



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**PLANTEAMIENTO DE UNA REFORMA  
LEGAL SOBRE LA INSTRUMENTACIÓN  
DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL  
EXTRANJERO**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
PATRICIA LOZANO SANABRIA**

**ASESOR: MTRO. SAÚL MANDUJANO RUBIO  
NOVIEMBRE, 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# DEDICATORIA

*A mis padres, por su inquebrantable confianza y apoyo incondicional durante toda mi vida, y por su inmenso cariño que día a día me demuestran.*

*A mis hermanas, por estar siempre a mi lado y por impulsarme a seguir adelante cada día.*

*A Mau, por toda su dedicación, tiempo y apoyo, pero sobre todo por estar siempre a mi lado en cada momento importante de mi vida; sin él nada de esto sería posible.*

*A mi maestro, Saúl Mandujano por su invaluable apoyo e infinita paciencia*

*Todo este trabajo ha sido posible gracias a ellos.*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	iv
1. EVALUACIÓN DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO DESPUÉS DE LA EXPERIENCIA EN DOS ELECCIONES PRESIDENCIALES.....	9
1.1 Dimensión de la participación política de los migrantes a través del voto.....	9
1.2 La elección presidencial de 2006 y el balance de la primera experiencia del voto transnacional.....	16
1.3 Instrumentación del voto foráneo en la elección presidencial de 2012 a raíz de una nueva propuesta operativa .....	20
1.4 Problemática de la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero..	25
2. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO QUE RIGE LA INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO .....	28
2.1 Diagnóstico general sobre el marco normativo que rige el voto de los mexicanos en el exterior.....	28
2.2 Requisitos para votar en el exterior .....	31
2.2.1. De la credencialización en territorio mexicano .....	34
2.2.2. Inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero .....	38
2.3. Implicaciones de la modalidad del voto postal como mecanismo único de participación política desde el extranjero .....	41
2.4. Dificultades para la emisión de un voto informado y la prohibición de realizar campañas políticas en el extranjero .....	44
2.5. Factores que pueden explicar el desánimo de participar desde el extranjero .....	49

3. PERSPECTIVA INTERNACIONAL DEL VOTO EN EL EXTRANJERO: ANÁLISIS COMPARATIVO.....	52
3.1 Reconocimiento al sufragio en el extranjero en la dimensión internacional .....	52
3.2 El Registro de Electores como requisito para votar desde el exterior.....	57
3.3 Modalidades para la instrumentación del voto en el exterior, del voto postal al voto electrónico.....	63
3.4 Estudio comparativo sobre los costos del voto en el extranjero .....	74
4. PLANTEAMIENTO DE UNA REFORMA LEGAL PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO .....	78
4.1. Modificación del Libro VI del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	78
4.2 Reformas para facilitar la identificación y registro de los mexicanos en el exterior.....	81
4.3 Emisión del voto foráneo a través de nuevas modalidades.....	88
4.4 Campañas electorales. De la difusión del voto a la vinculación con los mexicanos en el extranjero.....	94
4.5 Ampliación de derechos y participación política de los mexicanos en el extranjero.....	100
CONCLUSIONES .....	105
REFERENCIAS DOCUMENTALES.....	108
I. Bibliografía.....	108
II. Hemerografía .....	110
III. Documentos oficiales.....	113
IV. Legislación .....	119
V. Sitios oficiales de internet.....	121

## INTRODUCCIÓN

Basado en la universalidad del derecho al sufragio, el voto desde el extranjero representa una práctica incuestionable en las democracias contemporáneas. No obstante, su instrumentación práctica no considera muchas veces las necesidades de los que ejercen el derecho y complica su emisión con procedimientos dirigidos a garantizar la confianza de los contendientes al interior del país, en lugar de incentivar y promover la participación electoral de los residentes en el exterior.

Un indicador clave para determinar el grado de cobertura de un proyecto de voto en el extranjero, tiene que ver con el tipo de requisitos exigidos para ser considerado elector. Esta clase de requerimientos puede variar de manera significativa de un contexto a otro, en diferentes casos, no sólo se replican aquellos requisitos que suelen imponerse para acceder al ejercicio de los derechos políticos a nivel interno, sino que se agregan algunos que guardan relación con la situación del elector en el extranjero.

Mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el año 2005, Libro Sexto, se estableció en México el modelo postal como método para el registro y el ejercicio del sufragio de los nacionales residentes en el exterior. Modelo inédito y tal vez no el más adecuado, comprometió al Instituto Federal Electoral (IFE) al establecimiento de procedimientos también inéditos para el proceso electoral. Sin ser ajeno a la premisa que dominó el debate de la transición política mexicana, el tema de lo “confiable” se hizo presente en lo relativo al voto en el extranjero. En ese contexto de “elecciones transparentes” cobró sentido la lucha por el voto de los mexicanos radicados en el exterior.

Entre jaloneos y estirones, cuando se acordó instrumentar la modalidad del voto postal y negar cualquier tipo de opción para obtener la credencial de

elector en el extranjero, se eliminó de facto la posibilidad de sufragar a millones de connacionales. Considerada sumamente restrictiva frente a otras alternativas, el voto por envío postal registrado representó desde sus inicios una modalidad de contratiempos. Luego entonces, no debe sorprender los bajos niveles de participación política de los mexicanos residentes en el extranjero.

Dispuesto en los artículos 313 y 314 del COFIPE, los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para el ejercicio del voto, los interesados deberán contar con la credencial para votar correspondiente; solicitar por escrito, con firma autógrafa o huella digital, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero; manifestar, bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar el paquete electoral postal.

Como puede advertirse, es necesario que los mexicanos residentes en el extranjero cuenten con la credencial para votar. Documento indispensable para ejercer el derecho al sufragio, la credencial de elector no se emite en el extranjero,

De tal suerte, mantener la obligación de empadronarse en territorio nacional se traduce en el primer obstáculo para sufragar desde el exterior. El ciudadano interesado debe trasladarse a México y presentar un comprobante de domicilio que acredite su residencia dentro de una sección electoral. Como no está previsto el envío de la credencial a su domicilio, debe presentarse de manera personal a recogerla, es decir, para efectos prácticos se le obliga a permanecer temporalmente en el país o regresar a él.

Adicional a lo anterior, el ciudadano debe inscribirse en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), trámite que presentó diversos y mayores desafíos en la primera experiencia del voto transnacional. Por principio de cuentas, la solicitud debe enviarse por correo certificado, es decir, corresponde al interesado sufragar el costo del envío. Ello representó desembolsar la cantidad aproximada de 12 a 16 dólares americanos. Para



complicar más el panorama, no se admitía señalar como domicilio en el extranjero un apartado postal.

En este contexto, puede afirmarse que está agotado el marco normativo que regula e instrumenta en nuestro país la implementación del voto foráneo, pues el ejercicio de este derecho en las dos primeras experiencias que se llevaron a cabo expone con claridad las deficiencias e ineficacia de su instrumentación. Es pertinente replantear el prototipo normativo del voto extraterritorial, con el fin de proponer un modelo que permita aumentar las posibilidades de participación política de nuestros connacionales desde el extranjero.

Muchos cambios amerita la normativa que rige el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, desde la incorporación de una modalidad más pertinente como el voto electrónico y el voto presencial, hasta los ajustes necesarios del voto postal, entre ellos, flexibilizar y ofrecer de manera gratuita la inscripción en el LNERE, permitir la credencialización en el extranjero, incorporar de forma más amplia a las sedes consulares, contemplar la devolución del sobre voto por valija diplomática y extender el sufragio para la elección de diputados y senadores.

En este sentido, la presente investigación tiene como eje de estudio el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece la reglamentación para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero, ya que consideramos que a la luz de las dos experiencias en las que se ha aplicado este marco normativo, es necesario replantear los alcances y el modelo aprobado en 2005, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de nuestros connacionales en el exterior.

Ahora bien, con el propósito de demostrar que la reglamentación del Libro Sexto del COFIPE se encuentra agotada, dividimos esta investigación en cuatro apartados, mediante los cuales pretendemos hacer un análisis jurídico e histórico del sufragio trasnacional en nuestro país, además de utilizar el derecho comparado como herramienta para plantear algunas alternativas que existen sobre el tema en otras regiones del mundo y en algunos estados de

nuestro país, para finalmente hacer una propuesta de reforma que permita modificar el actual modelo de instrumentación del voto foráneo.

De acuerdo a la estructura planteada, el primer capítulo describe las experiencias que el voto de los mexicanos en el extranjero dejó en los comicios de 2006 y 2012. Además, analiza la incidencia política que éstos tuvieron en el proceso electoral para posteriormente evaluar los principales problemas a los que se enfrentaron las instituciones electorales en la instrumentación del sufragio desde el extranjero en los procesos electorales mencionados.

En el segundo capítulo, se describe el marco jurídico vigente del voto de los mexicanos en el extranjero así como los requisitos legales que deben cubrir los connacionales que pretenden ejercer este derecho. Por otra parte, analiza los factores que pueden incidir en el sufragio trasnacional de los mexicanos, destacando la modalidad de voto por correspondencia, la prohibición de realizar campañas en el extranjero y las dificultades para tener un voto informado, entre otras.

Por su parte, el tercer capítulo presenta un análisis comparativo que describe los marcos jurídicos de otros países que reconocen el derecho al voto de sus nacionales en el extranjero; además de analizar las modalidades utilizadas internacionalmente para instrumentar este tipo de sufragio, con el fin de aportar nuevas ideas para la instrumentación del voto foráneo de nuestro país.

Finalmente, el cuarto capítulo pretende a partir del estudio de los comicios anteriores, del marco jurídico vigente y de las modalidades internacionales, plantear una propuesta de reforma legal que permita facilitar, ampliar y mejorar la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero, garantizando de esta manera el ejercicio pleno de los derechos políticos-electorales de nuestros connacionales en el exterior.

A la vista de un diseño institucional y un marco normativo superado, el voto de los mexicanos que residen en el extranjero necesita replantear su procedimiento a través del marco normativo, a fin de obtener una instrumentación más eficaz que permita acercar el derecho a los connacionales y garantizarles el ejercicio de la prerrogativa en condiciones más favorables

que tomen en cuenta su situación en el extranjero, utilizando los avances que nos ofrece la tecnología y creando vínculos reales entre los candidatos y los electores foráneos.

En este sentido, la presente investigación presenta algunas alternativas que pueden mejorar la instrumentación del voto en la distancia en nuestro país, abonando a la discusión de la confección de un nuevo modelo que permita extender los derechos políticos-electorales de nuestros migrantes en el exterior, garantizando el ejercicio efectivo de un derecho fundamental de quienes por diversas razones no residen en el país pero guardan el interés de seguir participando en la vida pública del mismo.

# CAPÍTULO 1

## EVALUACIÓN DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO DESPUÉS DE LA EXPERIENCIA EN DOS ELECCIONES PRESIDENCIALES

### **1.1 DIMENSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS MIGRANTES A TRAVÉS DEL VOTO**

La marginación política a la que durante años estuvieron expuestos los migrantes mexicanos, significó no solamente la incapacidad de votar o ser votados, sino también la prohibición de participar en la toma de decisiones que podían afectar su condición de migrantes, de influir en la situación de los lugares de donde eran originarios o simplemente ser tomados en cuenta en las decisiones de la vida pública del país. Este tipo de restricciones a los derechos políticos de los mexicanos que residen en el exterior acontecía no obstante el hecho de que la inmensa mayoría de mexicanos que emigraban y emigran, principalmente a los Estados Unidos, han retenido su ciudadanía mexicana y, por lo tanto, mantienen el derecho y la obligación constitucional de votar en los procesos electorales y de ser parte de las discusiones nacionales, como cualquier mexicano que reside en territorio nacional.

El creciente interés en la participación política de nuestro país puede considerarse como parte de la propia historia de la migración. Para la elección de Venustiano Carranza en 1917, algunos de los que habían salido hacia Estados Unidos, a causa del conflicto armado que se vivía en nuestro país, expresaron su deseo de participar en dichos comicios, sin embargo dicha petición fue ignorada por el gobierno mexicano y lo único que pudieron hacer fue participar en una elección simbólica que realizó el periódico de Kansas City

—*El Cosmopolita*—, con lo cual se puso de manifiesto el interés de nuestros connacionales por participar en la vida pública del país.<sup>1</sup>

La desestabilización social, económica y política que provocó el inicio del movimiento revolucionario, estimuló la migración de los mexicanos hacia la frontera norteamericana, dando como resultado más de 500,000 migrantes tan solo entre 1920 y 1929.<sup>2</sup> Este flujo migratorio ocasionó que al llegar a los Estados Unidos se fueran formando grandes concentraciones de mexicanos en ciudades como Los Ángeles, San Antonio, Houston y Chicago.

El asentamiento de las comunidades migrantes en estas ciudades, propició el desarrollo de organizaciones y medios de expresión independientes —entre ellos el diario *La Opinión*, publicado en la ciudad de Los Ángeles, a partir de septiembre de 1926— donde, algunos aseguran, es el primer registro público en la historia de nuestro país sobre el indicio del voto de los mexicanos en el extranjero, pues se propuso por primera vez la necesidad de que los migrantes mexicanos conservaran el derecho al voto y la protección de las leyes en su país de origen. Para su fundador, el intelectual vasconcelista Ignacio Lozano, era indispensable que los migrantes gozaran del ejercicio pleno de sus derechos políticos, a fin de que influyeran en las transformaciones de la patria y de este modo pudieran regresar a salvo a la “tierra materna”.<sup>3</sup>

Posteriormente, en el año de 1929, en su campaña por la Presidencia de la República, José Vasconcelos reivindicó al papel de los emigrantes mexicanos, se pronunció por su participación activa en política transfronteriza y demandó, con ellos, la implementación del voto extraterritorial, plasmando esta demanda en el *Programa de la Delegación California*<sup>4</sup> en el que se discutían asuntos relacionados con México y los Estados Unidos, reflejando una condición

---

<sup>1</sup> Durand, Jorge, “Siete afirmaciones sobre el voto en el exterior”, en *MX sin fronteras*, núm. 7, julio de 2004, p. 30.

<sup>2</sup> Reyes Romo, Felipe, *Ciudadanía postnacional. La participación electoral en un ámbito migratorio*, Universidad Nacional Autónoma de Zacatecas, México, 2009, p. 71.

<sup>3</sup> Cámara de Diputados, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos y un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” en *Gaceta Parlamentaria*, año VII, número 648-1, 15 de diciembre de 2004, p. 4.

<sup>4</sup> Santamaría Gómez, Arturo, “Los migrantes, la soberanía nacional y la identidad mexicana”, en Gonzalo Badillo Moreno (coord.), *La puerta que llama. El voto de los mexicanos en el extranjero*, Senado de la República, México, 2004, pp. 33 y 34.

“binacional de *los de afuera*”, con lo que se trataba de reconocer la situación de esta minoría y la inclusión en la política interna del país.

Con posterioridad, el Programa Bracero (1942-1964) permitió el ingreso de casi 5 millones de trabajadores temporales,<sup>5</sup> muchos de los cuales se quedarían a residir definitivamente en las comunidades mexicanas de los grandes centros urbanos de los Estados Unidos, lo que auspició que numerosas organizaciones y líderes *chicanos* continuaran solicitando la posibilidad de poder participar en los comicios electorales al sur de la frontera de los Estados Unidos, pero a pesar de los esfuerzos realizados, no obtuvieron ninguna respuesta por parte del gobierno mexicano. Fue hasta principio de la década de los 90, sobre todo después de las controvertidas elecciones de 1988, cuando el Estado mexicano comenzó con una nueva política de acercamiento con la comunidad migrante y, algunos partidos políticos integraron el tema a sus demandas y programas políticos, principalmente las agrupaciones que expresaron alguna simpatía por la candidatura disidente de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. De esta manera fueron los partidos disidentes quienes concentraron mayor atención a las demandas de esta minoría, pues representaban un apoyo importante contra el régimen del partido consolidado.

Desde 1988 hasta el 2005 se desarrolló el trabajo político más intenso a favor del migrante mexicano y su participación electoral en el país. Esta modificación en la discusión política fue consecuencia de una serie de cambios y transformaciones que estaban ocurriendo dentro de nuestro país cuyo propósito era democratizar el sistema político. El resquebrajamiento del partido dominante y de la figura presidencial, aunado a la incidencia cada vez más activa de organizaciones de la sociedad civil y la aparición de partidos de oposición dentro de la representación de los órganos legislativos, propició la aprobación de reformas electorales sustantivas.

En 1990, el Partido de la Revolución Democrática fue el primero en colocar dentro de su agenda el tema de los derechos políticos de nuestros

---

<sup>5</sup> González, Adriana, “Saldando una deuda histórica: el pago a ex braceros”, *Milenio Diario*, 10 de marzo de 2012, disponible en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9126602>>, [fecha de consulta: 23 de octubre 2012].

connacionales, al ponerlo como parte de su Programa de la Revolución Democrática, bajo el rubro “Restitución de los derechos ciudadanos”, en donde también se tomaba en cuenta el derecho a la representación política de los habitantes del Distrito Federal,<sup>6</sup> pues consideraban que no existía ningún argumento válido que justificara el impedimento para que estos grupos pudieran participar en la vida democrática del país y ejercieran plenamente sus derechos políticos.

No obstante, el debate para reconocer el derecho al sufragio de los mexicanos que residen en el exterior fue eludido durante varios años en las negociaciones de las distintas reformas electorales. Es hasta 1994, en los llamados “Diálogos de Bucareli”, cuando el tema es retomado en la discusión de los partidos políticos, pues la crisis política y económica que aquejaba al país en ese año generó una situación de inestabilidad tal que el nuevo gobierno se vio forzado a negociar con la oposición, a fin de garantizar una transición democrática ordenada y así asegurar la gobernabilidad del país. Uno de los resultados de dicho acuerdo fue la presentación conjunta de un paquete de reformas constitucionales en materia electoral, la cual fue rápidamente aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.<sup>7</sup>

Fue en ese año (1996), en la llamada “reforma electoral definitiva”, cuando por fin se logra incorporar el derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero, pues con la reforma al artículo 36, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se elimina la restricción de votar en el distrito correspondiente, abriendo la posibilidad de que se pudiera hacer fuera del territorio nacional.<sup>8</sup> Sin embargo, tres meses más tarde, con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional en la materia, se publica en el

---

<sup>6</sup> Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, Porfirio Alejandro, “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Diputado Porfirio Muñoz Ledo, del Grupo Parlamentarios del PT”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3226-VI, 23 de marzo de 2011, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/mar/20110323-VI.html#Iniciativa11>>, [fecha de consulta: 16 de octubre 2012].

<sup>7</sup> Mijangos y González, Pablo, “El voto de los mexicanos en el extranjero: historia de una ciudadanía negada”, en *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. 11, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002, pp. 34 y 35.

<sup>8</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996*, en Centro de Estudios Constitucionales México- Centroamérica, *Cuadernos de Estudios Constitucionales México-Centroamérica* (serie), núm. 25, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 75 y 76.

*Diario Oficial de la Federación* un decreto con reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), cuyo párrafo tercero del artículo octavo transitorio, plantea la necesidad de que el Instituto Federal Electoral (IFE) debería crear una comisión de especialistas con el fin de realizar un estudio sobre las modalidades que existían para instrumentar el ejercicio del voto en el extranjero. El resultado de dicha investigación debería ser presentado a las instancias competentes para realizar las reforma legales correspondientes, además de que consideraba la creación de un registro nacional ciudadano y la expedición de cédulas de identidad ciudadana.<sup>9</sup>

Este tipo de requisitos obligó a que el avance en el tema fuera solo enunciativo, pues la instrumentación práctica era inviable, ya que los legisladores deberían esperar el informe de la comisión para poder legislar sobre el tema.

Un año más tarde, a pesar de que en México se había consagrado por décadas la idea de la nacionalidad única, en 1997 en consideración a los millones de mexicanos que residían en el exterior, principalmente en Estados Unidos, se abre la posibilidad de la doble nacionalidad. Es así como el 20 de marzo de 1998 entra en vigor la Ley de Nacionalidad, en la que se permite que los mexicanos de nacimiento preserven la nacionalidad mexicana independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan obtenido con posterioridad. De esta manera se logra una prerrogativa más a favor de los mexicanos que residen en el exterior.

Con el fin de poder instrumentar el voto foráneo, se crea en 1998 la Comisión de Especialistas, cuyo objetivo era poder generar los insumos necesarios para que, en su momento, los legisladores pudieran decidir acerca de las modalidades y reformas legales pertinentes que permitieran materializar el derecho y así poder ponerlo en práctica en las elecciones federales del 2000.

---

<sup>9</sup> Consejo General del Instituto Federal Electoral, “CG05/2011- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la creación de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, como Unidad Técnica Especializada de carácter temporal.”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión ordinaria el 18 de enero de dos mil once, disponible en: <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/aife/3.pdf>, [fecha de consulta: 23 de octubre 2012].



Algunas de las conclusiones a las que llegó la Comisión de Especialistas, la cual presentó su informe final el 12 de noviembre de 1998, fueron:

- El universo potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero sería de 10.78 millones de personas (es decir, 15.38 por ciento de los mexicanos en edad ciudadana en el año 2000).
- La gran mayoría del universo total potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero (98.7 por ciento), se encontraría en los Estados Unidos de América.
- Se proponen tres modalidades para el registro e identificación de electores, que son: credencial para votar con fotografía emitida en el extranjero, tarjeta de identificación electoral con fotografía emitida en el extranjero y credencial para votar con fotografía emitida en México.
- Se consideraron seis modalidades básicas para la emisión del voto. Estas seis modalidades básicas van desde el voto *in situ* hasta el voto a distancia.
- Este derecho se podrá ejercer en el extranjero para la elección presidencial de 2000, una vez que el Congreso de la Unión establezca las reformas legales correspondientes que posibiliten su puesta en práctica.<sup>10</sup>

Dado el panorama que se presentó en el informe de la Comisión de Especialistas, la expectativa del voto de los mexicanos en el extranjero era muy amplia, pues se consideraba un universo de más de diez millones de posibles votantes, por lo que la instrumentación representaba un gran reto de logística para las instituciones electorales. Sin embargo, el estudio fue retomado en 1999 por la Cámara de Diputados, en base al cual avaló la reforma al COFIPE, en donde facultaba al IFE para que determinara las modalidades que permitieran a los mexicanos que residían en el exterior, poder ejercer el voto en las elecciones por presidente de la República en 2000.

No obstante, aprobada la reforma al COFIPE en la Cámara baja, todavía quedaban algunos pendientes por resolver. Entre ellos que, en abril de 1998, la Secretaría de Gobernación había anunciado la imposibilidad técnica de tener

---

<sup>10</sup> Subsecretaría de Desarrollo Político, *El voto de los mexicanos en el extranjero. La construcción de un acuerdo político*, Secretaría de Gobernación, México, 2004, pp. 70 y 71.

en operación el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana para el año 2000, además de que el trabajo que tendría que llevar a cabo el IFE para poder realizar una elección de tal magnitud, en los términos que habían aprobado los diputados era inviable, pues la elección en el exterior estaba planteada en los mismos términos que la elección en territorio nacional, por lo que el Senado optó por no aprobar la minuta y postergar la solución a esta demanda.

En el marco de la alternancia se reiteró, por parte del titular de la Presidencia de la República y de los partidos políticos, el compromiso a favor de este derecho, lo que se demostró en la presentación de 18 iniciativas de ley y en la voluntad de las distintas fuerzas para poder superar los inconvenientes del pasado y poder avanzar en las leyes reglamentarias necesarias. El 28 de junio de 2005 se aprobó casi por unanimidad de votos —455 a favor, 6 en contra y 6 abstenciones—,<sup>11</sup> el proyecto de decreto que reformó y adicionó el Libro Sexto del COFIPE, por medio del cual se reglamentó la implementación del voto foráneo, en donde se determinó que sería bajo la modalidad de voto por correo certificado.

Además, se estableció que solo podrían votar para elegir presidente de la República, siempre y cuando contaran con la credencial de elector con fotografía expedida por el IFE en territorio nacional y deberían solicitar previamente su inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), el cual estaría a cargo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del propio IFE. De esta manera es como se logra poner en práctica la primera experiencia del voto de los mexicanos que residen en el exterior en la elección presidencial del 2006.

---

<sup>11</sup> Notimex, “Aprueba Cámara de Diputados voto de mexicanos en el extranjero”, *La Crónica*, 28 de junio de 2005, disponible en <[http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=189199](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=189199)>, [fecha de consulta: 23 de octubre 2012].

## 1.2 LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2006 Y EL BALANCE DE LA PRIMERA EXPERIENCIA DEL VOTO TRANSNACIONAL

Por primera vez en la historia de nuestro país se logró la inclusión de los migrantes mexicanos en la toma de decisiones de la política nacional, convirtiéndolos en actores políticos y electores visibles. El reconocimiento efectivo del derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero logró la ampliación de sus derechos políticos, representando una conquista importante para nuestra democracia, pues este hecho puso a nuestro país al día en la normatividad electoral internacional, sumándose a las 113 naciones democráticas que ya lo regulaban.

El ejercicio histórico que realizaron los migrantes al participar por primera vez en las elecciones federales para elegir presidente de la República, en el 2006, se vio opacado por los cuestionamientos que se hicieron por parte de algunos actores políticos y sectores de la sociedad. Y es que la participación de nuestros connacionales fue menor a la esperada, considerando que la expectativa de los posibles votantes contemplaba un universo de alrededor de 4.5 millones de participantes, sin embargo, la cifra alcanzada fue menos del 1% de lo esperado: 32, 632 votos efectivos.<sup>12</sup>

El esquema de votación planteado para llevar a cabo el ejercicio del voto desde el extranjero abonó a la escasa participación de nuestros connacionales, pues la modalidad aprobada ponía a *contra reloj* el desempeño de los actores involucrados, ya que contaban con sólo 107 días para cumplir con uno de los principales requisitos que se pedían para poder ejercer el voto: el registro de los votantes.

La necesidad de dotar de confianza y credibilidad al voto foráneo llevo a los legisladores a determinar que la inscripción al registro solo se podría llevar a cabo si se contaba con la credencial de elector, pues de esta forma garantizaban mayor certidumbre al proceso. Sin embargo, este requisito obligaba a aquéllos que no la tuvieran a trasladarse a territorio mexicano,

---

<sup>12</sup> Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, (tomo III), Instituto Federal Electoral, México, 2006, p. 25.

solicitar su credencial para votar ante el IFE y esperar en el país hasta su entrega, situación que complicaba la participación de una gran cantidad de migrantes. No obstante que esta circunstancia bajó el umbral de los posibles votantes, la expectativa que se mantuvo entre la opinión pública y los partidos políticos fue de que el voto migrante podría llegar por millones, tal y como lo demostraban algunas cifras. Por ejemplo, de acuerdo con el Colegio de la Frontera Norte, habría 4,000,000 de portadores de esta credencial oficial de elector, mientras que para el *Pew Hispanic Center* solo habría entre 1,300,000 y 1,500,000 ciudadanos mexicanos que podrían tener credencial con fotografía y, por tanto, la posibilidad de votar en el exterior. En todo caso, los cálculos contemplaron millones y nunca miles como finalmente ocurrió.<sup>13</sup>

Finalmente, contemplando un universo de casi 400,000 votantes foráneos<sup>14</sup> el IFE y sus funcionarios pusieron en marcha el registro para los votantes en el exterior, el cual inició oficialmente el 1° de octubre de 2005 y finalizó el 15 de enero de 2006. Sin embargo, en diciembre de 2005, el entonces presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, declaró del 11 de diciembre al 18 enero un período al que denominó “tregua navideña”,<sup>15</sup> lo cual frenó de *facto* y acotó, aun más, los plazos en el proceso del voto de los residentes en el extranjero.

A marchas forzadas el IFE avanzó en la instrumentación del voto desde el extranjero y fue así como en solo 2 meses —del 15 de enero al 15 de marzo de 2006— tuvo que elaborar la Lista Nominal de los Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Del 21 de abril al 20 de mayo de 2006 mandó por correo certificado las boletas electorales a todos los mexicanos que se registraron, los cuales una vez que recibieron el paquete electoral postal (PEP), tuvieron del 21

---

<sup>13</sup> Calderón Chelius, Leticia, “*Los superhéroes no existen*”. *Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, Instituto Mora, México, 2010, p. 32.

