

EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. **EVOLUCIÓN EN MÉXICO.**

***Dr. Santiago López Acosta**

Los procesos migratorios han modificado las formas de ejercicio de los derechos ciudadanos; la movilidad poblacional obligó a nuevas prácticas políticas tanto en países receptores como en los de origen¹. El derecho al voto en el extranjero tiene sus orígenes entre las dos guerras mundiales, al permitir los países en conflicto el voto de los militares que se encontraban en el frente de guerra; en el México contemporáneo, la preocupación por tener la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, se ve fuertemente manifestada en la comunidad mexicana residente principalmente en los Estados Unidos de América, durante la década de los setentas, y comienza a tomar fuerza mediante la reforma constitucional de 1996 al artículo 36, en la cual se expone, la posibilidad de los mexicanos en el extranjero pudiesen votar en un futuro no muy lejano, en ese entonces, y en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 22 de agosto de ese año², omitiendo el elemento del ámbito espacial para quedar así:

Artículo 36.

III. Votar en las elecciones populares, en los términos que señale la ley.

El Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral (IFE) en 1998 acordó la integración de la Comisión de Especialistas del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero³, para que fueran ellos los encargados de identificar las condiciones objetivas y jurídicas para la realización de elecciones fuera del territorio nacional, así como la elaboración y evaluación del rango más amplio posible de modalidades para el ejercicio del voto en el extranjero, que garantizaran condiciones aceptables de cobertura, seguridad y equidad del proceso electoral en

*Abogado, politólogo, administrador público y Doctor en Derecho. Consejero Electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Profesor *ad honorem* de la Universidad de Guanajuato. santiago.lopez@ieeg.org.mx – Twitter: @LpezSantiago

¹ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro, “Sufragio Extraterritorial y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Nacional Electoral, México 2015.

²GARCÍA Elizalde, Ernesto, y VEGA Ruiz, Karla, “*El voto de los mexicanos en el extranjero*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/11/ens/ens13.pdf>

³Consejo General del Instituto Federal Electoral, “*Acuerdo del Consejo General Instituto Federal Electoral por el que se designa una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se crea una comisión de coordinación y apoyo del Consejo General*”, de la sesión ordinaria del 29 de abril de 1998, véase en línea: <http://www.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/abr98/AOP12290498A.htm>

el exterior, con la confianza lo más similar posible a la de los procesos que se realizan dentro del Estado mexicano.

En su informe final⁴, la Comisión aludida concluyó, entre otras cosas, que: cada modalidad de registro y voto atiende a segmentos poblacionales diferentes del universo total de electores en el extranjero; que no era relevante el tiempo de residencia en el exterior para la inclusión de ciudadanos mexicanos en el padrón electoral especial para la votación en el extranjero. Se propusieron tres modalidades para el registro e identificación de electores: 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.

Además, la Comisión consideró factible publicar las listas nominales de electores en las mismas sedes en las que se realice el proceso de registro. Esta medida daría las garantías a los ciudadanos para que ellos mismos pudieran hacer valer sus derechos y confirmar su correcto registro.

Se consideraron seis modalidades básicas para la emisión del voto, que van desde *el voto in situ* hasta *el voto a distancia*, pueden combinarse en 23 posibilidades, las cuales tienen universos de cobertura diversos, atendiendo los patrones de dispersión o concertación de la población mexicana, tomando en cuenta la condición jurídica migratoria de las personas.

A lo largo del informe, la Comisión identificó y propuso posibles arreglos que el IFE podría gestionar para la realización del voto en el extranjero, que involucrarían a los órganos de los países de destino, a los proveedores de material electoral, a los medios de comunicación.

El informe final de la Comisión de Especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, del día 12 de noviembre de 1998, fue un elemento fundamental para la reforma electoral publicada en el DOF el 30 de junio de 2005⁵, donde se incorporó el libro sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) denominado: *“Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero”*, el cual contemplaba de los artículos 273 al 300, los requisitos que deberían cumplir los mexicanos residentes en el extranjero que quisieran emitir su sufragio desde el exterior, el plazo para acreditar dichos requisitos, lo relativo a las listas nominales de electores residentes en el extranjero; en ésta reforma se adoptó la modalidad del voto postal anticipado; se establecen las fechas para la impresión de las boletas, las fechas para el envío de las boletas y para que los connacionales las devolvieran con su voto a territorio

⁴Instituto Federal Electoral, *“Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero”*, véase en línea: <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/indve.htm>

⁵DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de junio de 2005 véase en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/cofipeco_ref12_30jun05.pdf

nacional, lo concerniente a las mesas de escrutinio y cómputo, la capacitación de los funcionarios de las mismas, la papelería electoral y el financiamiento del voto desde el exterior.

