece: “El carnet electoral continuará vigente mientras no se extienda el Documento Unico de Identidad”.

En el caso de México, el artículo ciento cuarenta del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estipula en su numeral dos que: “La Credencial para Votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto”., y en el artículo ciento cuarenta y cuatro numeral uno establece: “ Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su Credencial para Votar con fotografía”. En el caso de los electores que residen en el extranjero, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) ya tiene previsto generar una credencial permanente, que incluye los mismos mecanismos de seguridad (14 en total) que la Credencial para Votar con fotografía y que se utiliza para votar en el territorio nacional. (Informe Final, 1998)³

V. Conclusión

El Documento de Identificación Electoral constituye un instrumento fundamental para la participación ciudadana en la vida pública dentro de las sociedades modernas. Por su medio se garantiza el ejercicio del derecho humano de elegir y ser electo (Art.21, Declaración Universal de los Derechos Humanos). Por tanto, debe ser elaborado y emitido bajo normas universales de identificación y confianza; mediante procedimientos que faciliten su obtención sin violentar los requisitos de seguridad.

³ Informe Final que presenta la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el extranjero. 12 de Diciembre de 1998. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. México D.F. México.

La entidad a cuya responsabilidad esté adscrito, deberá contar con la confianza social y política de la sociedad en su conjunto y mantenerla mediante su profesionalismo y desarrollo técnico, alejándose de toda influencia política partidista.

No obstante que la riqueza en la diversidad de modelos organizativos en el mundo, permite adecuar el sistema administrativo apropiado al nivel de desarrollo tecnológico, económico, político y cultural de cada nación, es recomendable que se realicen esfuerzos por centralizar en una entidad, preferentemente la autoridad electoral (si goza de la confianza social), la administración de esta función del Estado. Además, procurar que un solo documento reúna las funciones de identidad ciudadana y electoral. Ello reedita tanto en el ahorro de valiosos recursos financieros como en el tiempo de los procesos necesarios para la registración y documentación de los habitantes y de la ciudadanía del país.

Smith, David B., "Federal Voter Registration in Canada: An Assessment", in *Registering Voters: Comparative Perspectives*, Center for International Affairs, Harvard University,

Vocablos de Referencia

Asociaciones de Organismos Electorales

Boletas Electorales

Registro Civil

Registro Electoral

Voto en el exterior

Bibliografía

Administration and Cost of Elections –ACE Project. IFES, IDEA UNITED NATIONS. CD-ROM Version October 1998.

Almada, Carlos., "Identificación de los Votantes y sistemas de Registros", en: *Conferencia Trilateral sobre sistemas electorales*, México, abril 6-8 de 1994, IFES, Washington, 1994.

Carty, R.Kenneth., "Citizens, Electors, Voters and Parties in Canada or The Case of the Missing Voter" List. In: *Registering Voters: Comparative Perspectives*, Ed. John C. Courtney, Center for International Affairs, Cambridge, Harvard University, 1991.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990. Con sus reformas. México D.F., 1994.

Conferencia Trilateral sobre el Voto en el Extranjero. Canadá, Estados Unidos, México. IFES, PNUD, ELECCIONES CANADA, IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Primera Edición, México D.F. 1998.

Courtney, John and Smith, David., "Registering Voters: Canada in Comparative Context", in: Vol.10, *Democratic Rights and Electoral Reform in Canada, Research Studies of the*

Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in Canada, Ed. Michael Cassidy, Dundurn, Toronto, 1991.

IIDH, CAPEL, *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*. IIDH/CAPEL. Primera Edición San José Costa Rica 1997.

Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales. EL Salvador, Diario Oficial No.227 Tomo No.329, del 7 de Diciembre de 1995.

IX Conferencia del Protocolo de Tikal. IIDH/CAPEL. Mimeo. Puntarenas Costa Rica. Noviembre 1994.

Smith, David E., "Federal Voter Enumeration in Canada: An Assessment", in *Registering Voters: Comparative Perspectives*, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1991.

United States Federal Election Commission (FEC), *The Impact of the National Voter Registration Act of 1993 on the Administration of Elections for Federal Office 1995-96*, GPO, Washington, n.d.

Wolfinger, Raymond E., "The Politics of Voter Registration Reform", in *Registering Voters: Comparative Perspectives*. Ed. John C. Courtney, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1991.