<sup>14</sup> Nájjar, Alberto, “Voto desde el extranjero: se hizo chiquito. De los 10 millones a ¿400 mil? votos”, *La Jornada*, 30 de abril de 2005, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2005/04/30/mas-najar.html>>, [fecha de consulta: 31 de octubre 2012].

<sup>15</sup> Zárate, Arturo, “Pese a la tregua navideña habrá registro de aspirantes”, *El Universal*, 22 de diciembre de 2005, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/321907.html>>, [fecha de consulta: 31 de octubre 2012].

de mayo al 1 de julio de 2006 para enviar de regreso el material, ya que el voto tenía que llegar a más tardar el 1° de julio de 2006 a las 08:00 horas.<sup>16</sup>

A pesar de los grandes esfuerzos que se realizaron por parte del IFE, uno de los principales enemigos fue el tiempo por lo que el resultado final en el número de empadronados que se logró obtener estuvo muy por debajo de las expectativas de los posibles votantes en el extranjero —si se tiene en consideración que, de un primer universo posible de 4 millones de residentes en el extranjero que se calculó contaban con credencial de elector, se esperaba una participación cercana al 10% de ellos. Sin embargo, para el 15 de febrero de 2006, fecha límite de recepción de solicitudes, el IFE reportó la recepción de 54,780 solicitudes de inscripción al LNERE, de las cuales después de un proceso de depuración en donde se descartaron aquellas que presentaban errores en la forma de registro, solo fueron remitidos 40,870 para su escrutinio. Dentro de estos, se contabilizaron solo 33,111 que fueron los que finalizaron el trámite hasta la emisión de su voto, por lo que para el día de la jornada electoral, el IFE reportó en sus resultados finales la contabilización de 32,632 votos efectivos.<sup>17</sup>

La sobrestimación de la participación de los votantes en el extranjero ocasionó que el costo para su implementación aumentará de manera considerable, pues no era lo mismo organizar una elección en donde participarían cerca de 400,000 votantes a una en donde la participación no alcanzó los 50,000. Este elemento abonó a la descalificación del proceso, pues el cuestionamiento sobre el presupuesto ejercido y los resultados obtenidos distaban mucho de lo esperado, teniendo en cuenta que el presupuesto asignado para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero durante el proceso electoral 2005-2006 fue de 270 millones 365 mil 713 pesos, sin contar que los ciudadanos tuvieron que asumir el costo del envío de su solicitud por correo certificado, lo cual les generó un gasto de aproximadamente entre 12 y 16

---

<sup>16</sup> Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Informe final... op. cit.*, (tomo V), p. 42.

<sup>17</sup> Castañeda Gómez del Campo, Alejandra, "Voto en el extranjero: defendiendo la primacía del derecho", Portal de *Huellas Mexicanas*, 9 de febrero de 2009, disponible en <<http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/voto/PropuestaIFE.doc/view>>, [fecha de consulta: 31 de octubre 2012].

dólares por solicitud.<sup>18</sup> Tal cantidad de recursos públicos destinada al voto foráneo causó malestar entre la opinión pública, pues lo consideraron un gasto excesivo e innecesario.

Este resultado generó una imagen de fracaso en la implementación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, pero debe considerarse que quienes llevaron a cabo este proceso se tuvieron que enfrentar a un sistema complejo, insuficiente y diseñado de tal manera que los objetivos a alcanzar eran garantizar la credibilidad, certidumbre y seguridad del proceso y no estaba enfocado a incentivar la participación de los migrantes. Consecuencia de la desconfianza que se tiene en la actuación de los actores políticos en la contienda electoral, se establecieron una serie de candados a la emisión del sufragio transnacional, dejando de lado las limitaciones *per se* que conlleva la condición de migrante.

A pesar de que el resultado no fue el esperado, puede considerarse que el balance de la respuesta de los mexicanos en el exterior en esta primera experiencia tuvo varios aciertos, pues no se puede negar que se logró un avance importante en nuestra democracia al lograr implementar de forma efectiva el reconocimiento de la ampliación de los derechos políticos a nuestros connacionales más allá de la geografía. Sin embargo, el marco normativo resultó complejo y deficiente, lo que inhibió la participación de los residentes en el extranjero. Otro aspecto a destacar es que los resultados obtenidos por los votos que se hicieron desde el extranjero no fueron objeto de ningún tipo de cuestionamiento o impugnación por parte de los actores políticos, lo que significó un gran logro para la prerrogativa alcanzada.

Finalmente, se debe tomar en cuenta que para este tipo de ejercicio el criterio de evaluación no debe ser solamente cuantitativo, pues debe considerarse que el esfuerzo realizado por parte de nuestros connacionales de llevar a cabo todo el procedimiento para poder emitir su voto evidenció un interés genuino y un

---

<sup>18</sup> Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Marco General y Diagnóstico sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Federal 2005-2006*, Instituto Federal Electoral, México, 2006, pp. 4 y 9.

verdadero compromiso para lograr ser parte de las discusiones nacionales y poder participar en la vida pública del país.

### **1.3 INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO FORÁNEO EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012 A RAÍZ DE UNA NUEVA PROPUESTA OPERATIVA**

El cuestionamiento al que fue sometido el IFE después de los resultados de la primera elección del voto transnacional, obligaba a una revisión del marco normativo por parte de los legisladores. Sin embargo, durante la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, el tema del voto desde el extranjero no tuvo ninguna modificación, por lo que las reglas para la próxima elección serían las mismas, representando todo un desafío tanto para los participantes como para la autoridad.

Teniendo en cuenta los resultados de la primera experiencia, el IFE se dio a la tarea de realizar un estudio con el fin de identificar algunos de los factores que influyeron en la escasa participación política de los migrantes, concluyendo que los principales inhibidores de la concurrencia en el voto transnacional fueron:

- Para votar se requiere contar con la credencial de elector, la cual solo se emite en territorio nacional.
- El llenado de la solicitud de inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero fue altamente complejo.
- El costo por el envío de la solicitud de inscripción mediante la vía de correo postal certificado debía ser absorbido por el connacional.<sup>19</sup>

Frente a tal panorama, y ante la ausencia de reformas legislativas en el tema, el IFE se vio en la necesidad de trabajar arduamente en el diseño de nuevas estrategias para el proceso electoral 2011-2012, mediante las cuales pudiera incrementar la participación de los migrantes desde el extranjero, pero a un costo mucho más bajo.

---

<sup>19</sup> Elizondo Gasperín, María Macarita, "Voto desde el extranjero y la nueva estrategia para el 2012", en *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, núm. 7, junio-noviembre, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 13.

En ese tenor, una de las acciones que llevó a cabo el IFE fue determinar la creación la Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y la Unidad Técnica denominada Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, cuyo propósito era supervisar el desarrollo de los trabajos y actividades de la materia para la elección del 2012. Ambas fueron creadas por Consejo General el 18 de Enero de 2011 mediante el Acuerdo CG05/2011 y CG06/2011, respectivamente.<sup>20</sup>

Con el fin de subsanar algunos de los principales errores que hubo en el proceso electoral 2005-2006, el IFE apostó por una propuesta operativa, es decir, su Consejo General y sus demás órganos administrativos serían los que brindarían algunas alternativas al marco normativo, dando nuevas reglas para la instrumentación del voto transnacional. En este sentido, el 1 de diciembre de 2010, se firmó un Convenio entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el IFE que tuvo como objeto

“establecer los mecanismos formales mediante los cuales “EL INSTITUTO” y “LA SECRETARÍA” colaborarán de manera permanente para fortalecer la presencia de México ante la comunidad internacional en materia de democracia electoral, en diferentes vertientes: cooperación técnica internacional e intercambio de experiencias en esta materia, así como el establecimiento de mecanismos que coadyuven a la difusión de la información electoral dirigida a los mexicanos que residen en el extranjero”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea, con carácter temporal, la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Federal Electoral. CG06/2011” aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 18 de enero de 2011, disponible en <<http://www.ife.org.mx/docs/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CGacuerdos/2011/enero/CGor201101-18/CGo180111ap13.pdf>>, [fecha de consulta: 1 de noviembre 2012].

<sup>21</sup> Vid. “Convenio General de apoyo interinstitucional que celebran, por una parte, el Instituto Federal Electoral, en lo sucesivo “EL INSTITUTO”, representado en este acto por el Licenciado Edmundo Jacobo Molina, Secretario Ejecutivo, Asistido por el Doctor Leonardo Valdés Zurita, Presidente del Consejo General; y, por la otra, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo subsecuente “LA SECRETARIA”, representada en este acto por la Embajadora Patricia Espinosa Cantellano, Secretaria del Despacho, asistida por el Subsecretario para América del Norte, Embajador Julián Ventura Valero...” Instituto Federal Electoral, 1 de diciembre de 2010, México, disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/documents/10157/0/Marco+IFE+SRE.pdf>>, [fecha de consulta 3 de noviembre 2012].



Con este tipo de convenios el IFE trató de mantener una relación más estrecha y vinculante con los mexicanos que residen en el exterior y las organizaciones migrantes, con el fin de motivar su participación en el proceso electoral del cual volverían a ser parte. Otro aspecto a destacar fue la elaboración de un plan estratégico para el voto transnacional que diseñó el IFE en trabajo conjunto con la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE), mediante el cual se pretendía superar el enfoque garantista que había perdurado en el primer ejercicio del voto foráneo en el 2006, en donde la modalidad aprobada por los legisladores daba certidumbre a los contendientes pero inhibía la participación de los votantes en el extranjero, pues tanto los requisitos como el procedimiento eran bastante complejos.

Eje rector en la instrumentación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el *Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012*<sup>22</sup> pretendía dar un programa desde una perspectiva más realista, innovadora y eficiente que la que se tenía en 2006, con el gran reto de aumentar, facilitar y reducir el costo del voto para cualquier ciudadano mexicano que se encontrara en el extranjero el día de la elección.

A pesar de los esfuerzos realizados por el IFE, los únicos cambios importantes que resaltó el Plan Estratégico fueron:

- 1) La posibilidad de realizar el pre-registro en el Listado Nominal de Electores Registrados en el Extranjero (LNERE) vía internet; y
- 2) La gestión ante el Servicio Postal Mexicano para costear los gastos derivados del envío de los documentos de registro de electores en el exterior y de la emisión del sufragio.

Fuera de ello, se mantuvieron los requerimientos contenidos en el Libro Sexto del COFIPE, los cuales contemplan la utilización de la credencial de elector como único documento de identificación y cuya tramitación, expedición y renovación se realiza en México, así como la utilización del correo certificado

---

<sup>22</sup> Vid. Consejo General del Instituto Federal Electoral, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012 que presenta la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.- CG57/2011.", aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General, 24 de febrero de 2011, en *Gaceta Electoral* 131, p. 1090.

para el envío de los documentos de registro y del voto de los mexicanos en el exterior. A pesar de que se trató de simplificar el procedimiento para el llenado de la solicitud y de evitar la carga de costear el envío de su documentación a los migrantes, la cuestión de la credencialización siguió representando uno de los mayores obstáculos para la participación política de nuestros connacionales.

En aras de garantizar mayor participación de los ciudadanos que residen fuera del país, la Comisión Nacional de Vigilancia, siendo el único órgano del IFE en donde los representantes de los partidos tienen voz y voto, recomendaron la aplicación de criterios adicionales a los previstos en la ley. Por ello, se determinó que si las solicitudes presentaban inconsistencias, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE podría hacer las correcciones necesarias o, en su caso, solicitar al ciudadano que las hiciera, además de permitirles votar con la credencial con terminación “03” para evitar la carga al ciudadano de tener que renovarla.<sup>23</sup>

Posteriormente, con el fin facilitar el llenado de la solicitud, la Junta General Ejecutiva del IFE determinó, en el Acuerdo JGE95/2011, la instalación de equipo y personal dentro de las oficinas consulares, con el fin de apoyar a los votantes que solicitaran ayuda en el llenado de su solicitud,<sup>24</sup> tratando con esto disminuir el número de solicitudes rechazadas por errores de origen.

Considerando los cambios en la implementación del voto transnacional, el IFE tuvo más tiempo para instrumentar la participación política de los migrantes, por lo que el diseño que adoptó fue el siguiente:

- Del 1 de octubre de 2011 al 15 de enero de 2012 los votantes enviarían su solicitud para la inscripción en la LNERE.

---

<sup>23</sup> Instituto Federal Electoral, *Proceso electoral federal 2011-2012*, (versión actualizada al 28 de junio), Instituto Federal Electoral, México, 2012, p. 50.

<sup>24</sup> Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el cual se definen las oficinas consulares de México en Estados Unidos de América para la instalación de equipo y contratación de personal, a fin de apoyar al llenado de la Solicitud de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, durante el proceso electoral federal de 2011-2012. JGE95/2011”, aprobado por la Junta General Ejecutiva el 31 de agosto de 2011, disponible en [http://www.ife.org.mx/documentos/JGE/acuerdos-ige/2011/31agosto/JGEo310811ap\\_6\\_1.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/JGE/acuerdos-ige/2011/31agosto/JGEo310811ap_6_1.pdf), [fecha de consulta: 4 de octubre 2012].

- La LNERE definitiva estaría conformada hasta el 31 de marzo; sin embargo, ésta se podía modificar hasta el 15 de mayo, siendo el Consejo General el que aprobaría la definitiva.
- Entre el 16 de abril y el 20 de mayo del 2012 el IFE enviaría el Paquete Electoral Postal (PEP) que contenía: la boleta electoral, un instructivo de cómo votar, un cuadernillo y un DVD con las plataformas de los candidatos a la Presidencia, además de un portarretrato de obsequio.
- Los votantes tenían que mandar su voto antes de las 8:00 am del 30 de junio para que éste pudiera ser contado por el IFE.<sup>25</sup>

Una vez terminada la jornada electoral, los resultados obtenidos en el ejercicio del voto de los mexicanos que residen en el extranjero en la elección de 2011-2012 en comparación con la elección 2006-2005 fueron los siguientes:

PROCESO ELECTORAL FEDERAL	2005-2006 <sup>/26</sup>	2011-2012 <sup>/27</sup>
Impresión de boletas	61,943	62,853
Piezas postales recibidas	57,832	62,294
Inscritos en LNERE	56,312	59,115
Solicitudes procedentes	40,876	59,044
Sobres con votos recibidos	33,111	40,737
Votos contados	32,632	40,714
Países de procedencia del voto	71	92
<b>Presupuesto</b>	<b>270 millones</b>	<b>107.1 millones <sup>/28</sup></b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IFE.

A pesar de que aún los resultados no son los esperados en la participación política de los mexicanos que residen en el extranjero, es importante señalar que la apuesta operativa que realizó el IFE en este proceso consiguió por lo menos dos de sus objetivos: 1) reducir el uso de recursos públicos en la

<sup>25</sup> Vid. Sitio Oficial del Voto en el extranjero, "Pasos para votar", disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/web/guest/preparete-para-votar>>, [fecha de consulta: 4 de octubre 2012].

<sup>26</sup> Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Marco General... op. cit.*, p. 6.

<sup>27</sup> Vid. Sitio Oficial del Voto en el extranjero, "Resultados", disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/web/guest/resultados>>, [fecha de consulta: 4 de octubre 2012].

<sup>28</sup> Notimex, "IFE aprueba presupuesto para el 2012", *El Universal*, 21 de diciembre de 2011, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/817842.html>>, [fecha de consulta: 5 de octubre 2012].

implementación del voto foráneo; y 2) aumentar el número de electores que participaron en la jornada electoral, aunque no significativamente. Podemos observar que, en comparación con los registros de 2006, hubo un aumento de 8% en las peticiones, además de que el gasto efectuado en el segundo ejercicio representó un ahorro de más de 100 millones de pesos respecto a las cifras del 2006. Además, es importante señalar que el número de países de donde provinieron los votos aumentó considerablemente, lo que representa el interés y el compromiso de nuestros connacionales por ejercer sus derechos políticos y ser parte de la vida electoral del país.

La segunda experiencia del ejercicio del voto foráneo volvió a replantear la necesidad de analizar su marco normativo, pues a pesar de los esfuerzos realizados por el IFE, es imposible incentivar la participación de nuestros connacionales con las reglas establecidas. Es necesario apostar por una propuesta normativa más incluyente, menos compleja y acorde a las necesidades de los que ejercen su voto desde el exterior.

#### **1.4 PROBLEMÁTICA DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

Obsoleto, restrictivo e inoperante son algunos de los adjetivos que describen el modelo actual para la instrumentación del voto en el extranjero. Como se ha destacado, uno de los principales obstáculos para el ejercicio del voto en el exterior es la credencialización, debido a que el IFE solo está facultado para expedirlas y renovarlas en el territorio nacional, pues no acepta otro tipo de documento que les pueda servir de identificación. Además, cada seis años se tiene que partir de cero para llevar a cabo el ejercicio del voto transnacional, pues no existe una estructura permanente como en el interior del país (padrón electoral, módulos del IFE, etc.).

A esto se puede añadir el requisito de que, aquellos quienes solicitan su inscripción en el LNERE deben proporcionar una dirección con su domicilio fijo. Cuestión que para algunos es motivo de desconfianza, pues sienten que ese requerimiento vulnera su estado, considerando la situación de ilegalidad en la que se encuentra gran parte de los migrantes mexicanos.

El acercamiento de los actores políticos con los mexicanos que residen en el extranjero se hace solo por medio de los mensajes que les hace llegar el IFE en el PEP, pues la prohibición de hacer campañas en el extranjero obliga a los migrantes a informarse por su cuenta —si les interesa— de los candidatos a la Presidencia. Aunque en el proceso electoral reciente se hizo uso de las redes sociales para el flujo de la información, es importante que se utilice este tipo de plataformas para lograr un acercamiento más permanente con el electorado del exterior.

Asimismo, es importante señalar que la modalidad del voto postal posee algunas inconveniencias. A pesar de ser la más usada para este tipo de votación en otros países —en tanto permite una mayor inclusión de los grupos que ejercen el voto—, no puede olvidarse que debido a la anticipación con la que debe enviarse el voto se restringe la posibilidad de que los electores puedan hacer un contraste en las propuestas de los participantes, ya que en el escenario actual pierden la posibilidad de ver los debates presidenciales oficiales, lo cual les permitiría meditar su voto para finalmente tomar una decisión. Es decir, si se esperasen hasta que ocurriera el segundo debate, sería imposible que su voto llegara a tiempo al país para poder ser contado, circunstancia que se diferencia de los que emiten su voto en territorio nacional.

Otro de los aspectos que es importante mencionar es la falta de confianza que existe en el sistema electoral, motivo por el cual se encarece el procedimiento del voto de los migrantes, pues los candados impuestos por los partidos políticos para garantizar la confianza de los sufragios emitidos, dispara el uso de recursos públicos. Es necesario que el legislador sea sensible a las demandas de los connacionales que residen fuera, por lo que debe ser impostergable la revisión del marco legal del voto en el extranjero para el próximo ejercicio electoral.

Es innegable el empeño que puso el IFE en la implementación del voto foráneo, pero debe reconocerse que sin una reforma al marco normativo que atienda las demandas de los mexicanos en el extranjero y supere las deficiencias del modelo actual, su participación política en otro proceso electoral con el mismo escenario es impensable. No se puede considerar la subsistencia de un modelo

que no se encuentra a la altura de los avances en los mecanismos de la democracia actual.

## CAPÍTULO 2

### ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO QUE RIGE LA INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

#### **2.1 DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE EL MARCO NORMATIVO QUE RIGE EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR**

En la actualidad nuestro país es uno de los que cuenta con el mayor número de migrantes en el mundo,<sup>29</sup> lo que nos obliga hacer un análisis de la situación que guarda el pleno ejercicio de los derechos de este sector más allá de las fronteras a partir de la necesidad de replantear la discusión para modificar el modelo vigente que rige el ejercicio para el voto desde el extranjero. Fue hasta el 2005 cuando se aprobó el marco normativo que posibilitó por primera vez la instrumentación del voto foráneo en nuestro país, es necesario volver a revisar dicho procedimiento, pues a pesar de que solo se ha llevado a la práctica en dos ocasiones, las deficiencias y los problemas del modelo nos han llevado a un estancamiento en el tema, pues no se ha logrado implementar una verdadera política pública nacional que logre garantizar la inclusión y participación de nuestros connacionales en la vida pública del país.

Generalmente, el tema del voto desde el extranjero se aborda como un asunto de principios basado en la universalidad del derecho al voto. Sin embargo, en la práctica, la introducción de esta prerrogativa es el resultado de legislaciones aprobadas por políticos con intereses ubicados más allá de los principios.<sup>30</sup> En

---

<sup>29</sup> Notimex, "México, país con más migrantes en el mundo: estudio", *El Universal*, 9 de marzo de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/835036.html>>, [fecha de consulta: 19 de noviembre 2012].

<sup>30</sup> Ellis, Andrew, "Historia y política del voto en el extranjero", en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Internacional- Instituto Federal Electoral, México, 2008, p. 50.

ese sentido, la legislación que regula el voto desde el extranjero en nuestro país, aprobada desde el 2005, se hizo con un enfoque garantista pero dirigido a los partidos políticos, es decir debido a la desconfianza que imperaba en el sistema prevaleció la necesidad de asegurar la confianza y certidumbre de los actores internos sobre el derecho de los migrantes, dando como resultado un modelo tan complejo que, en vez de incentivar la participación de nuestros connacionales, causa desinterés y provoca un distanciamiento en su participación política.

Las elecciones de 2006 fueron la primera experiencia del voto en el exterior para nuestro país y se llevaron a cabo exclusivamente para elegir presidente de la República. En 2012, este derecho se amplió y se permitió participar para la elección de cargos locales en algunas entidades federativas como Chiapas, Michoacán, Morelos, Coahuila y Yucatán, además de la capital del país en donde se instrumentó el llamado voto *chilango*, el cual posibilitó a los oriundos del Distrito Federal que estaban en el extranjero participar para la elección de jefe de Gobierno mediante el ejercicio del voto electrónico. Del mismo modo, se logró implementar la práctica este derecho en el estado de Chiapas aunque éste fue más allá de lo que contemplaba la Constitución, pues además de permitir a sus originarios que residen en el exterior votar para gobernador de su estado, amplió el ejercicio de esta prerrogativa al permitirles contar con representantes dentro del Congreso local. Estos avances que han implementado las entidades federativas y la capital del país nos obligan a revisar el marco normativo actual, con el fin de hacer las adecuaciones necesarias para lograr una inserción real de nuestros connacionales en la toma de decisiones del país.

Pese a la importancia que para nuestra democracia tiene el permitir la participación política de sus ciudadanos desde el exterior por medio del voto, el marco normativo que rige la instrumentación de esta prerrogativa y específicamente la modalidad del voto aprobada desde 2005, es de una complejidad procedimental que se convierte de *facto* en una forma de exclusión por la vía administrativa. Además, considerando la cantidad de candados que tiene dicha modalidad, el propio sistema se vuelve una limitante para propiciar la ampliación de las posibilidades para que los mexicanos que residen en el



exterior puedan votar en números representativos a su propia magnitud demográfica.<sup>31</sup>

En este contexto, podemos afirmar que el marco normativo que regula e instrumenta la implementación del voto foráneo en nuestro país está agotado, pues el resultado del ejercicio de este derecho en las dos experiencias que se llevaron a cabo lograron exponer las deficiencias e ineficacia en su instrumentación y con ello la necesidad de replantear el prototipo normativo del voto extraterritorial, con el fin de proponer un modelo eficiente que permita aumentar las posibilidades de participación política de nuestros connacionales en vez de obstaculizarlas o negarlas.

La confección y arquitectura de un modelo eficiente y confiable expone diversos retos, entre los cuales podemos destacar la inexorable armonización que debe darse entre la necesaria ampliación de los derechos políticos-electorales en un contexto donde el ordenamiento electoral de nuestro sistema jurídico está basado en la igualdad de voto y la certidumbre y verificación de los procesos electorales. En consecuencia, el marco regulatorio e institucional del modelo de Voto de Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE) tiene que modificar la premisa de igualdad de posibilidades para votar, entendiendo que las circunstancias de nuestros connacionales son distintas; lo que justifica una distinción en el tratamiento que claramente puede proyectarse en manifestaciones más específicas, como las modalidades de registro, las formas de credencialización, los mecanismos para la emisión y conteo de los votos, entre otros. Se trata, por demás, de una labor impostergable de reforma, a la luz de lo que ya se ha construido en ejercicios pasados y de las nuevas reflexiones acontecidas sobre el particular.<sup>32</sup>

La necesidad de avanzar hacia un marco normativo que logre satisfacer las necesidades y que tome en cuenta las características propias de este sector

---

<sup>31</sup> Calderón Chelius, Leticia, "Reflexiones sobre el voto desde el exterior", *Milenio Diario*, 2 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9146339>>, [fecha de consulta: 22 de noviembre 2012].

<sup>32</sup> Instituto Federal Electoral, Relatoría del Seminario "El modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero: Perspectivas de reforma", Sitio oficial del Voto en el extranjero, disponible en <[http://www.votoextranjero.mx/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c6ac58ee-4145-4597-a21b-5f63ff59ba97&groupId=10157](http://www.votoextranjero.mx/c/document_library/get_file?uuid=c6ac58ee-4145-4597-a21b-5f63ff59ba97&groupId=10157)>, [fecha de consulta: 1 de diciembre 2012].

debe ser una prioridad para los legisladores en curso, ya que es impensable llegar a otra elección con las mismas reglas, pues solo se estaría sepultando la posibilidad de que los ciudadanos puedan ejercer su voto, en vez de incentivar y aumentar su participación.

## **2.2 REQUISITOS PARA VOTAR EN EL EXTERIOR**

El procedimiento para otorgar la facultad de ejercer el derecho al voto desde el extranjero es uno de los principales retos que enfrentan los sistemas jurídicos que contemplan dicha prerrogativa, pues muchas veces ponen a los connacionales en una posición similar a la que se encuentran los que residen dentro del país, sin considerar las características propias que por su condición tienen los migrantes. Generalmente, los formalismos para ejercer el derecho a votar son más, pues muchos parten de establecer como base mínima los requisitos que solicitan a los electores del interior aunado a aquellos que otorgan certeza y seguridad al sufragio transnacional.

Establecer los criterios de selección mediante los cuales una persona que reside en el extranjero pueda ejercer el voto foráneo debe atender a las características propias de los electores que van a poner en práctica dicha prerrogativa, pues de lo contrario la participación de éstos en las jornadas electorales no será la esperada. En nuestro país, su actuación se limita a nivel federal en la elección para presidente de la República tal y como lo establece el Libro Sexto, en el artículo 313 del citado COFIPE.

A nivel local, las legislaturas de los estados de Michoacán, Morelos, Chiapas y Zacatecas, además del Distrito Federal son algunos de los que contemplan el ejercicio de este derecho. En el estado de Michoacán se puede sufragar para elegir gobernador del estado desde el 2007,<sup>33</sup> en Morelos se hace a partir del 2008,<sup>34</sup> por su parte, el Distrito Federal reglamentó el ejercicio de este derecho

---

<sup>33</sup> Unidad Técnica para el Voto de los Michoacanos en el extranjero, Sitio oficial del Instituto Electoral de Michoacán, disponible en <<http://www.votamichoacan.org.mx/>>, [fecha de consulta: 2 de diciembre 2012].

<sup>34</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, Sitio oficial del Gobierno de Morelos, disponible en <<http://www.morelos.gob.mx/10consejeria/files/Codigos/Constmorelos.pdf>>, [fecha de consulta: 3 de diciembre 2012].

en 2010 con lo cual participaron en la elección de jefe de Gobierno en el 2012.<sup>35</sup> Sin embargo, el estado de Chiapas avanzó más en el tema y reglamentó desde el 2011, no solo el voto desde el extranjero para el mandatario local, sino que también contempló la posibilidad de sufragar por representantes para el Congreso del estado, con lo que permitió la presencia de los migrantes en el órgano legislativo local.<sup>36</sup>

Mención especial merece el estado de Zacatecas, pues fue el 23 de agosto del 2003 cuando se aprobó por primera vez la Ley Migrante del estado, pues a pesar de que el tema aún no se había definido a nivel federal, los zacatecanos ya reconocían la ciudadanía transnacional de los migrantes.<sup>37</sup> Además, al igual que en el estado de Chiapas, se reconoció el derecho a contar con dos representantes en el Congreso local, pues establece en su Constitución y en su ley electoral que de los doce diputados locales de representación electoral, dos deberán tener el carácter de migrante o binacional.<sup>38</sup>

Actualmente, el marco normativo que regula el ejercicio de este derecho a nivel federal no cuenta con una ley especial sino que se contempla en diversas disposiciones legales que van desde la Carta Magna hasta el COFIPE. En ese tenor, las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dan fundamento a los trabajos en la materia, son los artículos 34, 35, 36, 38 y 41, en los que se determinan los requisitos, prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos, así como las bases para la celebración de las elecciones federales y atribuciones del IFE.