La primera experiencia mexicana del voto en el exterior fue durante el proceso electoral federal 2005-2006 para la elección de presidente de la república, donde el IFE debió, en un periodo relativamente corto, dar a conocer este nuevo derecho; crear las condiciones para un voto informado y razonado; generar lineamientos para la adecuada aplicación de las normas establecidas en la legislación; construir un listado nominal de electores residentes en el extranjero; garantizar la adecuada entrega de los paquetes electorales postales a los ciudadanos inscritos en dicho listado y la recepción de los sobres con sus votos; organizar la logística para instalar las mesas de escrutinio y cómputo, así como seleccionar y capacitar a los funcionarios que escrutaron y computaron los sufragios emitidos en el extranjero⁶.

Durante esa primera experiencia 40, 876 ciudadanos se inscribieron para votar desde el extranjero, de los cuales 17, 622 fueron mujeres (43%) y 23, 254 fueron hombres (57%). Se recibieron un total de 32, 632 votos, lo que representa un 81% de participación, y se dispuso de un presupuesto de 238.5 millones de pesos⁷, por lo que si realizamos la simple operación matemática estaríamos hablando que en promedio cada voto recibido desde el extranjero tuvo un costo de aproximadamente 7, 293.45 pesos.

En el año de 2012, en la segunda experiencia del voto desde exterior se aumentó en un 24.8% la participación de los mexicanos residentes en el extranjero, respecto del 2006, pues 59, 115 ciudadanos se inscribieron para votar desde el extranjero, de los cuales 26, 755 fueron mujeres (45%) y 32, 360 hombres (55%), para un total de 40, 714 votos recibidos, lo que representó un 68.87% de participación. Para el 2012, se dispuso de un presupuesto de 203 millones y se recibieron 40, 714 votos⁸, por lo que en promedio cada voto recibido desde el exterior tuvo un costo de 4, 985.99 pesos.

El 5 de diciembre de 2012 el Consejo General del IFE aprobó la creación del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, donde se le solicita revisar las, alternativas viables de mejora al modelo legal vigente de sufragio extraterritorial, que comprendiera procedimientos de registro y votación menos complejos, ágiles, accesibles, eficientes, modernos y a menor costo; el IFE conformó un grupo de especialistas integrado por expertos en temas de documentos de identidad, derecho internacional, derecho electoral, estudios legislativos, ciencia política, sociología, migración y tecnologías de la información. Aspectos como la emisión de la

⁶Instituto Federal Electoral, “*Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*”, México, DF 2006.

⁷Instituto Nacional Electoral, “Historico de Resultados”, véase en línea: <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico-de-resultados#collapseTwo>

⁸Ibídem, Instituto Federal Electoral, “*Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*”.

credencial para votar con fotografía en el extranjero; el voto electrónico por internet o el voto presencial en sedes diplomáticas y consulares del Estado mexicano, fueron analizados por el Comité⁹, cuyos resultados a manera de resumen son los siguientes¹⁰:

El Comité optó por establecer la creación de una sección del padrón electoral de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero de la que se desprenda la lista nominal de electores residentes en el extranjero. Los ciudadanos mexicanos que residen permanentemente en el extranjero, se podrían incorporar a esta sección del padrón al solicitar, reponer o renovar su credencial para votar con fotografía en el extranjero, consecuentemente, la propuesta consideró la capacidad para emitir una credencial para votar con fotografía fuera de México. A la sección del padrón electoral de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero se podrían inscribir también los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero de manera temporal, siguiendo un procedimiento similar, aunque con tiempos menos restrictivos a los dispuestos en el libro sexto del abrogado COFIPE.

Para emitir la credencial para votar con fotografía en el extranjero se identificaron barreras que se asocian a los documentos requeridos para la expedición o renovación, el requisito de un domicilio en México, y los mecanismos de trámite y entrega de la credencial para votar con fotografía.

Después de analizar múltiples opciones, evaluar la magnitud de la tarea que supone credencializar a millones de ciudadanos en el extranjero y realizar diversas consultas y entrevistas, el Comité propuso dos modalidades que se complementan: credencialización en consulados y/o embajadas, y credencialización virtual, esta segunda modalidad surgió en virtud del volumen de credenciales para votar que eventualmente habría que expedir, reponer o renovar; por este medio, el ciudadano recibiría una constancia digital de la credencial para votar con fotografía que tendría las mismas características y controles que el

⁹Consejo General del Instituto Federal Electoral, “Acuerdo CG753/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba la creación del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero” véase en línea: http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Diciembre/CGext201212-05_1/CGe051212ap1.pdf

¹⁰Instituto Federal Electoral, “Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, que presenta el Comité Técnico de Especialistas véase en línea:

http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54190/An%C3%A1lisis+CTEVMRE+y+Anexos_VF.pdf/7fa80862-757d-4b77-9203-f8bdc82c23b5

¹⁰DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de junio de 2005 véase en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_ref12_30jun05.pdf

plástico, y contaría con un respaldo de datos personales, biométricos y de georeferencia; sin embargo esta modalidad de credencialización virtual fue descartada al momento aprobar y expedir la reforma electoral de 2014.