---

<sup>35</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, Sitio oficial de *Vota Chilango*, disponible en <<http://www.votachilango.org.mx/interiores/que-es-el-voto-chilango.html>>, [fecha de consulta: 2 de diciembre 2012].

<sup>36</sup> Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, "Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se expiden los lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2012", disponible en <[http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw\\_consejo\\_general/documentos/acuerdos/acuerdo1215.pdf](http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_consejo_general/documentos/acuerdos/acuerdo1215.pdf)>, [fecha de consulta: 6 de diciembre 2012].

<sup>37</sup> Moctezuma, L. Miguel, *La transnacionalidad de los sujetos. Dimensiones, metodologías y prácticas convergentes de los migrantes en Estados Unidos*, (Colección Desarrollo y Migración), Porrúa, México, 2011, p. 230.

<sup>38</sup> Huerta del Toro, Mauricio Iván e Icaza Hernández, Gerardo, "El voto migrante: la tendencia internacional y nacional del voto en el extranjero" en Cienfuegos Salgado, David; Esquivel Leyva, Manuel de Jesús, *et. al.* (coords.), *Temas de Migración y Derecho*, Fundación Académica Guerrerense, Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal de la Universidad Autónoma de Chiapas y Coordinación General de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2008, p. 229.

Los preceptos legales elementales para el proyecto del VMRE los constituyen los artículos 1, 9, 104,105, 298, y del 313 al 339 del COFIPE, que establecen fundamentalmente el ejercicio del derecho al voto en territorio extranjero para elegir al presidente de la República; los requisitos, plazos y procedimientos para que los ciudadanos se inscriban y voten; las atribuciones del IFE en la materia; la prohibición para realizar campañas electorales en el extranjero para los partidos políticos y sus candidatos; y el uso de recursos del financiamiento público y privado para esto.<sup>39</sup> Finalmente, se encuentra el Código Penal Federal, en su Título Vigésimo Cuarto, dispone en el articulado 403 al 413, la norma en que se sustenta la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), encargada de dar equidad, legalidad y transparencia a las elecciones federales y locales. Estas leyes son suplementarias, es decir que se complementan para dar resolución a cualquier tipo de dudas o conflictos.

En este sentido tenemos que los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que residen en el extranjero para poder acceder al proceso electoral de nuestro país son, de acuerdo a la constitución:

- Haber cumplido 18 años; y
- Tener un modo honesto de vivir.<sup>40</sup>

De acuerdo al Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores son:

- Estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar (Artículo 6, primer párrafo).
- Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero y manifestar, bajo su más estricta

---

<sup>39</sup> Instituto Federal Electoral, *Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Proceso Electoral Federal 2011-2012*, Instituto Federal Electoral, México, 2012, p. 5.

<sup>40</sup> Artículo 34, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2013].

responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral (Artículo 314).

- Una vez que obtuvo el registro deberá esperar el material electoral que contendrá a boleta para votar entre otros documentos (Artículo 323).
- Finalmente, enviará su voto por correo postal con anticipación, para que éste pueda ser contado y válido para la jornada electoral (Artículo 325 y 326).<sup>41</sup>

Para efectos del voto en el extranjero, nuestro país optó por replicar algunas de las reglas y procedimientos que rigen el proceso electoral dentro del territorio, perdiendo de vista que las condiciones de quiénes lo ejercen son distintas a las que tienen los que están dentro del país, siendo la credencialización el principal obstáculo para nuestros connacionales.

### **2.2.1. DE LA CREDENCIALIZACIÓN EN TERRITORIO MEXICANO**

En virtud de que los mexicanos no contamos con un único documento de identificación oficial, la credencial para votar con fotografía se ha convertido, en la práctica y como resultado de convenios suscritos por el IFE con diversas autoridades e instituciones, en el documento de identificación más común para realizar trámites oficiales, bancarios y de servicios en el país. Fue hasta 1992 cuando inició la emisión de este documento con fotografía, producto de la desconfianza que imperaba en los comicios electorales. Sin embargo, a pesar de los cambios que se han hecho en materia electoral, el tema de la confianza aún no está resuelto pues de manera gradual y sistemática se han ido reforzando los mecanismos de seguridad para asegurar su inviolabilidad. Además, cabe destacar que, a partir de una serie de reformas legales adoptadas a finales del 2007, las credenciales para votar han dejado de tener una vigencia ilimitada y ahora sólo son válidas por un período de 10 años,

---

<sup>41</sup> Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf>>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2013].

después del cual debe solicitarse obligatoriamente su reposición para que tenga validez.<sup>42</sup>

En nuestro país, la credencial para votar con fotografía es un documento indispensable para el ejercicio de su derecho al voto por lo que en el modelo aprobado por los legisladores para ejercer el voto desde el extranjero en 2005 se determinó que los residentes en el exterior deberían contar con el mismo documento que se utiliza para sufragar en territorio nacional. Contar con este documento es la única vía para poder acceder al procedimiento para la emisión del voto desde el extranjero, por lo que se convierte en el primer y principal obstáculo para los migrantes, ya que muchos no cuentan con tal requisito.

Con el objeto de incentivar la participación de los connacionales, la autoridad electoral ha puesto en marcha algunas medidas respecto al tema de la credencialización. Para el proceso electoral federal de 2005-2006, ante la imposibilidad de emitir la credencial para votar fuera del territorio nacional, el IFE —por medio del Registro Federal de Electores— implementó una campaña intensa para poder credencializar a los ciudadanos que residen en el exterior, instalando 15 Módulos de Atención Nacional en las principales ciudades de la frontera norte de nuestro país, en el aeropuerto de la Ciudad de México y en las ciudades de Guadalajara y Monterrey.<sup>43</sup> Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados por las autoridades, el resultado estuvo muy por debajo de las expectativas: de un universo aproximado de entre 1,300,000 y 1,500,000 de ciudadanos mexicanos que se pensaba contaban con la credencial para votar, solo lo hicieron cerca de 56,000.<sup>44</sup>

Para el proceso electoral del 2011-2012, donde se pondría en marcha por segunda ocasión el ejercicio de este derecho, el marco normativo con el que contaba la autoridad electoral para instrumentar dicha facultad era el mismo que en el 2006. Sin embargo, ante el cuestionamiento que había sufrido el IFE

---

<sup>42</sup> Navarro, Carlos, *Aspectos Relevantes del Régimen Electoral Mexicano y del Proceso Electoral Federal 2011-2012. Elecciones 2012*, Instituto Federal Electoral, México, 2012, pp. 64 y 68.

<sup>43</sup> Instituto Federal Electoral, *Credencialización de los mexicanos en el extranjero*, Instituto Federal Electoral- Registro Federal de Electores, México, 2011, p. 6.

<sup>44</sup> Calderón Chelius, Leticia, *“Los superhéroes no existen”...*, *op. cit.*, p. 32.

por los resultados arrojados en la primera experiencia, se optó por emitir una serie de acuerdos que permitieran incrementar la participación de los migrantes. En ese sentido, dispuso que los mexicanos que residían en el exterior podrían participar en el proceso federal electoral del 2012 si contaban con la credencial para votar con terminación “03” o “09” por única ocasión.<sup>45</sup> No obstante, y a pesar de que hubo un incremento del 24.8% en la cantidad de votos recibidos en comparación a la primera experiencia, los resultados siguieron siendo deficientes en comparación al universo de posibles votantes que hay en el extranjero.<sup>46</sup>

En efecto, la reforma introdujo una modalidad de voto a distancia, pero mantuvo la obligación de venir a México a empadronarse. La credencial para votar solo se puede tramitar dentro del territorio nacional en los Módulos de Atención Ciudadana del IFE. Más aun, su obtención requiere de un comprobante de domicilio en México para que cada ciudadano, incluso si reside fuera del país, quede ligado a una sección electoral en México.

En la actualidad el procedimiento para obtener o renovar la credencial de elector para cualquier ciudadano mexicano es el siguiente:

1. Acudir al módulo de atención del IFE que le corresponde y presentar los siguientes documentos:
  - a. Medio de identificación.
    - Copia certificada de Acta de Nacimiento
    - Documento que acredite la nacionalidad mexicana por naturalización
  - b. Documento de identificación.
    - Cartilla del Servicio Militar Nacional
    - Pasaporte

---

<sup>45</sup> Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal electoral por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la Elección Federal el 03 o el 09, de conformidad con el artículo 200, párrafo 4, y octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. - CG224/2010.”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de julio de 2010, *Gaceta Electoral* 126, p. 303.

<sup>46</sup> Instituto Federal Electoral, *Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Proceso Electoral Federal 2011...*, op. cit., p. 40.

- Cédula Profesional
- Licencia o permiso para conducir
- Credenciales de identificación laboral
- Certificado de nacionalidad mexicana
- Declaratoria de nacionalidad mexicana:  
por naturalización.  
por nacimiento.
- Matrícula Consular con banda magnética e identificación holográfica
- Documentos expedidos por escuelas públicas o privadas con reconocimiento oficial de nivel básico, medio, técnico, medio superior, superior e INEA

c. Comprobante de domicilio en original.

- Recibos de pago de impuestos y/o servicios públicos
- Recibos de pago de servicios privados
- Estados de cuenta de servicios privados
- Copia certificada de escrituras de propiedad inmobiliaria
- Contrato de arrendamiento

2. Finalmente después de acudir al módulo y realizar el trámite esperar de 20 a 30 días para recoger personalmente el documento.

El procedimiento para realizar este trámite es muy sencillo para los ciudadanos que residen dentro de territorio nacional, pero no así para los que residen en el exterior. El simple hecho de trasladarse a nuestro país a veces es imposible por la condición que guardan en el extranjero; asimismo, hacerlos esperar o regresar 20 o 30 días después para poder darles su credencial para votar es excesivo, de ahí que muchos opten por no participar en el proceso electoral desde el extranjero.

Este simple requisito se ha convertido en el principal impedimento para la participación de los mexicanos que residen fuera de territorio nacional, pues al ser el punto de partida de todo el procedimiento que tienen que llevar a cabo para ejercer su voto es indispensable plantear alternativas que propicien y estimulen la intervención de nuestros connacionales. Resulta inadmisibles que



nuestro sistema electoral no contemple las condiciones de los ciudadanos que residen fuera y mantenga como requisito inicial la tenencia de la credencial para votar siendo que ésta sólo puede ser expedida y tramitada en nuestro país.

### **2.2.2. INSCRIPCIÓN EN EL LISTADO NOMINAL DE ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

Siendo prioridad para nuestro sistema electoral garantizar el desarrollo de la vida democrática de nuestro país a través del ejercicio de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, el IFE ha diseñado una serie de mecanismos para garantizar la integridad y confiabilidad de los procesos electorales en donde participan los mexicanos residentes en el extranjero. En este sentido, ha determinado que al igual que sucede en el interior del país debe existir un registro para los que ejercen el voto desde el exterior.

De acuerdo al marco legal que instrumenta este procedimiento, los interesados en participar desde el extranjero deben solicitar oportunamente, dentro del plazo legal establecido, su inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Este documento será la lista nominal elaborada por el IFE que contiene el nombre de las personas que entre el 1 de octubre del año previo a la elección y el 15 de enero del año de la elección enviaron su inscripción para votar desde el extranjero y ésta se declaró como procedente.<sup>47</sup>

Los formatos para solicitar la inscripción en la LNERE deberán ser aprobados previamente por el Consejo General del IFE y serán puestos a disposición de los interesados por medio de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) en las Vocalías del propio Registro y en los Módulos de Atención Ciudadana, así como en las sedes diplomáticas de México en el extranjero en los términos de los convenios que se celebren con la Secretaría de Relaciones Exteriores además de la página electrónica del IFE, a partir del 1

---

<sup>47</sup> Instituto Federal Electoral, "Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero", Sitio oficial del Voto en el extranjero, disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/lista-nominal#http://www.votoextranjero.mx/html/js/twitter.html>>, [fecha de consulta: 20 de diciembre 2012].

de octubre del año previo al de la elección de presidente y hasta el 15 de enero del año de dicha elección.<sup>48</sup>

Los interesados deberán acompañar su solicitud con los siguientes documentos:

- a) Fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía; el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital.
- b) Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero.<sup>49</sup>

Dichos documentos se enviarán a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) por correo certificado, siendo ésta la encargada de verificar que las solicitudes de inscripción para votar en el extranjero cumplan con los requisitos dispuestos al efecto, además de integrar el listado nominal correspondiente, el cual será de carácter temporal.<sup>50</sup> Una vez que el ciudadano quede inscrito en la LNERE, la DERFE procederá a dar su baja temporal en el Listado Nominal que se emplea dentro del país; sin embargo, al finalizar el proceso electoral se hará la reinscripción en el mismo. A diferencia de la Lista Nominal que se utiliza dentro del país, la LNERE no tendrá impresa la fotografía de los ciudadanos incluidos en ella.

Al término del plazo para la recepción de solicitudes de inscripción la DERFE procederá a elaborar las listas nominales de los residentes en el extranjero haciéndolo en dos modalidades, de acuerdo a lo que señala el artículo 320 del COFIPE:

- 1) Conforme al criterio de domicilio en el extranjero de los ciudadanos, ordenados alfabéticamente. Estas listas serán utilizadas exclusivamente

---

<sup>48</sup> Consejo General del Instituto Federal Electoral, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.- CG230/2011.", Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 25 de julio de 2011, *Gaceta Electoral* 135, p. 106.

<sup>49</sup> Artículo 315 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf>>, [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2012].

<sup>50</sup> Navarro, Carlos, *Aspectos Relevantes del Régimen Electoral Mexicano...*, op. cit., p. 76.

para efectos del envío de las boletas electorales a los ciudadanos inscritos; y

- 2) Conforme al criterio de domicilio en México de los ciudadanos, por entidad federativa y distrito electoral, ordenados alfabéticamente. Estas listas serán utilizadas por el Instituto para efectos del escrutinio y cómputo de la votación.<sup>51</sup>

El procedimiento para su revisión y validación de éstas listas es equivalente al de la Lista Nominal que se emplea en el territorio nacional:

- a) A más tardar el 15 de marzo del año de la elección, la DERFE pondrá a disposición de los partidos políticos la LNERE para su revisión.
- b) Los partidos políticos deberán formular sus observaciones en el plazo comprendido del 15 al 31 de marzo del mismo año.
- c) En tanto, la DERFE procederá a realizar las modificaciones que resulten procedentes y deberá informar al Consejo General y a la Comisión de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo.
- d) Finalmente, los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe anterior. Si el informe no es impugnado o, en su caso, una vez que la autoridad jurisdiccional resuelva las impugnaciones, el Consejo General del IFE deberá sesionar para declarar que el LNERE es válido y definitivo para utilizarse en las elecciones presidenciales correspondientes.<sup>52</sup>

Con fines de estadística y archivo, el IFE conservará la lista de los residentes en el extranjero por un período de siete años, de acuerdo a lo que establece el artículo 319 del COFIPE. Esta medida permite contar con una base de información previa a los procesos electorales. Sin embargo, esto no es de mucha ayuda pues cada 6 años los interesados en participar deberán realizar nuevamente todos los trámites para lograr su inscripción en la LNERE ya que el carácter temporal de ésta obliga a los ciudadanos a la reinscripción periódica,

---

<sup>51</sup> Artículo 320 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf>>, [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2012].

<sup>52</sup> Navarro, Carlos, *Aspectos Relevantes del Régimen Electoral Mexicano...*, op. cit., pp. 76 y 77.

ocasionando un desgaste tanto a la autoridad electoral como a los portadores de este derecho.

Es importante destacar que, el hecho de no contar con un registro permanente de los mexicanos que residen en el exterior, ocasiona que en cada proceso electoral el IFE tenga que partir prácticamente de cero, mermando su capacidad organizativa por la premura con la que tiene que instrumentar todo el procedimiento.

### **2.3. IMPLICACIONES DE LA MODALIDAD DEL VOTO POSTAL COMO MECANISMO ÚNICO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DESDE EL EXTRANJERO**

Estructurar la participación política transnacional es una realidad que produce la creación de nuevos criterios para encausar el sufragio en la distancia. La complejidad de este proceso va más allá de valorar al voto como un simple ejercicio político democrático, se trata un factor de construcción social producto de un largo y sinuoso camino que se observa en distintos niveles de la discusión democrática del país.

Mediante la reforma al COFIPE en el año 2005, se estableció en México el modelo postal como la única vía para el registro y el ejercicio del sufragio de los nacionales residentes en el exterior. Modelo inédito en nuestro país —y tal vez no el más apropiado—, comprometió la actuación de la autoridad electoral, la cual tuvo que implementar nuevos procedimientos para la organización del proceso electoral en curso, poniendo a prueba su capacidad de operación.

Complicada *per se* la ejecución práctica del voto foráneo debe considerar ciertos factores para su realización como: el número de electores, su ubicación, las distancias, los costos, etcétera. El voto a distancia supone una planeación mayor, ya que se pretende homologar todo un sistema y una estructura bajo circunstancias muy diferentes. Sin embargo, durante la discusión para aprobar el modelo actual en nuestro país, los legisladores plantearon las siguientes ventajas:

- a) Se mantiene congruencia con las normas que regulan el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos en tránsito el día de la jornada electoral.
- b) Al emitir el voto por correo, se establecen los mismos requisitos y posibilidades para todos los ciudadanos, independientemente del lugar en que se encuentren.
- c) Esta modalidad de voto a distancia tiene la ventaja de que no requiere la instalación de casillas en las sedes diplomáticas y consulares y evita que el IFE establezca órganos responsables de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral mexicano, con el posible rechazo o cuestionamiento de las autoridades extranjeras, particularmente de los Estados Unidos.
- d) Por lo que se refiere a la utilización de medios electrónicos, luego de consultar a especialistas y valorar la experiencia de otros países, se concluyó que “en el estado actual de la tecnología, no hay forma de evitar, con plena seguridad, la intrusión de agentes externos al sistema de cómputo. Los riesgos informáticos, es obvio, no distinguen país, mientras que los riesgos se acrecientan cuando esos sistemas enlazan países diferentes”.
- e) La autoridad electoral cuenta con las normas y los procedimientos necesarios para garantizar el secreto del voto emitido por los ciudadanos residentes en el extranjero.<sup>53</sup>

Sin embargo, el reconocimiento de los derechos políticos de los residentes en el exterior en estos términos, evidenció que la cuestión de la confianza y la credibilidad era el punto nodal del tema. Siendo la desconfianza el argumento que permeó en la instrumentación del voto foráneo, la confiabilidad respecto a la elección de la modalidad postal fue un factor decisivo.<sup>54</sup> A pesar de que la comisión de especialistas había presentado la posibilidad de llevar a cabo el ejercicio de esta prerrogativa a través de las modalidades de voto electrónico,

---

<sup>53</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Migración, frontera y población*, Cámara de Diputados, México, mayo de 2006, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/7\\_poblacion.htm#\\_ftnref4](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/7_poblacion.htm#_ftnref4)>, [fecha de consulta: 21 de diciembre de 2012].

<sup>54</sup> Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Informe final sobre el voto...*, op. cit., (tomo III), 2006, p. 4.

voto postal y voto en casillas instaladas en centros de votación —o mediante una combinación de ellas—,<sup>55</sup> los legisladores optaron por la que garantizaba mayor certidumbre al sistema y menor inclusión de los votantes migrantes.

Al ser la única vía de participación electoral a distancia, el voto postal no sólo depende de la actuación del IFE sino que debe contar con el apoyo de las instituciones de correo, en este caso el Servicio Postal Mexicano. Para esto, la autoridad electoral debe celebrar los acuerdos necesarios tanto con el servicio postal del país como con los servicios postales del extranjero con el fin de garantizar el eficiente, seguro y oportuno manejo, despacho, recepción y entrega de los documentos y materiales, inherentes al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.<sup>56</sup> No obstante, al utilizar este modelo, la autoridad electoral y el electorado en el extranjero quedan a merced del servicio postal, los cuales muchas veces son lentos y poco confiables.<sup>57</sup>

Otro de los inconvenientes que ha presentado el voto postal en nuestro país es el costo, ya que a pesar de que algunos establecen que este modelo puede ser el más barato respecto a los otros modelos que existen,<sup>58</sup> en el caso de nuestro país no ha sido así. Cabe señalar que el voto en el exterior es una actividad que se realiza vía correo ordinario, es decir, el interesado proporciona una dirección de residencia donde recibe la boleta electoral, y una vez marcada la envía a vuelta de correo<sup>59</sup>. De esta manera, en la primera elección los ciudadanos en el extranjero tuvieron que pagar el envío de la documentación que se necesitaba para llevar a cabo su registro por correo certificado, ya que la autoridad había determinado que a través de esta modalidad de envío se le otorgaba mayor seguridad al sufragio. Sin embargo, esto incrementaba el costo de la transacción, aunado al gasto que tuvo que realizar el propio instituto electoral en el envío previo de toda la documentación.

---

<sup>55</sup> Subsecretaría de Desarrollo Político, *El voto de los mexicanos en el extranjero. La construcción de un acuerdo político*, Secretaría de Gobernación, México, 2004, p. 210.

<sup>56</sup> Instituto Federal Electoral, *Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Proceso Electoral Federal 2011...*, op. cit., p. 175.

<sup>57</sup> Thompson, Judy, “La instrumentación del voto en el extranjero”, en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el extranjero...*, op. cit., p. 122.

<sup>58</sup> *Ídem*.

<sup>59</sup> Everdy Mejía, Luis, “Cada voto en el extranjero podría costar unos 13,754 pesos”, *ADN Político*, 1 de enero 2012, disponible en <<http://www.adnpolitico.com/2012/2011/12/26/2031-mdp-seran-utilizados-para-el-sufragio-fuera-de-mexico>>, [fecha de consulta: 3 de enero 2013].

Para el 2012, la autoridad electoral decidió asumir todo el gasto del envío postal en aras de incrementar la participación de los migrantes, hecho que le generó una erogación de cerca de 2 mil 500 pesos por cada solicitud.<sup>60</sup> Pero esto no causó un aumento sustancial en los niveles de votación desde el extranjero.

Actualmente, la legislación electoral solo contempla el voto postal como vía para participar en los procesos electorales desde el extranjero y aunque se han presentado algunas iniciativas de reformas constitucionales y legales para regular y modificar el modelo de voto postal no han prosperado aún. En este sentido, es necesario sentar las bases de una nueva discusión sobre el tema, que vaya en el sentido de replantear las condiciones del modelo actual y ofrecer más alternativas al votante en el exterior, ya que no es plausible realizar el siguiente ejercicio de sufragio desde el extranjero en las actuales condiciones.

#### **2.4. DIFICULTADES PARA LA EMISIÓN DE UN VOTO INFORMADO Y LA PROHIBICIÓN DE REALIZAR CAMPAÑAS POLÍTICAS EN EL EXTRANJERO**

En un sistema democrático el voto es un derecho, un poder reconocido por el ordenamiento a los ciudadanos para que intervengan en la adopción de las decisiones políticas,<sup>61</sup> es decir, se ha convertido en la herramienta *por excelencia* del ciudadano para participar en la democracia y legitimar el poder.

A pesar de la importancia de este ejercicio, en nuestro país el derecho al voto es ejercido por gran parte del electorado casi sin ninguna reflexión, guiado muchas veces por simpatías personales o partidarias, sin analizar de fondo propuestas concretas o planes de gobierno. Sin embargo, en las pasadas elecciones la exigencia de algunos sectores de la sociedad, principalmente de los jóvenes, fue encaminada a tener un voto *informado*, demanda que se volvió

---

<sup>60</sup> Urrutia, Alonso, "En los pasados comicios cada voto en el extranjero costó al IFE \$4 mil 600", *La Jornada*, 16 de octubre 2012, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/10/16/politica/012n2pol>>, [fecha de consulta: 03 de enero 2013].

<sup>61</sup> Presno Linera, Miguel Ángel, "El derecho de voto como derecho fundamental", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, p. 113.

bandera y pugna de todo un movimiento social.<sup>62</sup> El acceso a la información y el ejercicio de un sufragio documentado son supuestos que se deben dar dentro de cualquier sistema democrático, por lo que es obligación del Estado no solo garantizarlas sino fomentarlas.

En México, los ciudadanos que se encuentran dentro del territorio nacional pueden tener con mayor facilidad el acceso a la información que va fluyendo durante el desarrollo de las campañas electorales, a través de los diferentes medios de comunicación que existen. Además, pueden conocer directamente tanto a los candidatos como a sus propuestas mediante los mítines que realizan en sus recorridos por todo el territorio nacional. Finalmente, pueden confrontar los diferentes puntos de opinión por medio de los debates que elabora la autoridad electoral y que son transmitidos en televisión abierta. Es decir, el electorado está expuesto a toda clase de información sobre los candidatos y el proceso electoral en curso, aunado a la prerrogativa que tienen de poder contar con más de 3 meses —desde que inician las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral— para reflexionar el sentido de su voto.<sup>63</sup>

Situación distinta a la que viven los votantes que residen en el exterior, ya que debido a su condición ellos no están expuestos a la misma cantidad de información que los ciudadanos que se encuentran dentro del país, pues a pesar de que existen medios como el internet, la información electoral o sobre las campañas no siempre está al alcance de todos los electores fuera del país, por lo que en ocasiones estos tienen que hacer el esfuerzo por acceder a ella, lo que no siempre es fácil pues depende de las circunstancias prevalecientes. Dicha situación limita las condiciones en las que los migrantes pueden documentar su voto, pues muchas veces solo cuentan con la información que reciben por parte de la autoridad electoral.

---

<sup>62</sup> Morales, Alberto, “Pugnan por un voto informado”, *El Universal*, 24 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/196843.html>>, [fecha de consulta: 2 de enero 2013].

<sup>63</sup> Vid. Instituto Federal Electoral, “Etapas y actividades sustantivas del proceso electoral”, *Procesos Electorales. Elecciones 2006*, Sitio oficial del Instituto Federal Electoral, disponible en <[http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs\\_ES\\_PDF/etapas-y-actividades.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/etapas-y-actividades.pdf)>, [fecha de consulta: 4 de enero de 2013].



Además, los mexicanos que ejercen su voto desde el extranjero cuentan con menos tiempo para poder evaluar sus opciones, ya que tienen que enviar su voto con anterioridad para que éste pueda ser contado, es decir debe estar en manos de las autoridades electorales a más tardar el 30 de junio, antes de las 8:00 horas. En este sentido el IFE sugiere fechas límite para enviar el voto en cada país o región: los que voten desde África, Asia y Oceanía tendrán que mandarlo a más tardar el 8 de junio, desde Europa el 11 de junio, Centroamérica, el Caribe y América del Sur el 13 de junio y desde Estados Unidos y Canadá hasta el 20 de junio, pero de preferencia deben hacerlo cuanto antes.<sup>64</sup>

Es importante señalar que, debido a la premura con la que deben anticipar el envío de su voto, muchos de los que residen en el extranjero pierden la oportunidad de evaluar el desempeño que realizan los candidatos durante los debates. Esto ocurrió en las elecciones pasadas, cuando la autoridad electoral optó por llevar a cabo el segundo debate presidencial el 10 de junio; no obstante que, para tal fecha, algunos de los votantes en el extranjero ya tenían que haber enviado su voto pues de lo contrario éste no llegaría a tiempo para ser contado en la jornada electoral. Lo que significa que si un elector cambia de opinión respecto al sentido de su voto, derivado de la actuación de los candidatos durante el segundo debate, éste ya no podrá hacer nada al respecto pues para ese momento su voto ya irá en camino hacia México.

Tal situación se agrava si sumamos la restricción legal que existe de prohibir las campañas electorales fuera del territorio nacional así como el uso de recursos del financiamiento público y privado para este fin. Con esta disposición se elimina de *facto* el acercamiento personal que pudieran tener los candidatos con el electorado en el extranjero, así como la opción de poder conocer directamente sus peticiones y propuestas, limitando el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales. Poder acceder a las campañas durante el proceso electoral es un derecho de los ciudadanos para ser

---

<sup>64</sup> Délano, Alexandra, "Votando desde el Extranjero", (parte I), *Letras libres*, 8 de mayo 2012, disponible en <<http://www.letraslibres.com/blogs/frontera-adentro/votando-desde-el-extranjero-parte-i?page=full>>, [fecha de consulta: 4 de enero 2013].

informados, no se trata de una concesión sino de una condición necesaria para el ejercicio democrático.

En el pasado, candidatos a la presidencia de México visitaron las comunidades de oriundos en Chicago, Los Ángeles y otras ciudades estadounidenses. Vicente Fox colmó las calles del barrio mexicano de La Villita, en Chicago, justo antes de su victoria en los comicios presidenciales del 2000.<sup>65</sup> Asimismo, Cuauhtémoc Cárdenas congregó a una multitud en Los Ángeles cuando visitó esa ciudad en 1994. Por lo que resulta paradójico que antes de que se regulara el sufragio extraterritorial, todos los candidatos hacían un recorrido por las comunidades de mexicanos en el extranjero; pero ahora que se ha reconocido su membresía plena en la comunidad política, los candidatos y partidos están impedidos a hacerlo. Ello genera problemas de información al decidir el voto pero, sobre todo, problemas de incentivos, pues es más difícil que tanto los candidatos como los votantes se interesen en un proceso en el cual no tiene la posibilidad de interactuar y conocer directamente las propuestas y demandas de los actores que intervienen.

Algunos de los argumentos que permitieron la prohibición de realizar campañas en el extranjero fueron en el sentido de que era muy difícil regular o reglamentar el tema del financiamiento,<sup>66</sup> arguyendo la imposibilidad de la autoridad electoral para poder controlar el gasto que los partidos pudiesen realizar durante las campañas en el exterior. Otro de los puntos fue que, en el afán de generar una contienda de verdadera equidad, los candidatos y los partidos deben obedecer complejas reglas que difícilmente podrían hacerse respetar en el extranjero. De ahí que los legisladores hayan decidido simplemente prohibir todo acto de proselitismo fuera del país.<sup>67</sup> Nuevamente, el tema de la desconfianza imperó sobre el derecho de los mexicanos a emitir un voto informado desde el extranjero.

---

<sup>65</sup> Escalona, Alejandro, "Voto en el extranjero: un vaso aún muy vacío.", *Sin embargo.mx*, 15 de febrero 2012, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/15-02-2012/150421>>, [fecha de consulta: 4 de enero de 2013].

<sup>66</sup> Ortiz Sánchez, Leónides, *El voto de los mexicanos desde el exterior*, Convergencia, Partido Político Nacional, 3a impresión, México, 2011, p.11.

<sup>67</sup> Sarmiento, Sergio, Jaque Mate, "Voto ciego", *Reforma*, 20 de septiembre de 2005, p. 13.

En aras de subsanar la prohibición del proselitismo en el exterior, la autoridad electoral ha determinado una serie de acciones que deben realizar los aspirantes a la Presidencia de la República para poder informar a los ciudadanos que residen fuera sobre sus perfiles y plataformas. Es por eso que los candidatos tienen que grabar un mensaje dirigido a los que ejercen su voto desde el exterior, en el cual deben exponer sus propuestas en un máximo de 5 minutos, además de elaborar un escrito en el que expliquen tanto su perfil, su plataforma política así como sus propuestas en cada rubro, con lo que el IFE elabora un cuadernillo de 4 páginas por candidato.<sup>68</sup> Este material se les hace llegar junto con la documentación que necesitan para poder emitir su voto. Tal situación margina al electorado en el extranjero pues fomentan el ejercicio de un derecho *a medias*; además, alejan a los candidatos de los votantes, pues al realizar el material que se les envía sólo están cumpliendo una disposición de la autoridad, más no conocen de *primera mano* las necesidades y exigencias de este sector.

Es importante estrechar el vínculo que existe entre los migrantes mexicanos y su país; los actores políticos deben generar políticas públicas que los incluyan. Sin embargo, esto seguirá siendo imposible si no escuchan sus demandas, si no entienden su situación y las condiciones en las que se encuentran. El hecho de permitirles crear un contacto directo con los aspirantes por medio de las campañas o facilitarles el procedimiento para permitirles que reflexionen el sentido de su voto y no tengan que hacerlo con tanto apremio ayudará a fortalecer el vínculo de comunicación entre la ciudadanía que está en el exterior y los actores políticos, pues actualmente se encuentra muy endeble.

Debemos utilizar los medios que tenemos a nuestro alcance para incluirlos, lo que nos ayudará a fortalecer la democracia de nuestro país. Actualmente, la autoridad cuenta con los medios necesarios para dar seguimiento a la actuación de los partidos políticos y de los candidatos en su paso por el extranjero, además de que puede utilizar los avances de la tecnología a su

---

<sup>68</sup> Instituto Federal Electoral, “Guía técnica para la generación de los mensajes de los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos que se incluirán en el paquete electoral postal para el proceso electoral federal 2011-2012.”, Sitio oficial del Instituto Federal Electoral, disponible en <[http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG/resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-14/CGe140312ap6\\_x1.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG/resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-14/CGe140312ap6_x1.pdf)>, [fecha de consulta: 4 de enero de 2013].

alcance para permitir un período de reflexión más amplio y un acceso a la información más ágil y directo.

## **2.5. FACTORES QUE PUEDEN EXPLICAR EL DESÁNIMO DE PARTICIPAR DESDE EL EXTRANJERO**

La instrumentación del voto en el extranjero implica *per se* problemas de organización, pues significa un mayor costo en términos de personal y financiero, y un mayor esfuerzo logístico en comparación con las elecciones que se celebran dentro del territorio nacional. A la luz de estas dificultades prácticas, un problema esencial es garantizar la conservación de los principios de sufragio universal, igual y secreto, manteniendo a su vez la equidad en la competencia electoral y previniendo que se infrinja la ley electoral.<sup>69</sup>

Durante las experiencias que hemos tenido en nuestro país del ejercicio del voto transnacional, se han puesto en evidencia los principales factores que inhiben la participación de los migrantes. Desde la aprobación de la reforma en el 2005, la autoridad electoral ha tenido que desarrollar e implementar prácticas para lograr la instrumentación de todo un proceso electoral en el extranjero en un tiempo récord, además de interpretar y adecuar el marco jurídico aprobado por los legisladores, en aras de subsanar las imprecisiones en la norma. En ese sentido, el IFE ha optado por emitir una serie de acuerdos mediante los cuales ha pretendido modificar un poco el modelo del voto foráneo haciéndolo más flexible; sin embargo, está imposibilitado para cambiar las partes sustanciales de la modalidad aprobada en 2005.

Derivado del análisis de la propia autoridad electoral y de los expertos en la materia, se han presentado diversas reflexiones en torno al tema, en los cuales se revelan algunos de los principales factores que inhiben la participación de los mexicanos en el exterior en los diferentes procesos electorales. Entre estos destacan:

---

<sup>69</sup> Nohlen, Dieter y Grotz, Florian, “Marco legal y panorama de la legislación electoral”, en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el extranjero...*, op. cit., p. 83.

- La necesidad de contar con la credencial para votar y, por tanto la falta de credencialización en el extranjero.
- El modelo de voto postal por correo certificado.
- La prohibición legal de realizar campañas en el extranjero.
- El corto plazo con el que cuentan nuestros connacionales para llevar a cabo el proceso establecido en la ley para participar desde el exterior.
- La complejidad del proceso en sí mismo, entre otros.

El hecho de que los mexicanos necesiten la credencial para votar ha significado el principal obstáculo para los migrantes, pues la mayoría no cuenta con ella, aunado a la imposibilidad de obtenerla fuera del territorio nacional, debido a la prohibición que tiene la autoridad electoral para realizar el trámite en el extranjero.

Además, el modelo de voto postal ha quedado rebasado por la complejidad que significa llevarlo a la práctica, pues como lo han señalado algunos observadores electorales, “el voto postal es obsoleto y no garantiza una participación eficiente de los mexicanos en el exterior, además el sistema postal es del siglo 19, es un exceso de *tramitología*”.<sup>70</sup> Actualmente, nuestro país cuenta con alternativas, como el ejercicio del voto por la vía electrónica. Dicha modalidad fue implementada por primera vez en las pasadas elecciones en el distrito federal, en las cuales los oriundos de la Ciudad de México participaron desde el extranjero usando como medio para emitir su voto el internet. Experiencia que sienta precedente en la materia, dando oportunidad de valorar otras opciones que mejoren el modelo actual.

Al parecer, existe convergencia entre los actores políticos sobre la necesidad de revisar el actual modelo del voto para los mexicanos residentes en el extranjero. Incluso, la autoridad electoral ha planteado el voto electrónico como alternativa. Sin embargo, aún son múltiples los obstáculos que deben sortear los mexicanos en el exterior que desean participar en los procesos electorales.

El tema del voto en el exterior representa un gran desafío para nuestra democracia, pues a pesar de que el derecho se encuentra garantizado por

---

<sup>70</sup> Ibarra, Maribel, “Lamentan falta de credencialización”, *Reforma*, 2 de julio 2012, p. 7.

nuestra legislación es importante señalar que —quíerose o no— para quienes ejercieron su voto en el exterior la intensidad de una elección se ve desplazada por la contabilidad burocrática que reduce todo a criterios relativos sobre el costo del voto transnacional, así como a cuántos votos y en dónde se emitieron. Por lo que para la selección del procedimiento o mecanismo apropiado para la emisión del voto en el extranjero, no solo se deben tomar en cuenta los requerimientos de carácter jurídico o político relacionados con los requisitos que deben reunir, o los atributos que debe satisfacer el proceso de votación —seguridad, confiabilidad, transparencia o secrecía—, sino además aquellos derivados de restricciones de carácter administrativo, financiero o logístico.<sup>71</sup>

En este sentido, es indispensable superar el tema de la desconfianza, lo que nos permitirá acceder a nuevos mecanismos de instrumentación del voto foráneo. La práctica internacional de este derecho ha sido un referente indispensable en el tema, por lo que es importante analizar los avances y las tendencias que se han desarrollado sobre el voto desde el extranjero en las distintas democracias del mundo.

---

<sup>71</sup> Navarro, Carlos; Morales, Isabel y Gratschew, María, “Los procedimientos para la emisión del voto en el extranjero” en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el extranjero... op. cit.*, p. 24.

## CAPÍTULO 3

### PERSPECTIVA INTERNACIONAL DEL VOTO EN EL EXTRANJERO: ANÁLISIS COMPARATIVO

#### 3.1 RECONOCIMIENTO AL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO EN LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Mecanismo indispensable para la democracia, el voto se ha convertido en la práctica por excelencia de la sociedad pues desde su origen el ejercicio del sufragio ha permitido a los ciudadanos intervenir e incidir en el gobierno de su país. De esta manera, fue en el corazón de una de las civilizaciones antiguas más importantes donde el ejercicio de este derecho tuvo un avance significativo. En Roma, durante la época del emperador Augusto, se impulsó por primera vez la aplicación del voto en el extranjero. Se cree que él inventó 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, logrando que su participación política se extendiera más allá de su territorio, ya que podían emitir su voto para ser parte en el proceso de designación de algunos cargos públicos de la metrópoli.

Es hasta 1862, dentro del contexto de la guerra civil estadounidense, cuando se aprueba por primera vez una disposición legal que permite ejercer el sufragio fuera de una demarcación territorial establecida, denominado a esta práctica como “voto ausente” y siendo el estado de Wisconsin de la Unión Americana el precursor en la materia.<sup>72</sup> Determinante en la competencia política y en aras de favorecer la reelección del presidente Abraham Lincoln para 1864, la legislación aprobada permitía a los soldados que peleaban en el

---

<sup>72</sup> Vid, Ellis, Andrew, “Historia y política del voto en el extranjero”, en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el extranjero...op. cit.*, p. 50.

ejército de la Unión ejercer su derecho a sufragar independientemente del lugar donde se encontraran.

Esta medida provocó la oposición de los confederados y pacifistas, por lo que solo en algunos estados se permitió que el voto de los soldados se hiciera por medio de un poder o por correspondencia, mientras que en otros lugares los soldados tenían que trasladarse a sus hogares y votar. A pesar de las dificultades que esto ocasionaba, la mayoría de los comandantes comprendía la importancia de garantizar el triunfo de Lincoln y facilitaba la participación de sus soldados,<sup>73</sup> siendo éste el primer ejercicio reglamentado del voto a distancia.

Apartado del entorno bélico, es en 1890 cuando Nueva Zelanda introduce el voto en el extranjero para marineros. Durante la Primera Guerra Mundial decide ampliar la participación de tal prerrogativa a todo el personal militar debido al incremento en el número de enlistados en sus fuerzas armadas. Por tal motivo instruye suprimir la edad legal de los requisitos para ejercer el voto a distancia, permitiendo a los menores de 21 años participar en los procesos electorales de su país, siempre y cuando se encontraran enlistados en la milicia.<sup>74</sup>

Siendo el conflicto mundial armado la causa del desplazamiento de un gran número de cuerpos castrenses, propició que algunos Estados tuvieran que legislar sobre la participación electoral de sus milicianos fuera de su territorio. En este sentido, en 1918, el Reino Unido decidió aprobar un dispositivo que permitía votar a su personal militar que se encontraba en el extranjero. Ellos podían ejercer este derecho mediante un apoderado, es decir, ejercían el voto por *delegación de poder*.<sup>75</sup> Por su parte, Canadá aprobó en 1915 una disposición que permitía, en primera instancia, el voto desde el extranjero solo para sus activos en las fuerzas armadas. Sin embargo, en 1917 su parlamento decide aprobar la *Ley Electoral para tiempos de guerra* y la *Ley de Electores*

---

<sup>73</sup> Keegan, John, *Secesión. La Guerra Civil Americana*, (traducción de Vitier, José Adrián), Ed. Turner Noema, Madrid, 2009, disponible en <http://www.bibliocomunidad.com/web/libros/Secesion%20-%20Keegan,%20John.pdf>, [fecha de consulta: 17 de febrero de 2013].

<sup>74</sup> Ellis, Andrew, *op. cit.*, p. 51.

<sup>75</sup> *Ídem*.



*Militares*, por medio de las cuales se extendía el voto de manera temporal, a todos los *súbditos británicos*, hombres y mujeres, que fueran miembros activos o retirados de las Fuerzas Armadas Canadienses o, en su caso, tuvieran algún familiar que hubiera servido en la milicia.<sup>76</sup> Con estas disposiciones se amplió de manera considerable el número de electores que participarían en los procesos desde el extranjero.

Es a finales del siglo XX y principios del XXI cuando el tema del voto en el extranjero comienza a tener mayor auge y un impulso importante en las agendas de los Estados. Muchas veces ligado al tema de la milicia, el sufragio transnacional comenzó por ser prerrogativa de las fuerzas castrenses; posteriormente, se amplió el ejercicio de este derecho a la diplomacia e incluso en algunos países logró incorporarse esta facultad para los prisioneros de guerra —como fue el caso de Canadá.<sup>77</sup> Hoy día, se ha conseguido establecer como un derecho inherente a cualquier ciudadano que reside fuera de su país. Así, en cerca de 115 países del mundo se garantiza de alguna forma la participación política a los ciudadanos que se encuentra en el extranjero.<sup>78</sup>

La circunstancia en la que se encuentra nuestro país no es indiferente a la experiencia internacional. Los cálculos políticos y las modificaciones que se han aplicado a nuestro marco normativo tienen como referente la implementación de medidas similares en otros países. El intercambio de conocimientos, experiencia, información logística y desafíos acerca de la regulación y organización del voto transnacional se ha convertido en un elemento indispensable para los sistemas jurídicos contemporáneos, pues gracias a ello se ha logrado desarrollar y perfeccionar la instrumentación legal vigente. A pesar de que en la actualidad la figura del voto desde el extranjero se encuentra presente en la agenda política de varios países, el avance conseguido en el tema dista mucho de ser una cuestión acabada.

---

<sup>76</sup> Kingsley, Jean-Pierre, “Panorámica general del caso canadiense”, Conferencia Trilateral México- Estados Unidos- Canadá sobre el voto en el extranjero, Cd. de México, 2 y 3 de septiembre de 1998, disponible en <<http://www.ife.org.mx/documentos/AI/indconf.htm>>, [fecha de consulta: 20 de febrero de 2013].

<sup>77</sup> *Ídem*.

<sup>78</sup> Emmerich, Norberto, “Un voto hace la diferencia. El sufragio transnacional en el mundo”, en Más Poder Local, núm. 11, julio de 2012, Fundación Ortega-Marañón y Escuela de Política y Alto Gobierno, España, 2012, p. 20.

La internacionalización de los derechos fundamentales constituye también, en principio, la universalización del voto en tanto derecho político esencial. En este sentido, la incorporación de los derechos políticos a los derechos humanos ha tenido un gran avance, pues desde su reconocimiento el derecho a votar se ha plasmado como una prerrogativa inherente a los hombres que viven en democracia tal y como lo consagra en principio la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en su artículo 21, que a la letra dice:

“Artículo 21. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.<sup>79</sup>

Resultado del incremento de la migración internacional, los gobiernos han adoptado el reconocimiento del voto migrante en algunos instrumentos internacionales tales como, la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, la cual fue promovida por México ante la Asamblea General de Naciones Unidas doce años antes de ser ratificada por nuestro país en junio del 2002, estableciendo en su artículo 41 lo siguiente:

“1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

---

<sup>79</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948, Sitio oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0013>>, [fecha de consulta: 23 de enero de 2013].

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos”.<sup>80</sup>

En el mismo sentido, dentro del ámbito de los Estados americanos, la *Carta Democrática Interamericana* reconoce el derecho al voto universal como un derecho fundamental, dispuesto en su artículo 3°:

“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.<sup>81</sup>

Por otra parte, se encuentra la Opinión Consultiva OC-18/03 que realizó nuestro país ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el 2003, por medio de la cual pretendía conocer sobre la

“...privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales [a los trabajadores migrantes] y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos”.<sup>82</sup>

El resultado de dicha opinión fue en el sentido de reconocer la responsabilidad del Estado como garante de los principios de igualdad y no discriminación en

---

<sup>80</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990, Sitio oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>>, [fecha de consulta: 11 de enero de 2013].

<sup>81</sup> Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 11 de septiembre de 2001, Lima, Sitio oficial de Organización de Estados Americanos, disponible en <[http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)>, [fecha de consulta: 29 de enero de 2013].

<sup>82</sup> Opinión Consultiva OC-18/03, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, 17 de septiembre de 2003. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sitio oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)>, [fecha de consulta: 22 de enero de 2013].

tanto que “la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración. Por lo que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos”.<sup>83</sup> Por lo que el reconocimiento del voto como una garantía fundamental obliga al Estado a velar y garantizar su respeto y cumplimiento.

### **3.2 EL REGISTRO DE ELECTORES COMO REQUISITO PARA VOTAR DESDE EL EXTERIOR**

A pesar de que la tendencia de los sistemas políticos está dirigida a lograr la inserción plena de los ciudadanos que residen en el exterior, es difícil encontrar un marco normativo que regule la instrumentación y el ejercicio del voto foráneo de manera universal. Es decir, que su práctica no esté sujeta a ningún tipo de restricción o condición, pues la mayoría de las legislaciones tienden a establecer ciertas formalidades que deben cumplir los electores para poder participar desde el extranjero y de esta manera dar certeza a los procesos electorales. Es importante señalar que si se desea obtener una amplia participación de este sector, el procedimiento adoptado debe ser flexible y ajustarse a las necesidades propias del electorado, de lo contrario los resultados no serán los esperados.

Garantizar los derechos políticos de los ciudadanos independientemente del lugar donde se encuentren solo es posible si se cuenta con un marco normativo apropiado. Al respecto, no existe una normativa universal, cada Estado tiene características propias las cuales se ven reflejadas en su marco jurídico. No obstante, debe ser una tendencia el asegurar la inclusión del mayor número de electores foráneos mediante procedimientos que permitan una participación real, tomando en cuenta las necesidades de los que lo ejercen.

En muchas ocasiones, en aras de velar por la seguridad de los procesos electorales y dar certidumbre a los actores políticos, el marco normativo que rige el derecho a sufragar desde el exterior limita la participación de sus nacionales. Lo anterior porque establece una serie de requisitos que dificultan

---

<sup>83</sup> *Ídem.*

el ejercicio práctico de esta prerrogativa y no tomar en cuenta la situación en la que se hallan sus ciudadanos en el extranjero, ya que los obligan a demostrar su condición de residentes en circunstancias semejantes a las que se imponen respecto a los ciudadanos que se encuentran en territorio nacional, dejando fuera o ignorando su condición de migrante.

Tal es el caso de Perú, donde de acuerdo a su legislación, éstos deben seguir el mismo patrón que existe en su país, el cual es un proceso bastante complejo, ya que existen plazos, normas y mecanismos de seguridad que deben cumplirse adecuadamente. De acuerdo a su Ley Orgánica de Elecciones de 1997, en el Título X que trata: “Del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero”, se establece que los peruanos que deseen participar en los procesos electorales deberán llevar a cabo los mismos procedimientos que practican los peruanos que residen en territorio nacional, con la diferencia de que éstos requisitos deberán hacerse con antelación pues de lo contrario será imposible su participación en los comicios, en tanto que al tratarse de una elección foránea la autoridad electoral debe garantizar la seguridad y certidumbre de los sufragios que se emitan.<sup>84</sup>

Establecer como condición para ejercer el voto foráneo el tiempo de residencia que tienen los ciudadanos fuera de su país u obligarlos a regresar en determinado momento para re-establecer su domicilio en el lugar de origen, ha logrado garantizar de alguna forma que los Estados mantengan e incentiven el vínculo de los electores con su nación, asegurando que solo éstos puedan participar en sus procesos electorales desde el exterior. Cabe destacar que, a pesar de la movilidad geográfica que existe, los ciudadanos han logrado mantener y fortalecer los vínculos con su país a través de nuevas modalidades, por lo tanto, puede resultar absurdo limitar o condicionar la práctica de este derecho al tiempo que residen los ciudadanos fuera de su país, dado que esta condición no determina el lazo con la nación.

---

<sup>84</sup> Durand, Jorge, “Fatalidad democrática o democracia fatal. Las elecciones peruanas y el voto en el exterior”, en Calderón Chelius, Leticia, (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, 2003, pp. 170 y 171.

En la actualidad, la globalización y los flujos migratorios permiten que los vínculos de las personas con su lugar de procedencia se mantengan sin la necesidad de regresar, por lo que la legislación en este tema debe estar encaminada a la eliminación de las restricciones legales de este tipo, ya que el Estado debe fungir como garante de los derechos de todos sus ciudadanos independientemente del lugar donde éstos se encuentren.

Acreditar la calidad de elector es otro de los requisitos que se establecen en la normativa electoral de los países que regulan el derecho de sus connacionales para ejercer el voto transnacional. Sin embargo, tal requerimiento ha generado algunos problemas en la práctica ya que los residentes muchas veces no cuentan con los documentos que les permitan demostrar tal calidad. En tanto más rigurosos sean los requisitos para comprobar la identidad y registrarse como electores, menor será la participación electoral.

Satisfacer los requisitos generales que se aplican en el país de origen, es lo que deben hacer aquéllos que desean calificar como electores desde el extranjero. No obstante, se debe considerar que los documentos que se exigen para acreditar tal condición deben ser acordes a la situación y características propias de los que residen fuera, ya que de esto dependerá gran parte de su participación electoral. El marco normativo de algunos países ha establecido determinadas formalidades para acceder al sufragio transnacional con lo que condicionan su acceso a la democracia, entre las más importantes se encuentra contar con un documento de identificación personal el cual muchas veces solamente se expide dentro del territorio nacional, es decir, que si desean emitir su voto desde el exterior los electores deberán viajar a su Estado y solicitar su identificación de la misma manera que lo hacen los ciudadanos que radican en el interior.

La demanda de este requisito dificulta e inhibe la participación de los ciudadanos, principalmente cuando se trata de sectores marginados. Es el caso de los migrantes que, debido a su condición, es muy difícil que puedan llevar a cabo la tramitación de su documento, pues el simple hecho de que el procedimiento para su obtención sea en forma presencial limita el acceso a la participación política de los electores foráneos.

En este sentido, tenemos los casos de México y Venezuela, donde la legislación electoral de cada país ha establecido que para poder ejercer el voto desde el extranjero sus ciudadanos deben contar con un documento de identificación tal como la credencial de elector expedida por el IFE —en el caso de México—<sup>85</sup> y la cédula de identidad emitida por el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) —para el caso de Venezuela.<sup>86</sup> Dicho documento es el mismo que utilizan los electores que votan desde el interior, pero su tramitación solo se puede realizar dentro del territorio nacional, por lo que solicitar tal requisito se convierte de *facto* en un obstáculo para muchos connacionales, ya que el hecho de obligarlos a trasladarse a su país de origen, tramitar su identificación y esperar la expedición del documento es simplemente imposible para la mayoría.

A pesar de que se han implementado algunas medidas en ambos países que permiten flexibilizar este requerimiento legal, el resultado no ha sido el deseado. Subsiste la necesidad de contar con la identificación, sin permitir que se pueda tener acceso al proceso electoral desde el extranjero con otro documento cuya tramitación se pueda realizar desde el exterior.

Permitir el acceso al proceso electoral desde el extranjero representa un reto para la logística electoral de cada país, siendo el registro de los ciudadanos uno de los tópicos que conlleva mayor complejidad, pues la autoridad electoral no sólo debe llevar a cabo el empadronamiento de sus ciudadanos, sino que además tiene que mantenerlo actualizado al igual que ocurre con el registro de los electores del interior. Empero, las condiciones en las que se debe realizar complican este procedimiento, pues las autoridades encargadas de hacerlo casi no tienen la posibilidad de revisar el estatus de los electores que residen fuera del país. Por eso, es más fácil delegar esta responsabilidad a los propios

---

<sup>85</sup> Artículo 6, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008, disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/4/7.htm?s>>, [fecha de consulta: 25 de febrero de 2013].

<sup>86</sup> Valencia, Blanca, “100.495 venezolanos votan en el extranjero”, *El Universal*, 7 de octubre 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/elecciones-2012/121007/100495-venezolanos-votan-en-el-extranjero>>, [fecha de consulta: 25 de febrero de 2013].

ciudadanos, lo que implica que tengan que registrarse cada vez que van a votar.<sup>87</sup>

En la legislación de cada país se define quiénes pueden ejercer el derecho a votar, así como al organismo que se encargará del procedimiento para elaborar el registro electoral. Tarea de interés público, por la clase de información confidencial que se maneja, el procedimiento que se emplee para el registro de los electores en el extranjero debe instrumentar estándares similares a los que se aplican a su registro interno.<sup>88</sup>

Una vez que se ha determinado la elegibilidad de una persona para votar desde el exterior es necesario incluirla en un *registro electoral* que solo contemple a las personas calificadas para ejercer el sufragio, de lo contrario será muy difícil instrumentar su ejercicio. De ahí la importancia de establecer los requisitos y las formalidades con las que se llevará a cabo el empadronamiento de los ciudadanos.

En algunos casos, los electores en el extranjero se registran como el resto de los electores ordinarios, ya que de esta manera los países tratan de homologar su actuación dentro y fuera de su territorio. En este sentido tenemos el caso de Ecuador, donde de acuerdo a su legislación electoral, los ecuatorianos que residen en el extranjero llevan a cabo un procedimiento semejante al que se realiza dentro del territorio nacional, con la diferencia de que éste se desarrolla en las instalaciones de la Cancillería.

Indicado en el artículo 13 de la “Ley Orgánica para el ejercicio del derecho de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, para elegir Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador”, el Padrón Electoral será elaborado por el Tribunal Supremo Electoral con los datos que consten en el Libro de Registro de Electores, mismo que se remite a la Oficina Consular. El padrón se elabora una vez que el ciudadano residente en el extranjero acuda al Consulado presentando su Cédula de Ciudadanía o el pasaporte válido, y el

---

<sup>87</sup> Green, Phil, “Requisitos para votar” en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el extranjero...*, *op.cit.*, p. 107.

<sup>88</sup> Thompson, Judy, “La instrumentación del voto en el extranjero”, en *ibídem*, p. 130.



jefe de Oficina Consular o el funcionario debidamente autorizado, certifique con su firma la inscripción en el Registro de Electores.<sup>89</sup>

De esta manera, los electores que se inscriban desde el extranjero formarán parte del Registro Electoral que elabora la autoridad, tal y como lo establece el artículo 78 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, que a la letra dice:

El registro electoral es el listado de personas mayores de dieciséis años, habilitadas para votar en cada elección, es elaborado por el Consejo Nacional Electoral con base en la información que obligatoriamente remitirá el Registro Civil o la entidad encargada de la administración del registro de las personas; se complementará con la inscripción que voluntariamente realicen las y los extranjeros residentes en el país, mayores de dieciséis años para poder ejercer su derecho al sufragio. El Consejo Nacional Electoral será el responsable de organizar y elaborar el registro electoral de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, en coordinación con los organismos pertinentes.<sup>90</sup>

En otros Estados, para acceder al padrón electoral de su país se deben cubrir algunos requisitos adicionales a los que llevan a cabo los ciudadanos dentro del territorio. Tal es el caso de Argentina, en donde de acuerdo a la Ley 24.007, la cual crea el Registro de Electores Residentes en el Exterior y su correspondiente Decreto Reglamentario No. 1138/93 y su modificatorio 254/2009, por medio de los cuales se permiten a los ciudadanos argentinos residentes en el exterior ejercer el derecho de voto para la elección de sus autoridades nacionales, se ha establecido que los electores que se desean ejercer el voto transnacional deben satisfacer además de los requerimientos generales una serie de formalidades adicionales, como son:

1. “Tener efectuado el cambio de domicilio en su documento cívico (L.E./L.C./D.N.I.) en la jurisdicción consular correspondiente;

---

<sup>89</sup> “Ley Orgánica para el ejercicio del derecho de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, para elegir Presidente y Vicepresidente de la república del Ecuador” en Sitio Oficial de la Organización de los Estados Americanos, disponible en <<http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/EcuadorLey%20de%20voto%20en%20el%20exterior.pdf>>, [fecha de consulta: 4 de marzo de 2013].

<sup>90</sup> Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia del 9 de abril del 2009, disponible en <[http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6a51ea33-9a99-4a13-8ad8-992d098e7f61&groupId=10136](http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=6a51ea33-9a99-4a13-8ad8-992d098e7f61&groupId=10136)>, [fecha de consulta 2 de marzo del 2013].

2. Concurrir a la representación de su jurisdicción y manifestar su voluntad de ser incluido en el Registro de Electores Residentes en el Exterior;
3. Estar en condiciones de ejercer sus derechos políticos conforme a la legislación nacional;
4. No encontrarse dentro de las inhabilitaciones previstas en el artículo 3º de la Ley N° 19.945 - Código Electoral Nacional.
5. Completar el formulario CARE. Aquéllos ciudadanos argentinos interesados en la inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior pueden requerir a este Consulado General una cita y traer completa su solicitud en el formulario CARE de la Cámara Nacional Electoral”.<sup>91</sup>

Se advierte que en la mayoría de los Estados que han instrumentado el voto transnacional, las legislaciones contemplan un registro especial para los electores residentes en el extranjero. La diferencia son los datos que se solicitan para elaborar el registro y el procedimiento respectivo. En algunos casos es necesario contar con la información suficiente que permita garantizar la confiabilidad del votante. Pero, bajo ciertas peculiaridades, los requisitos y la información solicitada pueden inhibir la participación electoral.

Punto medular en la instrumentación del sufragio transnacional es garantizar la seguridad y certeza de los votos que serán enviados desde el extranjero, por lo que es indispensable contar con una modalidad que asegure no sólo la certidumbre en los comicios, sino que además permita y facilite el acceso de la mayor parte de la población que pretende ejercer esta facultad, por lo que es necesario revisar los avances y experiencias que han tenido algunos países al respecto, con el fin de proponer la mejor alternativa para México.

### **3.3 MODALIDADES PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO EN EL EXTERIOR, DEL VOTO POSTAL AL VOTO ELECTRÓNICO**

Lograr una mayor inclusión y aumentar de manera efectiva la participación de los actores políticos desde el extranjero representa uno de los principales retos para las democracias en la actualidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la ejecución práctica del voto transnacional es complicada *per se*, ya que la

---

<sup>91</sup> Sitio Oficial de la Embajada de la República de Argentina en México, disponible en <<http://www.embajadaargentina.mx/contents.php?id=172>>, [fecha de consulta: 2 de marzo del 2013].

autoridad debe enfrentarse a los problemas que representa organizar un proceso electoral aunado a la circunstancia de hacerlo fuera de territorio nacional, pues independientemente de la modalidad que se elija para su instrumentación la seguridad y la privacidad son aspectos elementales que se deben garantizar durante todo el proceso, ya que de lo contrario la actuación del sistema electoral puede verse cuestionada.

Por esta razón, es importante que la planeación de la votación en el extranjero se realice con un enfoque integral que asegure la transparencia y la correcta administración de los comicios. Elegir el mecanismo idóneo para la emisión del sufragio foráneo es uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta la autoridad ya que debe considerar aspectos no solamente de carácter jurídico, sino además aquellos que proceden de cuestiones de naturaleza administrativa, financiera y logística.<sup>92</sup> Bajo esta perspectiva, no es extraño que los países opten por tratar de replicar su sistema de votación interno en el extranjero; sin embargo, al tratarse de una elección transnacional es necesario implementar mecanismos que no solamente abarquen el mayor número de electores, sino que permitan garantizar los principios democráticos del sistema electoral facilitando el ejercicio del voto.

Entre las modalidades que existen para la emisión del sufragio se encuentran:

- Voto personal
- Voto por delegación de poder
- Voto postal
- Voto electrónico

De estas modalidades, la más frecuente es la del voto personal, la cual se utiliza en cerca de 52 países. Dentro de las principales ventajas que ofrece esta modalidad se encuentran la secrecía del voto y la certeza sobre la preferencia del elector en la papeleta. Por otra parte, tenemos el voto postal, el cual se aplica en poco más de 25 países, siendo su principal ventaja la inclusión de más electores, ya que el modelo permite que se pueda emitir el sufragio desde

---

<sup>92</sup> Navarro, Carlos; Morales, Isabel y Gratschew, María, "Panorama comparado del voto en el extranjero" en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el Extranjero...*, op. cit., p.18.

un mayor número de países en el mundo —aunque los altos costos y la confiabilidad de los servicios postales en algunos países, como en el nuestro, han planteado algunos inconvenientes. Los sistemas mixtos, que ofrecen al elector dos o más opciones para votar fuera de su país, son cada vez más usuales. Actualmente, este sistema se lleva a cabo en casi 28 países,<sup>93</sup> siendo su principal ventaja que al ofrecer alternativas posibilita una mayor participación del electorado, pues les permite ejercer la que les parezca mejor.

En la actualidad, el voto presencial ha sido utilizado con mayor frecuencia en los países para instrumentar el ejercicio del voto foráneo. En Latinoamérica uno de los pioneros en instrumentar el ejercicio de esta prerrogativa con el modelo del sufragio personal fue Colombia. En este sentido, la Ley 39 de 1961 es donde el Congreso plasmó la posibilidad de participar por primera vez desde el extranjero en los comicios de 1962 para elegir presidente de la República. La norma determinó que el voto foráneo se realizaría en las embajadas, legaciones y consulados respectivos de manera presencial.<sup>94</sup>

Para tal efecto, los colombianos que residían fuera deberían inscribirse con los funcionarios nombrados para tal efecto en la representación consular acudiendo en forma personal con su cédula de ciudadanía laminada, por lo menos ocho días antes de que se celebrara la elección. Posteriormente acudirían a votar al igual que lo hacían en territorio nacional, pero con la diferencia de que ahora lo tendrían que hacer ante las sedes consulares de su país.<sup>95</sup> En aras de ampliar la participación de los colombianos en el extranjero se logró incluir, en 1991, en la Constitución colombiana la posibilidad de que sus migrantes pudieran sufragar por senadores, logrando establecer lo siguiente:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. [...] Los ciudadanos colombianos que se

---

<sup>93</sup> *Ídem.*

<sup>94</sup> Artículo 5, *Ley 39 de 1961*, Diario Oficial No. 30.572 del 27 de julio de 1961, Sitio oficial de la Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, disponible en <[http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley\\_0039\\_1961.htm](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0039_1961.htm)>, [fecha de consulta: 23 de abril del 2013].

<sup>95</sup> *Ídem.*

encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.<sup>96</sup>

Una vez incorporada la posibilidad de elegir representantes de la Cámara alta, los ciudadanos foráneos demandaron una representación real ante el Congreso. Es así como se decide crear una circunscripción especial para los colombianos que residen en el extranjero, con lo cual tenían derecho a mantener dos representantes en su Asamblea. Sin embargo, a pesar de los avances obtenidos en la materia, la ejecución práctica de este derecho no fue inmediata pues la falta de reglamentación frenaba el ejercicio de los ciudadanos.

En este sentido, para la elección de senadores, por ejemplo, transcurrieron siete años entre la expedición de la Constitución y el momento en que la Registraduría envió las reglas para el voto en el exterior a los consulados colombianos en el mundo —se produjo por vez primera en 1997. En tanto, a la expedición de las normas para reglamentar la circunscripción especial para los colombianos del exterior fue hasta el 2001 cuando se pudo llevar a cabo dicho ejercicio.<sup>97</sup>

Pese a los inconvenientes en algunos países, la modalidad del voto presencial, ha logrado dar certidumbre a los procesos electorales en los Estados que lo emplean. La experiencia internacional nos ha demostrado la eficiencia de este modelo; no obstante, una de las desventajas más importantes que presenta es que debido a que se utiliza la representación diplomática en el extranjero como sede para llevar a cabo todo el proceso electoral en el exterior, la capacidad de llegar a los ciudadanos se limita a los lugares en donde existe tal circunstancia, lo cual se vuelve inapropiado en países cuya población en el extranjero es muy numerosa, ya que la presencia del Estado en el exterior es limitada. Por esta razón, algunos países que tienen un número importante de migrantes prefieren

---

<sup>96</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Sitio oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá, disponible en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>>, [fecha de consulta: 22 de abril de 2013].

<sup>97</sup> González, Olga, “El voto de los colombianos en el exterior: elecciones entre disfuncionamientos y rebusque”, en *Ciencia Política*, núm. 9, Enero- Junio, Colombia, 2010, pp. 66 y 67.

utilizar el voto postal como vía para la instrumentación de sufragio transnacional.

En este sentido, nuestro país optó por aprobar, en 2005, el voto postal como modalidad para el sufragio desde el extranjero. Sin embargo, para algunos fue “una solución práctica que puso en riesgo la credibilidad y eficacia del sistema electoral en su conjunto”.<sup>98</sup> Debido a la premura con la que se debía aprobar el marco normativo y ante la imposibilidad de llevar a cabo la instrumentación en las condiciones en las que había propuesto la Cámara de Diputados —las cuales planteaban prácticamente trasladar la estructura del IFE al extranjero—, los senadores optaron por aprobar la modalidad postal como alternativa que permitiría implementar por primera vez el sufragio transnacional para la elección del 2006.

Pese a los esfuerzos realizados, la actuación de la autoridad electoral estuvo realmente cuestionada ya que la participación de los electores desde el extranjero se vio mermada por los trámites administrativos que en vez de agilizar el procedimiento, entorpecieron y dificultaron la participación ciudadana, haciendo que los resultados simplemente quedaran lejos de ser los esperados.

Situación similar ocurrió en Panamá, en donde a pesar de tener contemplada la posibilidad de ejercer el voto para los que residían en el exterior desde 1983, las condiciones en las que se encontraba contemplada esta prerrogativa establecía que solo se podía llevar a cabo si los panameños se trasladaban a territorio nacional para ejercer el sufragio, lo cual estaba totalmente en contra del espíritu del voto transnacional. Es hasta el 2006 cuando se logra incorporar nuevamente el tema del sufragio transnacional y se plantea la posibilidad de incorporar la modalidad del voto postal para ejercer esta prerrogativa desde el extranjero, eliminando la necesidad de trasladarse a territorio nacional. A pesar de los esfuerzos realizados, estas disposiciones se lograron aprobar hasta el 12 de marzo del 2008, logrando llevarlas a la práctica hasta las elecciones

---

<sup>98</sup> Granados Chapa, Miguel Ángel, “Voto por Correo” en Alcocer V., Jorge (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Editores Nuevo Horizonte, México, 2005, p. 547

federales del 2009.<sup>99</sup> En dicha reglamentación se estableció como mecanismo idóneo para poner en práctica el voto transnacional, los servicios postales o de correspondencia, asegurando por primera vez el ejercicio real del voto foráneo para los panameños en la elección de presidente y vicepresidente.<sup>100</sup> El procedimiento que debían seguir para la emisión del voto es el siguiente:

1. Reciben por correo certificado el material electoral;
2. Hacen su elección marcando con un gancho al candidato de su elección, (la boleta debe estar firmada por dos miembros de la mesa respectiva);
3. Introducir la boleta de votación en el sobre sin marcas;
4. Insertar el sobre no identificado dentro del otro sobre que lleva escrita la dirección del Tribunal Electoral con indicación de la mesa respectiva, y
5. Enviar el sobre a la dirección postal indicada por medio de correo certificado.<sup>101</sup>

No obstante, las complicaciones que representaba el llenado de la boleta y el procedimiento para enviar el voto fueron factores que contribuyeron a la poca participación de los ciudadanos panameños desde el extranjero. De acuerdo a los registros, para el 2005 existían cerca de 102,243 migrantes,<sup>102</sup> de los cuales solamente se inscribieron en el Registro de Electores Residentes en el Exterior 1,706 ciudadanos para las elecciones federales de 2009, siendo únicamente 530 los que ejercieron el sufragio a través de correo postal.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> Convenio del Tribunal Electoral y Ministerio de Gobierno y Justicia sobre voto en el extranjero, del 12 de marzo del 2008, en Sitio oficial del Tribunal Electoral de Panamá, disponible en [http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=224&tx\\_ttnews%5Bpointer%5D=3&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=220&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=220&cHash=acaf2d199c982a9f6caad6cf344da767](http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=224&tx_ttnews%5Bpointer%5D=3&tx_ttnews%5Btt_news%5D=220&tx_ttnews%5BbackPid%5D=220&cHash=acaf2d199c982a9f6caad6cf344da767), [fecha de consulta: 27 de marzo del 2013].

<sup>100</sup> Artículo 4 de la Ley No. 60 del 29 de diciembre del 2006 que reforma el Código Electoral, Sitio oficial de la Asamblea Nacional de Panamá, disponible en [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2000/2006/2006\\_550\\_2009.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2006/2006_550_2009.PDF), [fecha de consulta: 27 de marzo de 2013].

<sup>101</sup> Sinlaire de Dumanoir, Sharon, *Voto en el extranjero. La experiencia Panameña*, en Sitio oficial del Tribunal Supremo Electoral del Salvador, disponible en <http://www.tse.gob.sv/documentos/Justicia%20Electoral/Presentaciones%20PDF/03-sept/Voto%20en%20el%20Exterior-Panama.pdf>, [fecha de consulta: 27 de marzo de 2013].

<sup>102</sup> United Nations, *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, 2009, disponible en <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp>, [fecha de consulta: 14 de abril de 2013].

<sup>103</sup> Tribunal Electoral, *Elecciones Generales 2014. Voto de panameños residentes en el extranjero*, en Sitio oficial del Tribunal Electoral de Panamá, disponible en: <http://www.rere.pa/ReReApp/>, [fecha de consulta: 14 de abril de 2013].

Frente a tales resultados, las autoridades se vieron en la necesidad de legislar nuevamente sobre el tema, aprobando medidas como el Decreto 18 del 31 de octubre de 2012, mediante el cual se planteó un nuevo escenario para ejercer el voto desde el extranjero en Panamá. En éste, se incluye la posibilidad de realizar los trámites mediante el uso del internet. Dichas modificaciones han representado un avance importante en el tema ya que han dado buenos resultados en cuanto a la participación de los ciudadanos, pues ésta ha ido en aumento.<sup>104</sup>

Con el afán de agilizar y volver más eficiente y ágil el proceso electoral tradicional se ha implementado en algunos sistemas el uso del voto electrónico, ya sea como reemplazo o complemento de este sistema, las experiencias han resultado favorables aunque su uso aún es incipiente. El voto electrónico, como se le conoce genéricamente a esta fase de aplicación de nuevas tecnologías en procesos electorales, engloba múltiples modalidades.<sup>105</sup> El uso de nuevas tecnologías en la democracia ha logrado la inclusión de la ciudadanía por medio de nuevos canales de participación, siendo el sufragio la forma más directa de ser partícipes en la toma de decisiones. Asimismo, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Tic) en América Latina ha representado una forma de eliminar el fraude electoral y permitir o facilitar la participación de los analfabetos.<sup>106</sup>

Pionero en América Latina, y uno de los principales a nivel mundial en desarrollar el voto electrónico, Brasil es prototipo en el uso de las tecnologías aplicadas a los comicios, al grado de desarrollar su propio sistema ya que a partir de las elecciones de 1998, el Tribunal Superior Electoral ha utilizado cerca de 90,000 urnas electrónicas producidas por su industria brasileña bajo

---

<sup>104</sup> Bustamante, Aminta, "Padrón de panameños en el extranjero sigue en aumento", *La Prensa*, 19 de abril del 2013, disponible en: <http://www.prensa.com/uhora/ruta-2014/te-padron-panamemos-extranjero-sigue-en-aumento/171480>, [fecha de consulta: 22 de abril de 2013].

<sup>105</sup> Barrientos del Monte, Fernando, "El Voto Electrónico: contexto, experiencias y dilemas" en *Voto en el extranjero y nuevas tecnologías*, IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, Morelia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, p. 208.

<sup>106</sup> Welp, Yanina, "Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica", en Loza, Nicolás (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, FLACSO México- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, p. 21.



un riguroso control de calidad, lo que le ha permitido retomar la confianza en sus procesos electorales.<sup>107</sup>

Debido a la falta de transparencia y al cuestionamiento de los resultados de la jornada electoral de 1982, la República de Brasil implementó el uso de la computación en su sistema electoral, abarcando en cada proceso nuevas etapas. En este sentido, fue a partir de 1985 cuando el padrón electoral comenzó a ser automatizado y la totalización de los votos por computadora fue extendida a todo el país. Posteriormente, en octubre de 1995, con la aprobación de la Ley Electoral se establecen las directrices para el sufragio electrónico, cuya intención era eliminar el fraude electoral y reducir el tiempo del escrutinio.<sup>108</sup> Finalmente, en 1996 se da el último paso en el proceso de informatizar las elecciones, pues se logran introducir las máquinas electrónicas que permiten emitir el sufragio, dichos aparatos fueron conocidos como “urnas electrónicas” (*e-urnas*). La implementación de estas máquinas fue paulatina, pues en 1996 logró cubrirse un tercio del electorado, dos años más tarde ya se contaba dos tercios y para el año 2000 se tenía cubierto el cien por ciento de la población.<sup>109</sup> De esta manera, para la elección del 2000 se logró la participación de alrededor de ciento diez millones de brasileños, a través de 325,290 urnas electrónicas distribuidas en todo el país.<sup>110</sup>

A pesar de que Brasil fue el primer país latinoamericano en recibir la totalidad de su votación mediante el uso de urnas electrónicas, el avance que ha tenido en su proceso electoral interno no se ha visto reflejado en el ejercicio del voto desde del extranjero ya que éste se realiza de modo presencial ante la representación diplomática del Estado. No obstante, el modelo de votación electrónica que ha implementado Brasil ha sido el prototipo a seguir para algunos países que han optado por el voto electrónico a distancia, como es el

---

<sup>107</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *op. cit.*, p. 214.

<sup>108</sup> Observatorio del voto-e en Latinoamérica, *Automatización del proceso electoral. Brasil*, febrero de 2011, disponible en <http://www.voto-electronico.org/sites/default/files/reportes/brasil.pdf>, [fecha de consulta: 23 de abril de 2013].

<sup>109</sup> Brunazo Filho, Amílcar, “El Voto Electrónico en Brasil”, (traducción de Otero, Mariana), en Tula, María Inés (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en procesos electorales*, Grupo Editorial Planeta, Argentina, 2005, disponible en <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/CIPPEC-Brunazo.htm>, [fecha de consulta: 23 de abril de 2013].

<sup>110</sup> Oficina Nacional de Procesos Electorales, *Historia del voto electrónico, Perú 1996-2004*, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú, 2011, p. 28.

caso de la Ciudad de México, la cual siguiendo el paradigma brasileño logró instrumentar en las elecciones del 2012 el sufragio transnacional mediante el uso de la tecnología automatizada, sentando un precedente importante en la materia.

Aunque el tema del voto informático no es nuevo en nuestro país, ya que algunos estados como Coahuila y Jalisco ya han legislado en la materia,<sup>111</sup> el caso del Distrito Federal adquiere mayor importancia para nosotros al ser el primero en implementar el uso de las urnas electrónicas en la instrumentación del voto a distancia.

Modernizar los procedimientos para la emisión y cómputo del sufragio, así como otorgar mayor rapidez en la obtención y difusión de los resultados electorales fueron las premisas que impulsaron al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) a utilizar la urna electrónica en los comicios a distancia de la Ciudad. En este sentido, la autoridad electoral realizó un estudio después de las elecciones del año 2000, por medio del cual pretendía saber qué novedades existían en el mundo que le permitieran actualizar y hacer más eficiente el ejercicio del sufragio desde el extranjero.

Establecida como una tendencia mundial e irreversible, el uso del voto electrónico, motivo a la autoridad electoral del Distrito Federal a celebrar un convenio entre el IEDF y la República de Brasil a fin de instaurar el uso de las urnas brasileñas automatizadas en las elecciones intermedias del 2003, las cuales permitirían realizar una prueba piloto no vinculante. En aras de conocer su funcionamiento en los procesos electorales se acordó el empleo de 120 urnas electrónicas en cuarenta distritos, además de la capacitación que darían especialistas brasileños a técnicos del IEDF,<sup>112</sup> iniciando de esta manera el

---

<sup>111</sup> Vid. Díaz Ortiz, Ángel Rafael, *El voto electrónico en México. Las urnas electrónicas y el voto por Internet*, Cámara de Diputados, México, 8 de marzo de 2013, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros\\_2013/ensayo/24.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros_2013/ensayo/24.pdf)>, [fecha de consulta: 23 de abril del 2013].

<sup>112</sup> Vid., Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, *Documento de Proyecto "Demostración del sistema brasileño de votación y escrutinio electrónico en una prueba piloto en México, D.F."*, Instituto Electoral del Distrito Federal, septiembre, 2003, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/inf/2003/INF-50-03.pdf>>, [fecha de consulta: 27 de abril de 2013].

desarrollo del proyecto para la implementación de las nuevas tecnologías en el sistema electoral de la capital.

Posteriormente el IEDF invitó a cuatro de las instituciones académicas con mayor prestigio en el país —Instituto Politécnico Nacional, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Nacional Autónoma de México— para desarrollar un prototipo de urna electrónica, la cual debía adaptarse a la idiosincrasia mexicana. Es decir, una urna con un alto grado de seguridad, que no diera cabida a la desconfianza y buscando ante todo la certeza en los resultados electorales, por lo que se estaban obligados a crear un instrumento lo suficientemente confiable para evitar la descalificación.<sup>113</sup>

Para el 2005 ya se contaba con un diseño base, lo cual permitió desarrollar 60 urnas semi-industriales, que fueron probadas en diversas ocasiones, como en las elecciones del 2006 cuyos resultados no eran vinculantes. Entre 2007 y 2008 se realizaron diversas pruebas llegando a más de 30 ejercicios vinculantes y más de 70 en diferentes presentaciones dentro y fuera del Distrito Federal.<sup>114</sup> Por ello, la autoridad electoral decidió utilizarlas por primera vez en un proceso electoral con resultados vinculantes.

Así, pues, el 29 de abril del 2009, mediante el Acuerdo 422-09 el Consejo General del IEDF aprueba la instalación de urnas electrónicas para la recepción y cómputo de los votos en el proceso electoral de 2008 – 2009.<sup>115</sup> Ahora bien, toda vez que los resultados obtenidos mediante las urnas electrónicas fueron considerados positivos por la autoridad, los partidos políticos y los ciudadanos en tanto que no fueron impugnados, el Instituto Electoral de la capital decidió implementar esta modalidad para el voto foráneo sin suprimir la vía del voto postal como alternativa.

---

<sup>113</sup> *Vid.*, Díaz Ortiz, Ángel Rafael, *El voto electrónico...*, *op. cit.*

<sup>114</sup> *Ídem.*

<sup>115</sup> Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el diseño y modelo de la mampara para ser utilizada en las casillas electorales donde se instalen las Urnas Electrónicas para la recepción y cómputo de votos, en el proceso electoral local 2008-2009”, AC 422-09, 29 de abril de 2009, Sitio oficial del Instituto Electoral del Distrito Federal, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2009/ACU-422-09.pdf>>, [fecha de consulta: 25 de abril de 2013].

En este sentido, el 31 de octubre de 2011, mediante acuerdo emitido por el Consejo General del IEDF en sesión ordinaria se aprobaron los mecanismos para recibir el voto de los ciudadanos de la capital que residen en el extranjero para la elección de jefe de Gobierno en el proceso electoral de 2012,<sup>116</sup> en el cual se determinó utilizar además de la vía postal, el voto electrónico por internet para recabar los votos provenientes del exterior. Esta acción se convirtió en la primera experiencia sin precedente en el país que permitió el uso de la tecnología en el proceso electoral a distancia.

Los resultados obtenidos a partir de esta primera experiencia son alentadores, pues del total de 10,782 ciudadanos que solicitaron su registro en la Lista Nominal de Electores del Distrito Federal residentes en el extranjero 6,592, equivalentes a un 61%, optaron por la modalidad postal. Mientras tanto, 4,190 ciudadanos —el 39%— decidieron emitir su voto vía electrónica.<sup>117</sup> Los resultados obtenidos no fueron objeto de alguna impugnación, por lo que quedaron firmes.

De esta manera, se pone de manifiesto la confiabilidad del voto electrónico por internet, además de que se garantiza la seguridad y secrecía del mismo, ya que el voto emitido se transporta por la red a través de un algoritmo cifrado con altos niveles de seguridad que no permite identificar los datos del ciudadano ni tampoco el sentido de su voto.<sup>118</sup> Esta modalidad del voto electrónico remoto es más cómoda y accesible para los ciudadanos que residen fuera ya que les permite emitir el sufragio desde cualquier computadora, además de que agiliza la entrega de resultados y nulifica el error humano.

---

<sup>116</sup> Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los mecanismos para recabar el voto de los ciudadanos en del Distrito Federal residentes en el extranjero para elegir al Jefe de Gobierno en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2012.”, AC 069-11, 31 de octubre de 2011, Sitio oficial del Instituto Electoral del Distrito Federal, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-069-11.pdf>>, [fecha de consulta: 25 de abril de 2013].

<sup>117</sup> Humphrey Jordan, Carla A., “Consideraciones en torno a la viabilidad de la implementación del voto electrónico en México”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm.3, enero-junio, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013, p. 387.

<sup>118</sup> Vargas Solano, Néstor, “E- Democracia en el Distrito Federal” en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 60, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas- H. Congreso del Estado de Veracruz (LXII Legislatura), México, 2012, p. 264.

Garantizar el derecho al voto desde el extranjero ha obligado a los países a buscar alternativas que permitan instrumentar de manera eficaz, segura y a bajo costo el ejercicio de esta prerrogativa, por lo que el uso de las tecnologías en los procesos electorales ha sido una buena opción. No obstante, la transición del voto personal al voto electrónico solo será posible si el nuevo sistema da confianza al electorado, por lo que es necesario avanzar en la transformación de la cultura de los ciudadanos, lo cual generará nuevos retos a las autoridades y requerirá que los actores políticos acepten el veredicto de los resultados en la era digital, ya que aceptar los beneficios de la tecnología no implica que no habrá costos.

### **3.4 ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE LOS COSTOS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO**

Instrumentar el voto en el extranjero implica una organización logística que a menudo conlleva mayores costos por elector que los procesos electorales organizados dentro del país. La erogación que se haga dependerá de diversos factores como el número de población, el tipo de votación y, sobre todo, la modalidad que se elija para operar el voto extraterritorial.

Considerar el ejercicio del voto desde el extranjero por medio del correo postal, implica muchas veces que los gastos sean menores a los que tiene el voto personal debido a que no se utilizan los mismo recursos humanos y la autoridad electoral no traslada su estructura al exterior. Sin embargo, muchas veces por razones de tiempo puede ser necesario contratar servicios de mensajería para trasladar las papeletas a un punto central en cada país y regresarlas para el escrutinio. El costo de este tipo de servicios es elevado pero asegura la entrega a tiempo. Los costos de envío local también son elevados porque el paquete incluye documentación y materiales electorales, como papeletas, sobres, instrucciones y listas de candidatos.<sup>119</sup> Aunado a que el costo puede aumentar dependiendo del número de electores que se encuentren en el extranjero.

---

<sup>119</sup> Thompson, Judy, "La instrumentación del voto en el extranjero...", *op. cit.*, p. 122.

El uso del voto postal como modalidad representó un gasto excesivo en nuestro país durante la primera experiencia del voto foráneo en el proceso federal electoral 2005-2006. Una vez hechas las reasignaciones correspondientes por el Consejo General y después de que fueron autorizadas algunas modificaciones, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero pudo disponer de hasta \$450.8 millones de pesos en ambos años. De ese total, se ejercieron \$238.4 millones de pesos, es decir el 53%.<sup>120</sup>

Tal cantidad estaba destinada para organizar un proceso electoral en el que se esperaba la participación de cerca de 4,000,000 de votantes.<sup>121</sup> Sin embargo, la suma destinada fue motivo de críticas ante la baja respuesta, ya que tan solo en Estados Unidos, donde viven 11.6 millones de mexicanos, el mayor número de ciudadanos del país en el exterior, apenas 32 mil 632 sufragaron.<sup>122</sup> Es decir, el voto emitido *per cápita* tuvo un costo de aproximadamente 8 mil pesos.<sup>123</sup>

Para el 2012, la erogación para el proceso electoral desde el extranjero fue de \$75,000,000, lo cual representa un ahorro total de recursos de entre 18.4 y 21.7% respecto el monto original autorizado por el Consejo General. Lo anterior representa un ahorro sustancial de 40.81% aproximadamente, respecto a los \$270.3 millones de pesos erogados en la primera experiencia del VMRE en 2005-2006. Esto sin considerar el índice de inflación durante el período 2006 a 2012, el cual es de alrededor de 30.06%, lo cual equivaldría en números actualizados a \$351.55 millones de pesos, incrementando sustancialmente el porcentaje de ahorro a 54.49%, de una experiencia a la otra.<sup>124</sup>

No obstante la disminución sustancial en el presupuesto erogado en la instrumentación del voto extraterritorial en los comicios del 2012, el modelo

---

<sup>120</sup> Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, "Resumen Ejecutivo", *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, (tomo 1), Instituto Federal Electoral, México, 2006, p. 22.

<sup>121</sup> Calderón Chelius, Leticia, "Los superhéroes no existen"... , *op. cit.*, p. 31.

<sup>122</sup> Notimex, "IFE busca reducir costo de voto en el extranjero", *El Universal*, 18 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/766405.html>>, [fecha de consulta 25 de abril de 2013].

<sup>123</sup> Elizondo Gasperín, Macarita María., *op. cit.*, p. 12.

<sup>124</sup> Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Proceso Electoral Federal 2011-2012*, Instituto Federal Electoral, México, 2012, p. 36.

postal implicó que se perdieran uno de cada tres sufragios de quienes se inscribieron en el padrón especial. Esto representa alrededor de 20 mil votos; además, tuvieron problemas las personas a quienes se les envió el *kit* electoral para que sufragaran.<sup>125</sup> Por esto, es necesario replantear el modelo y presentar alternativas que permitan una participación más activa de los electores en el extranjero, garantizando los principios del sistema democrático, sin que esto represente una erogación excesiva injustificada en cada proceso.

El voto electrónico representa un ahorro financiero importante ya que como algunos han señalado:

- Se ahorran recursos financieros, ya que no es necesario imprimir por parte de la autoridad electoral las papeletas de la elección y los certificados respectivos; se constituyen menos “mesas electorales”; se despliega menor logística por parte de los miembros de la fuerza pública.
- Como verdadero sistema, que recoge de manera inmediata y a bajo costo la decisión de un pueblo, los gobiernos podrían realizar las consultas populares necesarias, en un modelo de democracia participativa, en cualquier momento y lugar.
- El uso de la urna electrónica no solo aligerará la carga de trabajo de los funcionarios electorales, sino que podrá reducir los errores humanos, simplificar las tareas en las casillas, aumentar la rapidez en la obtención y difusión de resultados y, adicionalmente, generar importantes ahorros en la documentación y materiales electorales.<sup>126</sup>

Aunque el voto electrónico pueda implicar una alta inversión durante su implantación, representa un gran ahorro en el largo plazo. Esta transformación tecnológica requiere la erogación de altas sumas de dinero para invertir en equipos, capacitación de técnicos, y en educación electoral para la adaptación de los votantes. Sin embargo, una vez que el sistema está automatizado, los gastos disminuyen considerablemente para los futuros procesos, ya que estos

---

<sup>125</sup> Urrutia, Alonso, “En los pasados comicios cada voto en el extranjero costó al IFE \$4 mil 600”, *La Jornada*, 16 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/10/16/politica/012n2pol>>, [fecha de consulta 25 de abril de 2013].

<sup>126</sup> Téllez Valdés, Julio, *El voto electrónico*, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010, p. 33.

se reducen al mantenimiento de la infraestructura tecnológica, al transporte de las máquinas de votación, y a su almacenamiento, mientras que se eliminan los costos de impresión de boletas, adecuaciones de mesas, y personal necesario para desplegar los comicios.

Esto lo demuestra el Distrito Federal, ya que invirtió cerca de 600 mil dólares — unos \$76.5 millones de pesos (con tipo de cambio 12.75) — para el programa del voto *chilango* electrónico, por lo que cada voto emitido desde el extranjero por medio del internet costó al IEDF cerca de mil 602 pesos.<sup>127</sup> Esto equivale a 6.7 veces más de lo que las autoridades proyectaban que costaría cada voto emitido en una boleta en la capital, previendo que el voto en papel ascendería a \$239 pesos. Sin embargo, dicha inversión representará un ahorro en el presupuesto para los comicios futuros, ya que en vez de invertir grandes cantidades en la instrumentación de la votación a distancia, podrá disponer de ese capital para otras áreas.

Derivado de la experiencia internacional y nacional podemos concluir que, en la actualidad, existen alternativas en la instrumentación del voto foráneo que nos permitirían incentivar y garantizar la participación efectiva de nuestros connacionales desde el extranjero, adaptando el uso de nuevas tecnologías e implementando un marco normativo que se adecue a las necesidades de nuestro electorado en el exterior, sin dejar de lado el respeto a los principios de nuestro sistema electoral democrático.

---

<sup>127</sup> Morales, Lorena, “Cuesta mil 602 pesos cada voto web”, *Reforma*, 22 de marzo de 2012, p. 3.



## CAPÍTULO 4

### PLANTEAMIENTO DE UNA REFORMA LEGAL PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

#### **4.1. MODIFICACIÓN DEL LIBRO VI DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

Reconocer el derecho a sufragar de los mexicanos que residen en el extranjero significó, sin duda, un avance importante en nuestro sistema político, ya que al otorgar la prerrogativa del sufragio a la distancia la normativa de nuestro país se puso al día respecto a la legislación electoral internacional. Además, se refrendó la idea de pertenencia de un sector que se había encontrado marginado por mucho tiempo logrando consolidar la expansión de sus derechos políticos más allá de las fronteras.

Una vez aprobado el derecho a sufragar desde el exterior en 1998, y pese a los esfuerzos realizados para agilizar su implementación en nuestro país, no fue sino hasta el 2005 cuando se logró incorporar la reglamentación que permitió ejercer dicha prerrogativa. De esta manera, se crea el Libro VI del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual se denominó “Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”. En dicho apartado se incorporó todo lo relativo a la instrumentación del voto foráneo, lo que permitió materializar la prerrogativa aprobada siete años atrás, misma que se puso en práctica por primera vez en los comicios para elegir presidente de la República en el 2006.

Sin embargo, el escenario para el cual estaba planeado el modelo del voto foráneo distaba mucho de la realidad, ya que se había pensado desarrollar un

proceso electoral a distancia en el que participarían aproximadamente de 2.5 a 4 millones de ciudadanos.<sup>128</sup> Tal cantidad de *posibles* electores determinó muchos aspectos de su instrumentación: desde los requisitos que se establecieron para poder calificar como elector, hasta la modalidad para emitir el sufragio. No obstante, los resultados obtenidos en las elecciones en las que se ha implementado el ejercicio de este derecho han planteado una circunstancia totalmente distinta, lo que nos obliga a discutir nuevamente la viabilidad del actual modelo con el fin de poder plantear nuevas propuestas asertivas y concretas en la ley que mejoren la participación electoral de nuestros migrantes desde el extranjero.

A pesar de que las últimas reformas que modificaron el marco normativo electoral —reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, respectivamente— plantearon nuevos escenarios y desafíos para la autoridad electoral, el tema del voto transnacional fue prorrogado, pues los legisladores optaron por mantener las condiciones del actual modelo, siendo el cambio de la numeración la única modificación que tuvo el Libro Sexto del COFIPE.<sup>129</sup> Dicha situación era inaceptable, ya que después de los resultados de la primera elección foránea el tema del voto desde el exterior tenía que replantearse, pues su implementación había puesto al descubierto una legislación inacabada en el tema.

Cancelada la posibilidad de lograr un cambio legislativo rumbo a las elecciones presidenciales del 2012, en donde se pondría en práctica por segunda ocasión el ejercicio del voto transnacional, el IFE optó por realizar una serie de cambios —por la vía administrativa— con la idea de modificar algunos aspectos en el procedimiento. Estas modificaciones pretendían incrementar y mejorar la

---

<sup>128</sup> “Exposición de motivos del Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en Alcocer V., Jorge (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Nuevo Horizontes Editores, México, 2005, p. 340.

<sup>129</sup> Vid. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, disponible en <[http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34\\_D\\_921\\_26-04-2006.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34_D_921_26-04-2006.pdf)>, y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, disponible en <[http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_otros/COFIPE/COFIPE14Ene08yNotaArtInvalidados.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/COFIPE14Ene08yNotaArtInvalidados.pdf)>, [fecha de consulta: 08 de mayo de 2013].

participación de los mexicanos en el extranjero, pero a pesar de los esfuerzos realizados los resultados no variaron mucho.<sup>130</sup>

Cabe destacar que, a pesar de los resultados obtenidos, el tema del voto desde el extranjero volvió a tomar importancia en la agenda política como consecuencia de las modificaciones que se realizaron en la modalidad del voto postal y la implementación, por primera vez, del voto *chilango* en sus dos modalidades: postal y electrónica.<sup>131</sup> Dichas innovaciones en el procedimiento han sentado un precedente importante que nos permite analizar algunas opciones para mejorar la instrumentación del voto a distancia y garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de nuestros connacionales.

Resultado de los avances tecnológicos y la propia dinámica de la materia, el replanteamiento del actual modelo es necesario pues, a pesar de su corta implementación —solamente en dos elecciones federales—, las deficiencias que se han presentado en la práctica hacen imposible la idea de llegar a otra elección transnacional con las mismas condiciones. De ahí la necesidad de subsanar y replantear la instrumentación del voto foráneo con el fin de asegurar el ejercicio democrático de los ciudadanos en el exterior.

Con la mirada puesta en las elecciones del 2018, donde se podrá poner en práctica por tercera ocasión la instrumentación del voto de los mexicanos desde el extranjero, se presenta la oportunidad de realizar modificaciones al marco normativo que permitan: primero, adecuar la legislación a los cambios planteados por la autoridad electoral en las elecciones pasadas; y segundo, presentar alternativas que faciliten y garanticen la participación política de los electores, tomando en cuenta los avances y las experiencias que se han instaurado tanto en el interior del país como en el exterior.

---

<sup>130</sup> Vid. Gómez, Leslie, “Falla meta del IFE en voto exterior”, *Reforma*, 30 de diciembre de 2012, p. 11.

<sup>131</sup> Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., *Informe del Proceso de Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Resumen Ejecutivo del monitoreo ciudadano con perspectiva binacional 2012 del voto de los mexicanos en el extranjero*, Observatorio Electoral Binacional- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2013, p. 7.

## 4.2 REFORMAS PARA FACILITAR LA IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR

Quiérase o no, para quienes ejercen su voto en el exterior la magnitud de la elección se ve desplazada por la contabilidad burocrática que reduce todo a criterios meramente administrativos que van desde cuál es el costo del voto, hasta el número de votos y el lugar desde dónde éstos se emiten. Implementar este entramado normativo, aprobado por los legisladores desde el 2005, ha llevado a la autoridad electoral a desarrollar un procedimiento que, lejos de incentivar la participación de sus ciudadanos, los insta a involucrarse en un sistema por demás complicado que requiere *algo más* que voluntad para concluirlo.

Pretender incluir las demandas de un sector mayoritariamente marginado a través de un modelo que no contempla las condiciones en las que éstos se encuentran en el extranjero resulta incongruente. En este sentido, el primer gran obstáculo que deben de superar los ciudadanos en el exterior para poder acceder a los procesos electorales de nuestro país es acreditar su calidad de elector y, en consecuencia, obtener el registro para poder emitir su sufragio.

De acuerdo al marco normativo que regula el ejercicio de esta prerrogativa, el artículo 314 del Libro Sexto del COFIPE establece, en primera instancia, que para poder votar desde el exterior los electores deberán satisfacer, al igual todos los ciudadanos del país, los requisitos del artículo 34 de la Carta Magna. Este artículo establece que para ser considerados ciudadanos deberán ser mexicanos, tener 18 años cumplidos y mantener un modo honesto de vivir.<sup>132</sup> Condición que se vuelve irrevocable para acceder a las prerrogativas contempladas en el artículo 35 del mismo ordenamiento, entre las que se encuentra votar en las elecciones populares.

Posteriormente, el mismo artículo 314 del COFIPE hace referencia al párrafo primero del artículo 6 del mismo ordenamiento, el cual dispone que para ejercer el voto foráneo los ciudadanos deberán *contar con la credencial para votar*

---

<sup>132</sup> Artículo 34, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sitio oficial de la Cámara de Diputados, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013, [fecha de consulta: 11 de mayo de 2013].

*correspondiente*,<sup>133</sup> lo cual se ha convertido en el principal obstáculo para que nuestros connacionales accedan a los procesos electorales de nuestro país, ya que ésta solo se tramita en México y sin ella los migrantes no pueden sufragar desde el exterior, lo que es una “aberración política”.<sup>134</sup>

Al ser el único documento de identificación válido para acceder a los comicios desde el extranjero, se ha convertido en el principal motivo de la abstención electoral, ya que muchos son los que carecen de este documento. Simplemente en 2006, el 67% de los mexicanos en Norteamérica no tenían credencial para votar y poder hacer el registro,<sup>135</sup> lo que repercutió directamente en los resultados obtenidos en aquella primera experiencia del voto transnacional.

Derivado de cuestiones principalmente económicas, la mayoría de los nacionales que residen fuera del país no se encuentran en condiciones de volver a México y realizar el trámite correspondiente para poder obtener la credencial para votar con fotografía, procedimiento que además demanda hacerse en dos etapas. En la primera, debe solicitarse la inscripción al Padrón Electoral ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que corresponda a su domicilio; posteriormente, debe acudir de nueva cuenta al módulo para recoger la credencial, demorando entre cada etapa, por lo menos, un mes.

En el 2010, como parte de algunas modificaciones que implementó la autoridad electoral con el fin de incrementar la participación política desde el exterior, se aprobó mediante Acuerdo del Consejo General la posibilidad de utilizar la credencial para votar con terminación “03” o “09”. Lo anterior sólo en algunos supuestos, entre los que destaca “cuando correspondan a ciudadanos

---

<sup>133</sup> Artículo 6, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, disponible en <[http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_otros/COFIPE/COFIPE14Ene08yNotaArtInvalidados.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/COFIPE/COFIPE14Ene08yNotaArtInvalidados.pdf)>, [fecha de consulta: 04 de mayo de 2013].

<sup>134</sup> Notimex, “Por no tener credencial, mexicanos se quedan sin votar en el extranjero”, *Excelsior*, 12 de julio de 2012, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/2012/07/12/nacional/847418>>, [fecha de consulta: 06 de mayo de 2013].

<sup>135</sup> Montalvo L., Tania, “¿Por qué los mexicanos en el extranjero no se inscribieron para votar?”, *CNN México*, 28 de febrero de 2012, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/02/28/por-que-los-mexicanos-en-el-extranjero-no-se-inscribieron-para-votar>>, [fecha de consulta: 06 de mayo de 2013].

mexicanos que votan desde el extranjero”,<sup>136</sup> pues consideraron la imposibilidad material, real e inevitable a la que están sujetos los ciudadanos mexicanos que residen fuera del territorio nacional para poder actualizar sus datos en los módulos instalados en territorio nacional. A través de esta acción, y gracias al enfoque garantista con el que interpretó la autoridad el tema de la validez de la credencial de elector, se permitió a los ciudadanos acceder al procedimiento que les permitiría participar en las elecciones federales del 2012 desde el extranjero.

Este tipo de adecuaciones al modelo permitió un incremento en la participación electoral del 20% respecto a la primera elección foránea de nuestro país.<sup>137</sup> Sin embargo, el problema continúa siendo de fondo, ya que es imposible mantener un modelo que les exija la credencial para votar para poder acceder a un proceso desde el extranjero, sobre todo cuando se trata de un documento que solo se tramita en México.

La experiencia internacional nos permite observar y estudiar algunas alternativas para permitirles a los ciudadanos que residen en el exterior identificarse ante la autoridad competente y, de esta manera, acceder al proceso electoral en la distancia. Tal es el caso de Ecuador, en donde de acuerdo al párrafo segundo del artículo 9 de la “Ley Orgánica para el Ejercicio del Derecho de los Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior para Elegir Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador”, los ecuatorianos domiciliados en el extranjero podrán “presentar su Cédula de Ciudadanía o el pasaporte válido”,<sup>138</sup> para solicitar su inscripción y así poder sufragar en las elecciones de su país desde su lugar de residencia. Este tipo de acciones le

---

<sup>136</sup> Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la elección federal el “03” ó el “09”, de conformidad con el artículo 200, párrafo 4, y octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. CG224/2010”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de julio del 2010, publicado en *Gaceta Electoral*, núm. 126, p. 310.

<sup>137</sup> Redacción, “Elecciones 2012. El IFE recibe más de 39 mil votos del extranjero”, *El Universal*, 1 de julio de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/856643.html>>, [fecha de consulta: 06 de mayo de 2013].

<sup>138</sup> Artículo 9, “Ley Orgánica para el ejercicio del derecho de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, para elegir Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador”, 27 de septiembre del 2002, disponible en <<http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/Ecuador-Ley%20de%20voto%20en%20el%20exterior.pdf>>, [fecha de consulta: 12 de mayo de 2013].

dan un margen de maniobra al ciudadano, ya que no se le obliga a presentar un solo documento y les da la oportunidad de tener una alternativa, lo que flexibiliza un poco el acceso al procedimiento sin demeritar la seguridad del mismo.

Transformar el modelo del voto para los mexicanos que residen en el extranjero implica modificar, en primera instancia, el acceso de los ciudadanos al proceso electoral. Partiendo de la premisa de que la exigencia de la credencial para votar expedida solamente en territorio nacional a través de la autoridad electoral se ha convertido en uno de los principales obstáculos para la participación de nuestros connacionales en los comicios a distancia, nuestra propuesta va en dos sentidos.

PRIMERO.- Incluir el Pasaporte y el Certificado de Matrícula Consular,<sup>139</sup> como documentos que permitan identificar a los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, a fin de permitirles acceder a la inscripción para sufragar en la distancia. Derivado de este supuesto se tendría que modificar el artículo 6 del COFIPE, el cual podría quedar de la siguiente manera:

#### **Artículo 6**

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código;
- b) Contar con la credencial para votar correspondiente, **salvo en el caso de los mexicanos que residen en el extranjero, los cuales podrán presentar el Pasaporte o el Certificado de Matrícula Consular, como documento de identificación;**

---

<sup>139</sup> El Certificado de Matrícula Consular es el documento público que expiden las Representaciones de México en Estados Unidos de América y Canadá a petición de un mexicano. Es un documento probatorio de nacionalidad y de identidad que acredita que el titular se encuentra domiciliado y registrado dentro de la circunscripción de la Representación de México en el Exterior que lo expidió. *Vid.* Sitio oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Consulado General de México en Los Ángeles, disponible en <<http://consulmex.sre.gob.mx/losangeles/index.php/matricula>>, [fecha de consulta: 13 de mayo de 2013].

[...]

SEGUNDO.- Al no existir disposición expresa que prohíba la expedición de la credencial para votar con fotografía en el extranjero, se propone la instalación de módulos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE, en las instalaciones de la Representación diplomática y consular de nuestro país en el exterior, con el objeto de permitir a los electores tramitar este documento desde su lugar de residencia. Con esta medida se pretende garantizar el acceso a la credencial de elector en las mismas condiciones que lo hacen los ciudadanos que residen en el interior del país.

Facilitar la identificación de los ciudadanos en el exterior es el primer paso para garantizar un mayor acceso a los comicios electorales desde el extranjero. Sin embargo, no es suficiente, pues la participación de nuestros connacionales demanda un nuevo modelo en la instrumentación del sufragio transnacional.

Indispensable en la organización de los comicios a distancia es la existencia de un registro electoral actualizado, pues constituye una condición *sine qua non* que da certidumbre tanto al interior como al exterior del país. En este sentido, cabe señalar que la inscripción en la LNERE ha representado todo un reto tanto para la autoridad electoral como para los ciudadanos.

Contemplado en el marco normativo de nuestro país, la inscripción al registro electoral es de carácter activo, esto es, que le corresponde al ciudadano que cumple con los requisitos para ser registrado como elector acudir, realizar y completar su trámite de inscripción de manera personal ante alguna de las oficinas o unidades móviles de que dispone el IFE para estos efectos.<sup>140</sup> En tanto, el procedimiento que deben llevar a cabo los migrantes para poder acceder a la LNERE es el siguiente:

---

<sup>140</sup> Centro Internacional de Capacitación Electoral, Carpeta Informativa, *I Curso internacional de especialización sobre "Registro electoral" para autoridades electorales de África y Haití*, Secretaría de Relaciones Exteriores- Instituto Federal Electoral- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 21 al 25 de noviembre de 2011, disponible en <<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-ProyectoCooperacionInternacional/CentroInterCapacitacionInvestigacionElectoral/modalidades-docs/CursosEspecializacion/CarpetaCursoAfrica2011.pdf>>, [fecha de consulta: 13 de mayo de 2013].



1. Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero.
2. Manifiestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral.
3. La solicitud debe de ir acompañada de fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía; el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital; y un documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero.
4. Una vez cumplidos los requisitos, enviar la solicitud por correo certificado a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entre el 1º de octubre del año previo y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial.<sup>141</sup>

Lograr obtener la inscripción para acceder al proceso electoral desde el exterior demanda que los ciudadanos inicien los trámites con mínimo 6 meses de anticipación, además de que deben lidiar con un formato complicado y una serie de requisitos administrativos que dificultan su desarrollo. A esto se agrega la necesidad de tener que realizar el mismo procedimiento cada que se organiza una elección federal, ya que derivado del carácter temporal del registro éste solo está vigente durante la elección para la cual se realizó.

Es decir, de acuerdo a los artículos 317 y 319 del COFIPE, la LNERE no contiene fotografía de los electores y su vigencia es de carácter temporal, ya que al momento de cumplir los requisitos y quedar inscritos de manera definitiva en la LNERE, la autoridad electoral —por conducto de la DERFE— procederá a dar de baja al ciudadano de manera temporal de la lista nominal de electores correspondiente a la sección del domicilio asentado en su credencial para votar, donde posteriormente se dará de alta una vez terminado el proceso electoral en el que participó desde el extranjero. En tanto, el IFE podrá

---

<sup>141</sup> *Vid.* Artículos 314 y 315 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *op. cit.*

conservar copia por un período de siete años, en medios electrónicos, de la LNERE pero solo para fines estadísticos y de archivo.<sup>142</sup>

Establecer la creación de una nueva LNERE en cada proceso electoral demora y complica la actuación de la autoridad, ya que no cuenta con una base mínima de la cual partir en la organización del proceso electoral a distancia. Además, la temporalidad del registro de los ciudadanos en el extranjero contraviene el esfuerzo realizado por la partes en cada elección. En este sentido, nuestra propuesta plantea:

- Incorporar el uso del internet como opción para solicitar la inscripción a la LNERE. Para tal efecto se podrán habilitar el uso de máquinas en las instalaciones de la representación consular y diplomática de México en el extranjero, a fin de garantizar el acceso de los ciudadanos que no cuenten con el servicio.
- Eliminar el carácter temporal de la LNERE y constituirla como un registro permanente que permita a la autoridad contar con una base de datos mínima al inicio de cada proceso electoral. Además de aplicar los criterios de depuración y actualización que utiliza en la Lista Nominal de Electores, con el objeto de mantener un registro confiable, oportuno y actualizado.

Para tal efecto, se deberán modificar los siguientes artículos del Libro Sexto del COFIPE:

Artículo 316...

1.- ...

a) – d)...

**e) Se deroga**

---

<sup>142</sup> Vid. Artículos 317 y 319 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en *ibídem*.

Artículo 317...

1.- ...

2. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero serán de carácter **permanente** y se utilizarán, exclusivamente, para los fines establecidos en este Libro.

Artículo 319...

1 al 3...

#### 4. **Se deroga**

Implementar estas modificaciones al marco normativo ayudará a consolidar un proceso electoral a distancia, abonando en la construcción de un modelo que tome en cuenta las necesidades de los ciudadanos a fin de garantizar el ejercicio de una prerrogativa que ha sido el resultado del avance democrático en nuestro país.

El panorama del voto desde el extranjero es complejo y está en constante evolución, ya que los avances en la tecnología y su relación con los procesos electorales plantean nuevas alternativas que podrían aplicarse en la instrumentación de este derecho, con el fin de aprovechar los beneficios que ofrecen este tipo de modalidades y así propiciar una mayor participación de los electores foráneos.

### **4.3 EMISIÓN DEL VOTO FORÁNEO A TRAVÉS DE NUEVAS MODALIDADES**

Ejercer el voto desde el extranjero por medio del correo postal fue una decisión acertada de los legisladores en el 2005 cuando aprobaron la reglamentación para esta prerrogativa. Pensar en un voto presencial o utilizar medios electrónicos era imposible, sobre todo si se consideraba la participación de *millones* de electores. Por tanto, ante este escenario, optar por los servicios del correo postal era la mejor solución para favorecer la gran diáspora ciudadana en el exterior.

No obstante, la participación de los ciudadanos en el extranjero en las dos elecciones federales en las que se ha implementado el ejercicio de este

derecho ha demostrado que, contrario a lo que se pensaba, el universo de electores no ha superado los 50 mil ciudadanos. En consecuencia, la apuesta debe estar encaminada a incorporar mecanismos viables, seguros, confiables y operativos que hagan posible la participación de una población de casi 10 millones de mexicanos que residen fuera.<sup>143</sup> Cabe destacar que no solamente se trata de incorporar un mayor número de electores, sino de consolidar el ejercicio democrático de los derechos políticos en la distancia, manteniendo el respeto a los principios democráticos de nuestro sistema e incorporar nuevos procedimientos que garanticen un mayor acceso a esta prerrogativa.

Implementar el uso de nuevas tecnologías en el proceso electoral a distancia o permitir la emisión del sufragio en forma presencial a través de las embajadas y consulados de México incrementa las posibilidades de acercar el derecho a un mayor número de connacionales en el extranjero. Además, ya existe precedente de la implementación de estas prácticas en el interior y exterior del país.

De hecho, durante la discusión para aprobar el marco normativo que reglamentaría este derecho existió un proyecto de decreto que planteaba reformar algunas disposiciones del COFIPE, y en donde el artículo 273 contemplaba que el voto de los mexicanos en el extranjero se pudiera efectuar a través de las modalidades de “voto electrónico, voto postal y voto en casillas instaladas en centros de votación, o mediante una combinación de ellas”.<sup>144</sup> Lo anterior abría la posibilidad de incorporar nuevos mecanismos para la emisión de voto transnacional.

Sin embargo, una vez realizadas las observaciones técnicas que enviaron algunas instituciones como el IFE, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Senado de la República, el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados contemplaba la modalidad del voto postal como única forma para enviar y recibir el voto.

---

<sup>143</sup> Pavageau Magaña, María del Carmen, “Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en el extranjero: una propuesta de política pública”, en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 2, tercera época, Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 186.

<sup>144</sup> Subsecretaría de Desarrollo Político, *El voto de los mexicanos en el extranjero...*, op. cit., p. 210.

Después de dos experiencias en las que se ha utilizado el servicio postal como medio para enviar y recibir el voto emitido desde el extranjero, los principales inconvenientes que ha presentado la instrumentación de esta modalidad son:

- Se depende totalmente de la (in)eficiencia que tenga tanto el Servicio Postal Mexicano, como los Servicios Postales del Extranjero.
- Los ciudadanos deben emitir su voto con suficiente anticipación para asegurarse de que llegue en tiempo y forma, y puedan ser válidos el día de la elección. En consecuencia, se constriñe el plazo con el que cuentan los electores para meditar el sentido de su voto.

En este sentido, podemos señalar que, si los plazos del voto postal no se pueden ajustar debido al tiempo que demanda la operación de los servicios de correo, es necesario considerar otras alternativas que permitan por lo menos la reflexión del sufragio. Ya que con el voto postal no hay tiempo para indecisiones, quienes emiten su voto desde el extranjero lo hacen con demasiada anticipación respecto al resto de los mexicanos. Los nacionales en el exterior no votan como respuesta al propio proceso electoral; atienden más bien a premisas generales del sentido mismo de la democracia y, por qué no, a un comportamiento electoral de tradición.<sup>145</sup>

Eficaz para algunos mexicanos en el extranjero, el modelo postal sigue siendo una alternativa viable, aunque no debe ser restrictiva, pues los inconvenientes propios de un sistema de correo se vuelven insuperables cuando no existen alternativas. De cualquier modo, a partir de las dos experiencias, puede concluirse que el marco legal es complicado y necesita dispositivos sofisticados para seguir garantizando la participación de los electores foráneos. Ahora bien, en términos del avance democrático, cabe destacar que se aprendieron lecciones para superar algunos contratiempos; sin embargo, se demostró que el modelo del voto postal debe complementarse con otras alternativas.

Entre las alternativas que podemos proponer, consideramos oportuno plantear el modelo del voto electrónico. En este caso, podemos tomar en cuenta el precedente del Distrito Federal, ya que ha sido pionero en la utilización del voto

---

<sup>145</sup> Calderón Chelius, Leticia, *“Los superhéroes no existen”...*, op. cit., p. 34.

electrónico remoto, pues como ya hemos señalado en el capítulo anterior, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) decidió implementar, por primera vez en la historia de nuestro país, el voto por internet. Esta modalidad permitía a los oriundos de la Ciudad de México que residían en el extranjero participar en el proceso electoral para elegir jefe de Gobierno en las elecciones del 2012 a través del internet. Por medio de esta experiencia se pudo comprobar la eficacia y los beneficios de este modelo, ya que la rapidez, seguridad y sencillez son solo algunos de los adjetivos que caracterizaron el desarrollo de este procedimiento.

De acuerdo a los resultados obtenidos en esta experiencia del IEDF,<sup>146</sup> se puso de manifiesto que el *voto electrónico por internet* es una opción altamente confiable para emitir el voto con total seguridad y secrecía. Se agrega el hecho de que, al tratarse de un medio que permite votar desde cualquier computadora personal, se fomenta la participación ciudadana, pues permite que se vote desde el hogar, el centro de trabajo, la escuela y, en general, desde cualquier lugar con acceso a la red mundial de información.<sup>147</sup>

Algunos especialistas ya se han pronunciado sobre el tema y coinciden en analizar las posibles modificaciones al COFIPE para que el voto de los mexicanos en el extranjero se pueda emitir por vía electrónica.<sup>148</sup> Incluso, prevén el uso de urnas electrónicas para la votación del territorio nacional.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> Para mayor información sobre el procedimiento utilizado en el Distrito Federal véase el Anexo denominado "Procedimiento de votación electrónica por internet", en Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los mecanismos para recabar el voto de los ciudadanos en del Distrito Federal residentes en el extranjero para elegir al Jefe de Gobierno en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2012.", AC 069-11, 31 de octubre de 2011, Instituto Electoral del Distrito Federal, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-069-11.pdf>>, [fecha de consulta: 25 de abril de 2013].

<sup>147</sup> Humphrey Jordan, Carla A., "Consideraciones en torno a la viabilidad de la implementación del voto electrónico en México", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013, p. 389.

<sup>148</sup> Jiménez, Horacio, "IFE propone voto en el extranjero por vía electrónica", *El Universal*, 28 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/886310.html>>, [fecha de consulta: 17 de mayo de 2013].

<sup>149</sup> Notimex, "IFE prevé uso de urnas electrónicas para comicios del 2015", *El Universal*, 4 de enero de 2013, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/893812.html>>, [fecha de consulta: 17 de mayo de 2013].

Estas innovaciones permiten automatizar los procesos facilitando el desarrollo de los comicios a través de la tecnología, pero no se debe dejar de lado que el éxito de las nuevas modalidades depende en gran medida de la confianza que genere el sistema político-electoral de nuestro país.

En cuanto a las modificaciones a la ley, los artículos del Libro Sexto del COFIPE quedarían de la siguiente manera:

Artículo 315...

1.- ...

2.- La solicitud será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo certificado **o a través del internet**, acompañada de los siguientes documentos: [...]

3. Para efectos de verificación del cumplimiento del plazo de envío señalado en el párrafo 1 de este artículo, se tomará como elemento de prueba la fecha de expedición de la solicitud de inscripción que el servicio postal de que se trate estampe en el sobre de envío, **o en su caso la fecha que registre el sistema al momento de enviar la solicitud a través de internet.**

4. A ninguna solicitud enviada por el ciudadano después del 15 de enero del año de la elección, o que sea recibida por el Instituto después del 15 de febrero del mismo año, se le dará trámite. En estos casos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores enviará al interesado, por correo certificado **o correo electrónico**, aviso de no inscripción por extemporaneidad. [...]

Artículo 316

1.- La solicitud de inscripción en el listado nominal de electores tendrá efectos legales de notificación al Instituto de la decisión del ciudadano de votar en el extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

...

b) Solicito votar por correo **o a través del sistema de internet**, en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

...

#### Artículo 323

1. La Junta General Ejecutiva deberá, **dependiendo de la modalidad elegida por el ciudadano**, ordenar la impresión **o digitalización** de las boletas electorales, de los sobres para su envío al Instituto, del instructivo para el elector y de los sobres en que el material electoral antes descrito será enviado, por correo certificado, mensajería **o internet**, al ciudadano residente en el extranjero.

...

4. El número de boletas electorales que serán impresas **o digitalizadas** para el voto en el extranjero será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes, **la modalidad de la boleta dependerá del procedimiento que elija el ciudadano.** [...]

#### Artículo 324

...

3.- La Junta General Ejecutiva realizará los actos necesarios para enviar, a cada ciudadano, por correo certificado **o por internet** con acuse de recibo, la boleta electoral, la documentación y demás material necesarios para el ejercicio del voto.

...

#### Artículo 328

1. Serán considerados votos emitidos en el extranjero los que se reciban por el Instituto hasta veinticuatro horas antes del inicio de la jornada electoral **en el caso del voto por correo, para el voto por internet la recepción de los votos finalizará a las 18:00 horas (tiempo de la Ciudad de México) del día de la jornada electoral.**

Debe resaltarse que tanto el voto postal como el voto electrónico por internet, se pueden adoptar como mecanismos complementarios, que le permitan al elector residente en el extranjero contar con alternativas que faciliten el ejercicio de esta prerrogativa y que lo insten a hacerlo de manera responsable e informada en el entendido de que cualquiera de estas opciones garantiza el



acceso al proceso electoral mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

#### **4.4 CAMPAÑAS ELECTORALES. DE LA DIFUSIÓN DEL VOTO A LA VINCULACIÓN CON LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

Sin duda, las elecciones se han convertido en el medio idóneo para transformar la voluntad general de los electores en un gobierno representativo. Por ello, es necesario que todos los partidos políticos y candidatos que buscan un puesto de representación popular puedan llegar al electorado y presentarle directamente sus propuestas, siendo el período de campaña el espacio ideal para lograr este objetivo.

Consideradas como “el conjunto de actividades llevas a cabo por los partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes, con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno”,<sup>150</sup> las campañas electorales se han convertido en la vía más directa entre ciudadano y candidato. Es a través de ellas como el elector puede conocer —en primera instancia— las propuestas de los candidatos y, a su vez, estos se enteran de *primera mano* de las necesidades del electorado.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha reconocido la importancia de los actos de campaña en el proceso electoral, pues ha establecido que

“la exposición de sus propuestas en campaña incide de manera favorable en el derecho de información del electorado, en tanto le permite conocer a los actores políticos y sus propuestas políticas, así como la plataforma ideológica del partido político que los postula, lo que otorga a la ciudadanía mejores condiciones para ejercer un voto razonado y libre, coadyuvando así a la realización de elecciones libres y auténticas, propio de un estado democrático”.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Favela Herrera, Adriana M. y Mandujano Rubio, Saúl, *Derecho Electoral. Visión práctica*, Limusa, México, 2013, p. 176.

<sup>151</sup> Jurisprudencia 33/2012, “Candidatos de representación proporcional. Pueden realizar actos de campaña en procesos electorales (legislación federal y similares)”, *Gaceta de*

No obstante, a pesar de la relevancia que tienen las campañas electorales para los comicios, durante la aprobación del reglamento para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero, los legisladores optaron por prohibir cualquier acto de campaña en el exterior. Esta decisión dejó en manos de la autoridad electoral la responsabilidad de difundir a los candidatos y sus plataformas electorales a los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional. Así, se establecieron las siguientes limitantes en los artículos 296 y 297 (ahora es el artículo 336) del COFIPE:

- Queda prohibido que los partidos políticos realicen actos de campaña y difundan propaganda electoral. Es importante señalar, que por acto de campaña se entiende cualquier actividad dirigida a la obtención del voto y por propaganda electoral cualquier escrito, publicación, imagen, etc. producido y difundido por partidos, candidatos o simpatizantes.
- Queda prohibido que las personas que vivan o trabajen en el extranjero realicen aportaciones a las campañas de los partidos políticos.

Ante esta situación, el IFE será el encargado de garantizar el voto informado y razonado de los mexicanos que residen en el extranjero. Para ello, el IFE establecerá mecanismos y acciones para la difusión en el extranjero de las propuestas de los candidatos a la Presidencia de la República, las plataformas electorales de los partidos políticos y cualquier otro que coadyuve al objetivo de fomentar el voto informado y razonado.<sup>152</sup>

Entre las acciones que ha realizado el IFE para difundir las plataformas y perfiles de los candidatos se encuentran las siguientes:

- En el 2006, con el objetivo de incentivar un voto informado y razonado, el IFE envió a los ciudadanos que residen en el extranjero junto con los Paquetes Electorales Postales (PEP), “un cuadernillo en el cual se presentan los perfiles de los candidatos a la Presidencia y se sintetizan

---

*Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, núm. 11, México, 2012, pp. 11 y 12.

<sup>152</sup> Instituto Federal Electoral, Boletín N° 2, “¡Ya puedes votar para elegir al próximo Presidente de México!”, 22 de septiembre de 2005, Sitio oficial del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, disponible en <[http://www.ime.gob.mx/agenda\\_migratoria/lazos\\_voto/220905.htm](http://www.ime.gob.mx/agenda_migratoria/lazos_voto/220905.htm)>, [fecha de consulta: 24 de mayo de 2013].

las plataformas registradas por sus respectivos partidos o coaliciones. Adicionalmente, en el PEP se puede encontrar material audiovisual (un Cd y un DVD) con mensajes que los candidatos presidenciales y el Consejero Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, han dirigido a los connacionales que residen en el extranjero, así como un promocional para difundir el voto”.<sup>153</sup>

- Para el 2012, la autoridad electoral optó por enviar como material adicional para informar sobre los candidatos que podrían elegir los nacionales en el exterior, “un artículo Promocional 3 en 1 (DVD con mensajes de video de los candidatos y tutoriales sobre cómo votar, portarretrato y base) y un cuadernillo de plataformas electorales y mensajes de los candidatos”.<sup>154</sup>

Cabe destacar que el único cambio que realizó la autoridad electoral para difundir la información de los candidatos en el extranjero, de una elección a otra, consistió en retirar el CD de audio con las propuestas de los candidatos presidenciales. Empero, tal decisión no causó impacto alguno ya que siguió enviando el DVD con los mensajes de los candidatos y del Consejero Presidente del IFE. Además, el cuadernillo con textos elaborados por los partidos políticos y coaliciones mantiene el formato dispuesto en 2006, en el que solo se destaca el perfil de los candidatos.

Tales disposiciones son un tanto cuestionables, ya que pretender informar a los mexicanos que residen en el extranjero sobre las propuestas y plataformas de los candidatos a través de un cuadernillo que solamente contempla cuatro páginas y un DVD con un mensaje audiovisual de máximo cinco minutos por

---

<sup>153</sup> Coordinación Nacional de Comunicación Social, “Inició IFE envío de paquetes electorales a mexicanos registrados para votar en el extranjero”, Boletín núm. 065, 27 de abril de 2006, Instituto Federal Electoral, disponible en <[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Menu\\_Principal/?vgnnextoid=6e8f7e879fcd010VgnVCM1000002c01000aRCRD](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Menu_Principal/?vgnnextoid=6e8f7e879fcd010VgnVCM1000002c01000aRCRD)>, [fecha de consulta: 24 de mayo de 2013].

<sup>154</sup> Junta General Ejecutiva, *Informe que presentan las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero sobre la producción del material que conformará el Paquete Electoral Postal*, Proceso Electoral Federal 2011-2012, Instituto Federal Electoral, disponible en <[http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/CIPEF/docs/Actividad\\_218.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/CIPEF/docs/Actividad_218.pdf)>, [fecha de consulta: 24 de mayo de 2013].

candidato,<sup>155</sup> es bastante controvertible. Lo es más si tomamos en cuenta la cantidad de información que producen los candidatos durante su campaña, lo cual no se puede suplir con un formato tan reducido.

Además, el hecho de prohibir las campañas en el extranjero provoca que no exista un vínculo y mucho menos un compromiso real de los candidatos con la comunidad del exterior, pues a través de este modelo de comunicación es imposible conocer directamente las demandas de este sector o confrontar las ideas de los candidatos. Por otra parte, no se puede exigir una mayor participación de los migrantes si la única interacción con sus candidatos es por medio de un video que contiene propuestas que no aceptan cuestionamientos o, siquiera, una explicación más amplia.

Como ya se había mencionado anteriormente, previo a la negativa impuesta en la legislación electoral, para algunos candidatos ya era una práctica habitual realizar actos de campaña en el extranjero, ya que de esta forma lograban un acercamiento con el electorado foráneo y tenían la oportunidad de exponer personalmente sus plataformas, propuestas y compromisos, generando una interacción que abonaba a una relación más estrecha entre los actores políticos y los mexicanos en el exterior. Sin embargo, la prohibición de realizar actos de campaña en el extranjero mermó la posibilidad de plantear una nueva dinámica de comunicación entre los electores y los contendientes a la Presidencia de la República.

Asimismo, debe recordarse que la negativa de las campañas en el extranjero no siempre ha sido la única opción, pues en el informe que realizó la Comisión de Especialistas del IFE —el 12 de noviembre de 1998— ya se planteaba la posibilidad de permitir la presencia de los candidatos fuera del territorio nacional, estableciendo ciertas condiciones en el marco normativo que permitían garantizar equidad en la contienda.

---

<sup>155</sup> Vid. Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emite la Guía Técnica para la generación de los mensajes de los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, que se incluirán en el Paquete Electoral Postal para el Proceso Electoral Federal 2011-2012. CG148/2012.”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de marzo del 2012, publicado en *Gaceta Electoral*, núm. 141, p. 554.

Tales propuestas consistían en:

- Establecer principios generales para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participen en la contienda, respetando el principio de equidad y tomando en cuenta el contexto particular en que se desarrollarán las elecciones en el exterior.
- En el COFIPE, otorgar la facultad al Consejo General del IFE para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero. Para asegurar la equitativa distribución del uso de los tiempos en los medios y de los locales entre los partidos políticos, se deberá aplicar el criterio existente en la legislación vigente
- Establecer en el COFIPE el derecho a realizar actos de campaña y propaganda en la medida de sus propias determinaciones y usando sus propios recursos.
- Garantizar el establecimiento de eficaces mecanismos de fiscalización de los gastos de campaña en el extranjero, por parte de los partidos políticos. Para ello, los partidos deberán realizar la contratación de servicios y compra de materiales de campaña en el extranjero, a través del IFE.
- Establecer dentro del COFIPE una figura de tope a los gastos de campaña presidencial en el extranjero, cuya base de cálculo sea distinta a la que actualmente se emplea para limitar los gastos de la campaña presidencial en territorio nacional. Asimismo, se debería mantener el principio según el cual los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Instituto Federal Electoral, *Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero*, 12 de noviembre de 1998, Instituto Federal Electoral, disponible en <<http://www.ife.org.mx/documentos/Al/veinfin5.htm#6>>, [fecha de consulta: 25 de mayo de 2013].

Pese a los argumentos de la Comisión, el marco normativo aprobado por los legisladores en 2005 prohibió todo acto de campaña y propaganda electoral en el extranjero. No obstante, en la actualidad no existe argumento válido para mantener vigente tal disposición en el COFIPE, ya que hacerlo vulnera los derechos humanos de los ciudadanos que residen fuera, pues se limita el acceso a la información, a la participación y asociación políticas, entre otros. Además, hoy en día existe la posibilidad de aprovechar nuevas tecnologías que permiten transmitir las propuestas de los candidatos y las plataformas de los partidos políticos, aunado a la posibilidad de interactuar y confrontar en *tiempo real* las diferentes posturas de los aspirantes al cargo de elección, sin que esto represente una gran erogación para el erario público.

Utilizar el internet como medio para difundir y acercar las propuestas de los candidatos y las plataformas de sus partidos políticos, así como la información que se va generando a lo largo del proceso, ayuda a que el electorado que reside en el extranjero pueda contar con una mayor cantidad de información en menos tiempo, lo que le permite razonar e informar su voto antes de emitirlo. Este tipo de herramientas pueden sustituir o complementar el uso de materiales que envía el IFE —como el DVD y el cuadernillo— ya que los beneficios que nos brinda el internet sobrepasan las limitantes de los materiales enviados hasta ahora.

Además, existe la posibilidad de hacer uso de las instalaciones de la representación diplomática y consular de nuestro país en el extranjero, con el fin de realizar actos de campaña el exterior y, así, refrendar la presencia de los candidatos fuera de territorio nacional. De esta manera, se estaría dando la oportunidad a los nacionales de interactuar y exigir mayor compromiso con sus demandas a los candidatos, los cuales tendrán que incorporar y tomar en cuenta las necesidades de este sector y no solo dirigirles un mensaje prefabricado, como hasta ahora.

En este sentido, las modificaciones que proponemos al marco normativo son:

## Artículo 336

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, **se podrán realizar** en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 228 de este Código.

2. Durante el proceso electoral, los partidos políticos **podrán utilizar** recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

**3.- La promoción política del voto por parte de los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular, deberá sujetarse a las disposiciones que determine la autoridad electoral y las demás aplicables que señale este Código.**

Al ser una de las fases de mayor importancia dentro del proceso electoral, las campañas electorales constituyen la actividad más intensa en la relación de comunicación entre los actores políticos y los ciudadanos. Mediante ellas se proporciona a los electores los elementos necesarios para poder emitir un voto informado. En este sentido, debe aprobarse su instrumentación fuera del territorio nacional, a fin de dotar de mayores herramientas a los nacionales que residen fuera, con el objeto de permitirles razonar e informar su voto con la misma información con la que cuentan los ciudadanos en territorio nacional.

### **4.5 AMPLIACIÓN DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

Como se ha subrayado a lo largo de esta investigación, permitir el voto de los nacionales desde el extranjero significó, sin duda, un avance importante para nuestro sistema democrático, ya que con esta acción se refrendó la pertenencia de un sector que se había encontrado marginado por mucho tiempo. Sin embargo, desde el origen, esta prerrogativa estuvo acotada, ya que la participación de los migrantes se limitó solamente a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que en el momento de su aprobación y ante el panorama de los posibles electores, los cuales se contaban por millones según la expectativa, era difícil pensar en instrumentar unos comicios que abarcaran la elección de varios cargos públicos. Y es que, al ser el primer ejercicio que pondría en práctica la instrumentación del voto foráneo en nuestro país, era lógico que los legisladores optaran por hacerlo solamente para presidente de la República.

No obstante, a la luz de las dos experiencias realizadas y de los avances obtenidos en algunas legislaturas locales, es importante analizar el tema y replantear el alcance que puede tener esta prerrogativa. Las demandas de los ciudadanos que residen en el extranjero pugnan por una mayor participación en los procesos electorales y, en consecuencia, en espacios dentro las Cámaras de representación de nuestro país, con el fin de tener una voz que entienda y defienda su situación en el extranjero y los haga parte de la discusión nacional.

En este sentido, es importante destacar el avance que han logrado algunas entidades federativas en el reconocimiento del derecho a la participación política de los migrantes ya que ha sido a nivel local donde se ha obtenido mayor progreso en el tema. Incluso, han llegado a superar en varios aspectos el modelo del voto transnacional utilizado en los comicios federales de nuestro país.

Ampliar la prerrogativa de los ciudadanos en el extranjero para que puedan votar por otros cargos de representación popular ya es un hecho en la capital del país y en algunos estados de la República Mexicana como Michoacán, Morelos y Chiapas.<sup>157</sup> En estas entidades, el marco normativo local permite que los connacionales en el extranjero puedan participar en el proceso electoral para elegir jefe de Gobierno y gobernador, respectivamente. Algunas Legislaturas han ido más allá y han ampliado este derecho a la representación

---

<sup>157</sup> Tacher, Daniel, *Proceso normativo del voto en el extranjero y monitoreo electoral binacional*, en Sitio oficial del Observatorio Electoral Binacional de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., disponible en <[http://www.iniciativaciudadana.org.mx/observatorioelectoralbinacional/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18:el-proceso-normativo-del-voto-de-los-mexicanos-en-el-extranjero-y-el-monitoreo-electoral-binacional&catid=11&Itemid=104](http://www.iniciativaciudadana.org.mx/observatorioelectoralbinacional/index.php?option=com_content&view=article&id=18:el-proceso-normativo-del-voto-de-los-mexicanos-en-el-extranjero-y-el-monitoreo-electoral-binacional&catid=11&Itemid=104)>, [fecha de consulta: 27 de mayo de 2013].



de los migrantes dentro del Congreso local y en diferentes cargos de la administración municipal, como en el caso de Zacatecas.

Precursor en el reconocimiento de la participación política de los mexicanos que residen en el exterior, el estado de Zacatecas se ha convertido en un referente obligado para el tema de los migrantes en nuestro país. Desde 2003, esta entidad federativa ya contemplaba dentro de su marco jurídico local la figura de diputado, presidente municipal, síndico y regidor *migrante*, adelantándose a la discusión nacional que aún no aprobaba el voto de los migrantes en el extranjero.

Este hecho sin precedente se logró materializar en las elecciones locales del 2004, consiguiendo que resultaran electos por esta vía y a través del principio de representación proporcional dos diputados con diferente estatus migratorio en Estados Unidos: Ramón Cabral (por el PRI) y Manuel de la Cruz (por el PRD). Asimismo, resultó electo un alcalde, Andrés Bermúdez —conocido popularmente como *El Rey del Tomate*—, quien compitió en su natal Jerez, postulado por el Partido Acción Nacional.<sup>158</sup>

Los cambios incorporados en la legislación local fueron novedosos y, a diferencia del marco normativo federal, la Constitución zacatecana desapareció el requisito de tener que ser mexicano por nacimiento para poder ocupar un cargo de elección popular. Al respecto, estableció en la fracción III de su artículo 14 constitucional lo siguiente:

“Para ocupar los cargos de diputado local o integrante de algún Ayuntamiento, no se requiere ser mexicano por nacimiento”.<sup>159</sup>

Con esta redacción, la reglamentación local posibilitó que los ciudadanos zacatecanos que no fueran mexicanos por nacimiento pudieran ser votados para algún cargo en la entidad.

---

<sup>158</sup> Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Sufragio Extraterritorial y Democracia”, *Cuadernos de Divulgación*, núm. 29, Instituto Federal Electoral, México, 2012, p. 37.

<sup>159</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, México, 2007, p. 23.

Además, modificó lo relativo a la ciudadanía y las formas de obtenerla, con lo que permitió mayor injerencia de los nacionales que se encontraban en el extranjero y deseaban ocupar un cargo de representación popular en la administración pública de su estado. Esto debido a que estableció que la “ciudadanía se adquiere con la mayoría de edad y residiendo seis meses en la entidad o por reconocimiento de la Legislatura”.<sup>160</sup> Asimismo, modificó el requisito de *residencia efectiva*, sustituyéndola por la “residencia binacional y/o simultánea”, lo cual se consigue cuando desde el extranjero se involucren en las actividades sociales y comunitarias de Zacatecas, con lo que se permite que los migrantes puedan ocupar todos los cargos de representación política a nivel local, con excepción de la gubernatura.<sup>161</sup>

Todos estos cambios en el marco normativo del estado de Zacatecas han permitido una mayor participación y ampliación de los derechos políticos de los migrantes, ya que han superado el tema de la territorialidad y han acercado los espacios de representación popular a los zacatecanos que residen en el extranjero. Esto ha logrado incorporar sus demandas en la discusión pública de la entidad y permitido una participación más directa en los órganos de representación del estado, con lo que se reconoce la importancia y trascendencia de un sector que se encontraba marginado por la distancia.

Reconocer y garantizar los derechos de los mexicanos que residen en el extranjero para votar y ser votados se convierte en una condición *sine qua non* para nuestro sistema democrático, ya que de acuerdo a la postura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estos son

“un pilar fundamental de la democracia, ya que son considerados como una institución, y no deben verse como derechos aislados distintos uno de otro, ya

---

<sup>160</sup> Artículos 12 y 13, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Sitio oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en <<http://www.scjn.gob.mx/normativa/Legislacin%20Recursos/CPE-ZACATECAS.pdf>>, [fecha de consulta 02 de junio de 2013]

<sup>161</sup> Moctezuma Longoria, Miguel, “La voz de los actores. Ley migrante y zacatecas”, en *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre, 2003, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000108>>, [fecha de consulta: 02 de junio de 2013].

que una vez celebradas las elecciones, convergen en el candidato electo, los aspectos activo y pasivo".<sup>162</sup>

En este sentido, debe modificarse el marco normativo del voto de los mexicanos en el extranjero, a fin de garantizarles el acceso a cargos de representación popular y permitirles el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales al igual que los ciudadanos que residen en el interior del país, superando los límites territoriales que hasta ahora prevalecen y que han acotado la instrumentación de esta prerrogativa limitando su ejercicio a la elección del Primer mandatario de nuestro país.

Finalmente, eliminar la restricción que establece el artículo 313 del COFIPE, que limita el ejercicio de los mexicanos en el extranjero a la elección exclusivamente de presidente de la República, permitiría ampliar la participación electoral de los nacionales en el exterior, y marcaría la pauta para reflexionar sobre el alcance que puede tener, por lo menos en el ámbito federal, la representación de los electores foráneos en el Congreso Mexicano. De esta manera, la legislación federal podría convertirse en referente para las entidades que no han tenido gran avance en el tema y se pondría al día con aquéllas que ya han rebasado, por mucho, el marco normativo actual.

---

<sup>162</sup> Jurisprudencia 27/2002, "Derecho de votar y ser votado. Su teleología y elementos que lo integran", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, vol. 1, México, 2011, p. 250.

## CONCLUSIONES

Por debajo de las expectativas iniciales, los resultados del voto en el extranjero causaron desilusión en las elecciones presidenciales de 2006 y del 2012. No por ello debe colocarse en duda el ejercicio de este derecho fundamental. Hacerlo representa dar un paso atrás en el ejercicio de las prerrogativas políticas del ciudadano.

Desde cualquier perspectiva, no parece adecuado instrumentar por tercera vez el voto de los mexicanos en el extranjero con el mismo marco normativo de las dos experiencias anteriores. Es imperativo sugerir cambios al Libro Sexto del COFIPE, de tal manera que se facilite el ejercicio del voto transnacional.

Para la clase política mexicana el ejercicio del voto en el extranjero parece representar un asunto “sin peso político relevante”. Dado el bajo registro de electores, el voto migrante no es atractivo en las estrategias que definen la contienda electoral. Después de todo, los migrantes son percibidos como un grupo que a pesar de su potencial todavía representa un bajo costo político que pagar.

Sugerir cambios al Libro Sexto del COFIPE implica tener en consideración los siguientes aspectos:

- Permitir la credencialización en el extranjero y, con tal propósito, considerar la instalación de módulos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en las sedes diplomáticas y consulares de México en el exterior. Con esta medida se pretende garantizar el acceso a la credencial de elector en las mismas condiciones que lo hacen los ciudadanos que residen en el interior del país.

- Facilitar la inscripción al LNERE desde el exterior, trámite que podría realizarse en los módulos de la DERFE instalados en las sedes diplomáticas y consulares.
- Constituir el LNERE como un registro permanente que permita contar con una base de datos mínima al inicio de cada proceso electoral. Aplicar los criterios de depuración y actualización que se utilizan en la Lista Nominal de Electores, con el objeto de mantener un registro confiable y oportuno.
- Adicionar otras modalidades para el ejercicio del voto transnacional, considerando la instrumentación del voto electrónico y el voto presencial en sedes diplomáticas y consulares.
- Autorizar las campañas políticas en el extranjero, facilitando la emisión del voto informado y generando vínculos más efectivos con los ciudadanos en el exterior.
- Ampliar la participación política de nuestros connacionales en el exterior permitiéndoles votar por otros cargos de elección popular como diputados, senadores, gobernadores y miembros de los Ayuntamientos locales.
- Permitir que los ciudadanos en el extranjero puedan ser elegidos para ocupar algunos cargos de representación popular, tal y como existe actualmente en algunas entidades federativas de nuestro país.

Plantear estas modificaciones al marco normativo representaría una oportunidad para mejorar el ejercicio pleno de los derechos políticos de nuestros connacionales en el extranjero. Sin embargo, es importante destacar que el éxito o fracaso de la implementación de esta prerrogativa no debe evaluarse en función al número de votos que se reciban ya que la medición no debe ser cuantitativa sino cualitativa.

En este sentido, es necesario diferenciar la extensión de los derechos políticos de los ciudadanos como una responsabilidad del Estado y, por tanto, su obligación democrática, y no como una prueba de interés y cercanía de los ciudadanos con su nación de origen; ya que esto es un punto medular que

tiene consecuencias directas en la forma de evaluar los resultados electorales de quiénes radican en el extranjero.

Conscientes de la revisión al actual modelo del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, las propuestas planteadas en esta investigación ayudarían a mejorar la participación de los electores en el extranjero y mejorarían la instrumentación y viabilidad del procedimiento actual, consolidando el ejercicio pleno de la prerrogativa en la distancia.

## REFERENCIAS DOCUMENTALES

### I. BIBLIOGRAFÍA

Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996*, en Centro de Estudios Constitucionales México- Centroamérica, *Cuadernos de Estudios Constitucionales México- Centroamérica* (serie), núm. 25, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Barrientos del Monte, Fernando, “El Voto Electrónico: contexto, experiencias y dilemas”, en *Voto en el extranjero y nuevas tecnologías*, IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, Tribunal del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.

Brunazo Filho, Amílcar, “El Voto Electrónico en Brasil”, (traducción de Otero Mariana), en Tula, María Inés (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en procesos electorales*, Grupo Editorial Planeta S.A.I.C., Argentina, 2005, disponible en <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/CIPPEC-Brunazo.htm>.

Calderón Chelius, Leticia, “*Los superhéroes no existen*”. *Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, Instituto Mora, México, 2010.

Durand, Jorge, “Fatalidad democrática o democracia fatal. Las elecciones peruanas y el voto en el exterior”, en Calderón, Chelius, Leticia, (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, 2003.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Sufragio Extraterritorial y Democracia”, *Cuadernos de Divulgación*, núm. 29, Instituto Federal Electoral, México, 2012.

Favela Herrera, Adriana M. y Mandujano Rubio, Saúl, *Derecho Electoral. Visión práctica*, Limusa, México, 2013.

Granados Chapa, Miguel Ángel, “Voto por Correo”, en Alcocer V., Jorge (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Editores Nuevo Horizonte, México, 2005.

Huerta del Toro, Mauricio Iván e Icaza Hernández, Gerardo, “El voto migrante: la tendencia internacional y nacional del voto en el extranjero”, en Cienfuegos Salgado, David; Esquivel Leyva, Manuel de Jesús, *et. al.* (coords.), *Temas de Migración y Derecho*, Fundación Académica Guerrerense- Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal de la Universidad Autónoma de Chiapas y Coordinación General de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2008.

Instituto Federal Electoral, *Credencialización de los mexicanos en el extranjero*, Registro Federal de Electores, México, 2011.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Internacional- Instituto Federal Electoral, México, 2008.

Keegan, John, *Secesión. La Guerra Civil Americana*, (traducción de Vitier, José Adrián), Ed. Turner Noema, Madrid, 2009, disponible en <http://www.bibliocomunidad.com/web/libros/Secesion%20-%20Keegan,%20John.pdf>.

Moctezuma, L. Miguel, *La transnacionalidad de los sujetos Dimensiones, metodologías y prácticas convergentes de los migrantes en Estados Unidos*, Colección Desarrollo y Migración, Porrúa, México, 2011.

Navarro Carlos, *Aspectos Relevantes del Régimen Electoral Mexicano y del Proceso Electoral Federal 2011-2012. Elecciones 2012*, Instituto Federal Electoral, México, 2012.

Oficina Nacional de Procesos Electorales, *Historia del voto electrónico, Perú 1996-2004*, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú, 2011.

Ortiz Sánchez, Leónides, *El voto de los mexicanos desde el exterior*, Convergencia, Partido Político Nacional, 3ra impresión, México, 2011.

Reyes Romo, Felipe, *Ciudadanía postnacional. La participación electoral en un ámbito migratorio*, Universidad Nacional Autónoma de Zacatecas, México, 2009.

Santamaría Gómez, Arturo, “Los migrantes, la soberanía nacional y la identidad mexicana” en Gonzalo Badillo Moreno, (coord.), *La puerta que llama. El voto de los mexicanos en el extranjero*, Senado de la República, México, 2004.

Subsecretaría de Desarrollo Político, *El voto de los mexicanos en el extranjero. La construcción de un acuerdo político*, Secretaría de Gobernación, México, 2004.



Téllez Valdés, Julio, *El voto electrónico*, Temas Selectos de Derecho Electoral (serie), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.

Vargas Solano, Néstor, "E- Democracia en el Distrito Federal", en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, Doctrina Jurídica (serie), núm. 60, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas- H. Congreso del Estado de Veracruz (LXII Legislatura), México, 2012.

Welp, Yanina, "Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica", en Loza, Nicolás (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, FLACSO México - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011.

## II. HEMEROGRAFÍA

Bustamante, Aminta, "Padrón de panameños en el extranjero sigue en aumento", *La Prensa*, 19 de abril del 2013, disponible en <<http://www.prensa.com/uhora/ruta-2014/te-padron-panamenos-extranjero-sigue-en-aumento/171480>>.

Calderón Chelius, Leticia, "Reflexiones sobre el voto desde el exterior", *Milenio*, 2 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9146339>>.

Castañeda Gómez del Campo, Alejandra, "Voto en el extranjero: defendiendo la primacía del derecho", *Huellas Mexicanas*, 9 de febrero de 2009, disponible en <<http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/voto/PropuestaIFE.doc/view>>.

Délano, Alexandra, "Votando desde el Extranjero", 8 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.letraslibres.com/blogs/frontera-adentro/votando-desde-el-extranjero-parte-i?page=full>>.

Díaz Ortiz, Ángel Rafael, *El voto electrónico en México. Las urnas electrónicas y el voto por Internet*, Cámara de Diputados, México, 8 de marzo de 2013, en <[http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros\\_2013/ensayo/24.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros_2013/ensayo/24.pdf)>.

Durand, Jorge, "Siete afirmaciones sobre el voto en el exterior", en *MX sin fronteras*, núm. 7, julio 2004.

Elizondo Gasperín, María Macarita, "Voto desde el extranjero y la nueva estrategia para el 2012", en *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, núm. 7, junio-noviembre, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.

Emmerich, Norberto, “Un voto hace la diferencia. El sufragio transnacional en el mundo”, en *Más Poder Local*, núm. 11, julio, Fundación Ortega-Marañón y Goberna América Latina- Escuela de Política y Alto Gobierno, España, 2012.

Escalona, Alejandro, “Voto en el extranjero: un vaso aún muy vacío”, *Sinembargo.mx*, 15 de febrero 2012, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/15-02-2012/150421>>.

Everdy Mejía, Luis, “Cada voto en el extranjero podría costar unos 13,754 pesos”, *ADN Político*, 1 de enero 2012, disponible en <<http://www.adnpolitico.com/2012/2011/12/26/2031-mdp-seran-utilizados-para-el-sufragio-fuera-de-mexico>>.

Gómez, Leslie, “Falla meta del IFE en voto exterior”, *Reforma*, 30 de diciembre de 2012.

González, Adriana, “Saldando una deuda histórica: el pago a ex braceros”, *Milenio Diario*, 10 de marzo de 2012, disponible en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9126602>>.

González, Olga, “El voto de los colombianos en el exterior: elecciones entre disfuncionamientos y rebusque”, en *Ciencia Política*, núm. 9, Enero- Junio 2010, Colombia, 2010.

Humphrey Jordan, Carla A., “Consideraciones en torno a la viabilidad de la implementación del voto electrónico en México”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3, enero-junio, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013.

Ibarra Maribel, “Lamentan falta de credencialización”, *Reforma*, 2 de julio 2012.

Jiménez, Horacio, “IFE propone voto en el extranjero por vía electrónica”, *El Universal*, 28 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/886310.html>>.

Mijangos y González, Pablo, “El voto de los mexicanos en el extranjero: historia de una ciudadanía negada”, en *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. 11, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002.

Moctezuma Longoria, Miguel, “La voz de los actores. Ley migrante y zacatecas” en *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre de 2003, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000108>>.

Montalvo L., Tania, “¿Por qué los mexicanos en el extranjero no se inscribieron para votar?”, *CNN México*, 28 de febrero de 2012, disponible en

<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/02/28/por-que-los-mexicanos-en-el-extranjero-no-se-inscribieron-para-votar>>.

Morales, Alberto, "Pugnan por un voto informado", *El Universal*, 24 de mayo de 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/196843.html>>.

Morales, Lorena, "Cuesta mil 602 pesos cada voto web", *Reforma*, 22 de marzo de 2012.

Nájar, Alberto, "Voto desde el extranjero: se hizo chiquito. De los 10 millones a ¿400 mil? votos", *La Jornada*, 30 de abril de 2005, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/04/30/mas-najar.html>>.

Notimex, "Aprueba Cámara de Diputados voto de mexicanos en el extranjero", *La Crónica*, 28 de junio de 2005, disponible en [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=189199](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=189199)>.

Notimex, "IFE aprueba presupuesto para el 2012", *El Universal*, 21 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/817842.html>>.

Notimex, "IFE busca reducir costo de voto en el extranjero", *El Universal*, 18 de mayo de 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/766405.html>>.

Notimex, "IFE prevé uso de urnas electrónicas para comicios del 2015", *El Universal*, 4 de enero de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/893812.html>>.

Notimex, "México, país con más migrantes en el mundo: estudio", *El Universal*, 9 de marzo de 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/835036.html>>.

Notimex, "Por no tener credencial, mexicanos se quedan sin votar en el extranjero", *Excélsior*, 12 de julio de 2012, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/2012/07/12/nacional/847418>>.

Redacción, "Elecciones 2012. El IFE recibe más de 39 mil votos de el extranjero", *El Universal*, 1 de julio de 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/856643.html>>.

Pavageau Magaña, María del Carmen, "Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en el extranjero: una propuesta de política pública", en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 2, tercera época, Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

Presno Linera, Miguel Ángel, “El derecho de voto como derecho fundamental”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.

Sarmiento, Sergio, Jaque mate, “Voto ciego”, *Reforma*, 20 de septiembre 2005.

Tacher, Daniel, *Proceso normativo del voto en el extranjero y monitoreo electoral binacional*, Sitio oficial del Observatorio Electoral Binacional de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., disponible en [http://www.iniciativaciudadana.org.mx/observatorioelectoralbinacional/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18:el-proceso-normativo-del-voto-de-los-mexicanos-en-el-extranjero-y-el-monitoreo-electoral-binacional&catid=11&Itemid=104](http://www.iniciativaciudadana.org.mx/observatorioelectoralbinacional/index.php?option=com_content&view=article&id=18:el-proceso-normativo-del-voto-de-los-mexicanos-en-el-extranjero-y-el-monitoreo-electoral-binacional&catid=11&Itemid=104)>.

Urrutia, Alonso, “En los pasados comicios cada voto en el extranjero costó al IFE \$4 mil 600”, *La Jornada*, 16 de octubre 2012, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/16/politica/012n2pol>>.

Valencia, Blanca, “100.495 Venezolanos votan en el extranjero”, *El Universal*, 7 de octubre 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/elecciones-2012/121007/100495-venezolanos-votan-en-el-extranjero>>.

Zárate, Arturo, “Pese a la tregua navideña habrá registro de aspirantes”, *El Universal*, 22 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/321907.html>>.

### III. DOCUMENTOS OFICIALES

Anexo, “Procedimiento de votación electrónica por internet”, en Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los mecanismos para recabar el voto de los ciudadanos en del Distrito Federal residentes en el extranjero para elegir al Jefe de Gobierno en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2012.”, AC 069-11, 31 de octubre de 2011, Sitio oficial del Instituto Electoral del Distrito Federal, disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-069-11.pdf>>.

Cámara de Diputados, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos y un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Gaceta Parlamentaria*, año VII, número 648-1, miércoles 15 de diciembre de 2004.

Carta Democrática Interamericana, Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 11 de septiembre de 2001,, en Lima, Perú, Sitio oficial de Organización de Estados Americanos, disponible en: <[http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)>.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Migración, frontera y población*, Cámara de Diputados, México, mayo de 2006, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/7\\_poblacion.htm#\\_ftnref4](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/7_poblacion.htm#_ftnref4)>.

Centro Internacional de Capacitación Electoral, “Carpeta Informativa”, *I Curso internacional de especialización sobre “Registro electoral” para autoridades electorales de África y Haití*, Secretaria de Relaciones Exteriores- Instituto Federal Electoral- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 21 al 25 de noviembre de 2011, disponible en <<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-ProyectoCooperacionInternacional/CentroInterCapacitacionInvestigacionElectoral/modalidades-docs/CursosEspecializacion/CarpetaCursoAfrica2011.pdf>>.

Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, “Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se expiden los lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2012”, disponible en <[http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw\\_consejo\\_general/documentos/acuerdos/acuerdo1215.pdf](http://www.iepc-chiapas.org.mx/nw_consejo_general/documentos/acuerdos/acuerdo1215.pdf)>.

Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el diseño y modelo de la mampara para ser utilizada en las casillas electorales donde se instalen las Urnas Electrónicas para la recepción y cómputo de votos, en el proceso electoral local 2008-2009”, AC 422-09, 29 de abril de 2009, Sitio oficial del Instituto Electoral del Distrito Federal, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2009/ACU-422-09.pdf>>.

Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los mecanismos para recabar el voto de los ciudadanos en del Distrito Federal residentes en el extranjero para elegir al Jefe de Gobierno en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2012.”, AC 069-11, 31 de octubre de 2011, Sitio oficial del Instituto Electoral del Distrito Federal, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-069-11.pdf>>.

Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea, con carácter temporal, la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Federal Electoral. CG06/2011” aprobado en sesión ordinaria del Consejo

General celebrada el 18 de enero de 2011, disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CGacuerdos/2011/enero/CGor201101-18/CGo180111ap13.pdf>.

Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012 que presenta la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.- CG57/2011.”, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General, el 24 de febrero de 2011, en *Gaceta Electoral*, núm. 131.

Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal electoral por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la Elección Federal el 03 o el 09, de conformidad con el artículo 200, párrafo 4, y octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. - CG224/2010.”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de julio de 2010, *Gaceta Electoral*, núm. 126.

Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la elección federal el “03” ó el “09”, de conformidad con el artículo 200, párrafo 4, y octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. CG224/2010”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de julio del 2010, publicado en *Gaceta Electoral*, núm. 126.

Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.- CG230/2011.”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 25 de julio de 2011, *Gaceta Electoral*, núm. 135.

Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emite la Guía Técnica para la generación de los mensajes de los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, que se incluirán en el Paquete Electoral Postal para el Proceso Electoral Federal 2011-2012. CG148/2012.”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de marzo del 2012, publicado en *Gaceta Electoral*, núm. 141.



Consejo General del Instituto Federal Electoral, “CG05/2011- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la creación de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, como Unidad Técnica Especializada de carácter temporal.”, Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión ordinaria el 18 de enero de 2011, disponible en <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/aife/3.pdf>.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, Sitio oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>.

Convenio del Tribunal Electoral y Ministerio de Gobierno y Justicia sobre voto en el extranjero del 12 de marzo del 2008, en Sitio oficial del Tribunal Electoral de Panamá, disponible en [http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=224&tx\\_ttnews%5Bpointer%5D=3&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=220&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=220&cHash=acaf2d199c982a9f6caad6cf344da767](http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=224&tx_ttnews%5Bpointer%5D=3&tx_ttnews%5Btt_news%5D=220&tx_ttnews%5BbackPid%5D=220&cHash=acaf2d199c982a9f6caad6cf344da767).

Convenio General de apoyo interinstitucional que celebran, por una parte, el Instituto Federal Electoral, en lo sucesivo “EL INSTITUTO”, representado en este acto por el Licenciado Edmundo Jacobo Molina, Secretario Ejecutivo, Asistido por el Doctor Leonardo Valdés Zurita, Presidente del Consejo General; y, por la otra, la Secretaria de Relaciones Exteriores, en lo subsecuente “LA SECRETARIA”, representada en este acto por la Embajadora Patricia Espinosa Cantellano, Secretaria del Despacho, asistida por el Subsecretario para América del Norte, Embajador Julián Ventura Valero...”, Instituto Federal Electoral, disponible en <http://www.votoextranjero.mx/documents/10157/0/Marco+IFE+SRE.pdf>.

Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, (tomo III), Instituto Federal Electoral, México, 2006.

Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Marco General y Diagnóstico sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Federal 2005-2006*, Instituto Federal Electoral, México, 2006.

Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, “Resumen Ejecutivo” del *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, (tomo I), Instituto Federal Electoral, México, 2006.

Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Proceso Electoral Federal 2011-2012*, Instituto Federal Electoral, México, 2012.

Coordinación Nacional de Comunicación Social, “Inició IFE envío de paquetes electorales a mexicanos registrados para votar en el extranjero”, Boletín núm. 065, 27 de abril de 2006, Instituto Federal Electoral, disponible en <[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Menu\\_Principal/?vgnextoid=6e8f7e879fda010VgnVCM1000002c01000aRCRD](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Menu_Principal/?vgnextoid=6e8f7e879fda010VgnVCM1000002c01000aRCRD)>.

*Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, Sitio oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0013>>.

Department of Economic and Social Affairs, *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, United Nations, 2009, disponible en <<http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp>>.

Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, *Documento de Proyecto “Demostración del sistema brasileño de votación y escrutinio electrónico en una prueba piloto en México, D.F.”*, Instituto Electoral del Distrito Federal, septiembre de 2003, disponible en <<http://www.iedf.org.mx/taip/cq/inf/2003/INF-50-03.pdf>>.

“Exposición de motivos del Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en Alcocer V., Jorge (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Nuevo Horizontes Editores, México, 2005.

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., *Informe del Proceso de Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Resumen Ejecutivo del monitoreo ciudadano con perspectiva binacional 2012 del voto de los mexicanos en el extranjero*, Observatorio Electoral Binacional- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2013.

Instituto Federal Electoral, “Etapas y actividades sustantivas del proceso electoral”, *Procesos Electorales. Elecciones 2006*, Sitio oficial del Instituto Federal Electoral, disponible en <[http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs\\_ES\\_PDF/etapas-y-actividades.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/etapas-y-actividades.pdf)>.

Instituto Federal Electoral, “Guía técnica para la generación de los mensajes de los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos que se



incluirán en el paquete electoral postal para el proceso electoral federal 2011-2012.”, Sitio oficial del Instituto Federal Electoral, disponible en [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG/resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-14/CGe140312ap6\\_x1.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG/resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-14/CGe140312ap6_x1.pdf).

Sala de Prensa, “¡Ya puedes votar para elegir al próximo Presidente de México!”, Boletín N° 2, Sitio oficial del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 22 de septiembre de 2005, disponible en [http://www.ime.gob.mx/agenda\\_migratoria/lazos\\_voto/220905.htm](http://www.ime.gob.mx/agenda_migratoria/lazos_voto/220905.htm).

Instituto Federal Electoral, *Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero*, 12 de noviembre de 1998, Sitio oficial del Instituto Federal Electoral, disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/veinfin5.htm#6>.

Instituto Federal Electoral, *Proceso electoral federal 2011-2012*, Instituto Federal Electoral, México, 2012.

Instituto Federal Electoral, Relatoría del Seminario “*El modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero: Perspectivas de reforma*”, Sitio oficial del Voto en el extranjero, disponible en [http://www.votoextranjero.mx/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c6ac58ee-4145-4597-a21b-5f63ff59ba97&groupId=10157](http://www.votoextranjero.mx/c/document_library/get_file?uuid=c6ac58ee-4145-4597-a21b-5f63ff59ba97&groupId=10157).

Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el cual se definen las oficinas consulares de México en Estados Unidos de América para la instalación de equipo y contratación de personal, a fin de apoyar al llenado de la Solicitud de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, durante el proceso electoral federal de 2011-2012. JGE95/2011”, aprobado por la Junta General Ejecutiva el 31 de agosto de 2011, disponible en [http://www.ife.org.mx/documentos/JGE/acuerdos-ige/2011/31agosto/JGEo310811ap\\_6\\_1.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/JGE/acuerdos-ige/2011/31agosto/JGEo310811ap_6_1.pdf).

Junta General Ejecutiva, *Informe que presentan las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero sobre la producción del material que conformará el Paquete Electoral Postal*, Proceso Electoral Federal 2011-2012, Sitio oficial del Instituto Federal Electoral, disponible en [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/CIPEF/docs/Actividad\\_218.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/CIPEF/docs/Actividad_218.pdf).

Kingsley, Jean-Pierre, “Panorámica general del caso canadiense”, Conferencia Trilateral México- Estados Unidos- Canadá sobre el voto en el extranjero,

México, 2 y 3 de septiembre de 1998, disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/indconf.htm>.

Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, Porfirio Alejandro, "Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Diputado Porfirio Muñoz Ledo, del Grupo Parlamentarios del PT", en *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3226-VI, 23 de marzo de 2011, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/mar/20110323-VI.html#Iniciativa11>.

Observatorio del voto-e en Latinoamérica, *Reporte: Automatización del proceso electoral. Brasil*, febrero de 2011, disponible en <http://www.voto-electronico.org/sites/default/files/reportes/brasil.pdf>.

Opinión Consultiva OC-18/03, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados", 17 de septiembre de 2003. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sitio oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf).

Sinclair de Dumanoir, Sharon, *Voto en el extranjero. La experiencia Panameña*, en Sitio oficial del Tribunal Supremo Electoral del Salvador, disponible en <http://www.tse.gob.sv/documentos/Justicia%20Electoral/Presentaciones%20PDF/03-sept/Voto%20en%20el%20Exterior-Panama.pdf>

Subsecretaría de Desarrollo Político, *El voto de los mexicanos en el extranjero. La construcción de un acuerdo político*, Secretaría de Gobernación, México, 2004.

Tribunal Electoral, *Elecciones Generales 2014. Voto de panameños residentes en el extranjero*, en Sitio oficial del Tribunal Electoral de Panamá, disponible en <http://www.rere.pa/ReReApp/>.

#### **IV. LEGISLACIÓN**

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990, disponible en [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34\\_D\\_921\\_26-04-2006.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34_D_921_26-04-2006.pdf).

Constitución Política de Colombia, Sitio oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 1991, disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sitio oficial de la Cámara de Diputados, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, Sitio oficial del Gobierno de Morelos, disponible en <<http://www.morelos.gob.mx/10consejeria/files/Codigos/Constmorelos.pdf>>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, México, 2007, p. 23.

Jurisprudencia 27/2002, "Derecho de votar y ser votado. Su teleología y elementos que lo integran", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, vol. 1, México, 2011, p. 250.

Jurisprudencia 33/2012, "Candidatos de representación proporcional. Pueden realizar actos de campaña en procesos electorales (legislación federal y similares)", *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, núm. 11, 2012, pp. 11 y 12.

Ley 39 de 1961, *Diario Oficial No. 30.572*, 27 de julio de 1961, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, disponible en <[http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley\\_0039\\_1961.htm](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0039_1961.htm)>.

Ley No. 60 del 29 de diciembre del 2006 que reforma el Código Electoral, Sitio oficial de la Asamblea Nacional de Panamá, disponible en <[http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2000/2006/2006\\_550\\_2009.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2006/2006_550_2009.PDF)>.

Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, del 9 de abril del 2009, disponible en <[http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6a51ea33-9a99-4a13-8ad8-992d098e7f61&groupId=10136](http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=6a51ea33-9a99-4a13-8ad8-992d098e7f61&groupId=10136)>.

Ley Orgánica para el ejercicio del derecho de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, para elegir Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador, 27 de Septiembre del 2002, disponible en <<http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/Ecuador-Ley%20de%20voto%20en%20el%20exterior.pdf>>.

## V. SITIOS OFICIALES DE INTERNET

Embajada de la República de Argentina en México, Sitio Oficial, disponible en <<http://www.embajadaargentina.mx/contents.php?id=172>>.

Instituto Electoral del Distrito Federal, Sitio oficial del *Vota Chilango*, disponible en <<http://www.votachilango.org.mx/interiores/que-es-el-voto-chilango.html>>.

Instituto Federal Electoral, “Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero”, Sitio oficial del Voto en el Extranjero, disponible en: <<http://www.votoextranjero.mx/lista-nominal#http://www.votoextranjero.mx/html/js/twitter.html>>.

Sitio oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Consulado General de México en Los Ángeles, disponible en <<http://consulmex.sre.gob.mx/losangeles/index.php/matricula>>

Sitio Oficial del Voto en el Extranjero, “Pasos para votar”, disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/web/guest/preparate-para-votar>>.

Sitio Oficial del Voto en el Extranjero, “Resultados”, disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/web/guest/resultados>>.

Unidad Técnica para el Voto de los Michoacanos en el Extranjero, Sitio oficial del Instituto Electoral de Michoacán, disponible en <<http://www.votamichoacan.org.mx/>>.