Entre las tareas del Comité se encontraban las de analizar las modalidades de la emisión del voto extraterritorial, empezando con el voto postal como el modelo existente, el cual ha mostrado en experiencia pasadas y recientes carencias y limitaciones, y evidentemente no ha cubierto las expectativas para la inclusión de los connacionales residentes en el extranjero en el sistema electoral democrático mexicano, además de resultar sumamente costoso.

El Comité analizó la opción del voto electrónico presencial (urnas electrónicas instaladas en embajadas y consulados), el cual implica la instalación de casillas electorales en consulados o embajadas y la necesidad de contar con funcionarios electorales de casilla para la correcta operación y supervisión de las jornadas electorales, así como el traslado de los electores a un lugar físico específico para ejercer su derecho al voto. En la jornada electoral de julio de 2012 se desarrolló una prueba piloto no vinculante del uso de la boleta electrónica, fue así como se instalaron cuatro urnas electrónicas en cada uno de los 300 distritos electorales en los que se divide el país.

Por otro lado, el Comité estudió la modalidad de voto presencial, donde el elector debe presentarse en un determinado recinto para emitir su voto de manera personal, dentro de una misión diplomática o en otro sitio habilitado especialmente para este propósito. Este es el procedimiento que se utiliza para votar en el extranjero en países como Afganistán, Argentina, Hungría y Sudáfrica. El Comité refirió que existían distintas modalidades mediante las cuales podían instalarse casillas electorales en el extranjero para llevar a cabo este tipo de votación presencial; las mesas de votación estarían integradas por oficiales encargados de verificar la identidad del elector y de asegurarse de que todo el proceso de emisión del voto (y a veces también su conteo) se realice de acuerdo con los preceptos y términos establecidos en la ley, es decir, en un ambiente directamente controlado y vigilado por oficiales electorales y, de ser posible, por representantes de los partidos políticos o candidatos contendientes. El Comité descartó esta modalidad porque resulta sumamente costosa, logísticamente compleja y no incentiva la participación.

El Comité Técnico de Especialistas optó por el voto por internet como la opción idónea para la emisión de los sufragios de los mexicanos residentes en el extranjero, descartando el resto de las modalidades analizadas.

Concluye el Comité de marras que la implementación de alguna modalidad de voto a distancia valiéndose de las nuevas tecnologías, podría garantizar -a grandes rasgos- un sistema mucho más eficiente y menos costoso que el actual, poniendo a México a la vanguardia en materia de voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. El voto por internet, también conocido como voto en línea o voto remoto, consiste en la posibilidad de la emisión del sufragio desde cualquier lugar, siempre y cuando se cuente con un dispositivo con conexión estable a internet, como una computadora, o incluso un teléfono inteligente. Esta modalidad, posibilita garantizar la secrecía del voto, utilizando sistemas en línea, así como la integridad y autenticidad de los resultados de los comicios.

El 23 de mayo de 2014 se publica en el DOF la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), misma que regula el modelo de votación de los mexicanos residentes en el extranjero, tanto a nivel federal como local. Los cargos a elegir desde el extranjero serán presidente de la república, senadores de la república, así como para gobernador, siempre que la legislación del estado contemple esta posibilidad. A partir de las modificaciones a la ley, se puede ahora tramitar la credencial para votar con fotografía en la embajada o consulado del lugar donde se resida. Como medida para facilitar el ejercicio del voto, la nueva ley contempla 3 modalidades posibles: postal, enviando el sobre que contenga la boleta electoral a través de correo; depositando el sobre que contenga la boleta electoral en los módulos que se instalen en la Embajada o Consulado, del lugar donde se resida; y la vía electrónica. Esta última solo podrá utilizarse, conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional Electoral (INE), que deberán garantizar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero.

El INE deberá determinar oportunamente cual de las modalidades anteriores se utilizará para el proceso electoral federal 2017-2018, la cual se tendrá que acordar con los Organismos Públicos Electorales Locales que también tendrán proceso electoral simultaneo con el federal y que contemplan en su legislación el voto desde el extranjero.

Algunos de los que nos hemos estado adentrando en el tema del voto extraterritorial para México en el futuro inmediato, coincidimos con el Comité de Especialistas creado por el IFE en diciembre de 2012, de que se debe desarrollar la modalidad del voto por internet, en línea o remoto, como la opción más viable desde los puntos de vista jurídico, técnico, logístico y económico, que puede brindar las garantías de certeza, secrecía, seguridad y confiabilidad para su emisión y transmisión, así como su recepción, registro y computo en las elecciones correspondientes.

Los requisitos, procedimientos, prohibiciones y atribuciones que deben realizar la autoridad electoral, los partidos políticos y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para poder emitir su voto desde cualquier parte del mundo, se

encuentran contenidos en el libro sexto, denominado *"Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero"*, de la LEGIPE (artículos del 329 al 356).

La LEGIPE dispone que los ciudadanos residentes en el extranjero podrán emitir su voto en las elecciones de su entidad federativa, siempre que así lo determinen las constituciones de los estados. Las entidades federativas que actualmente reconocen en sus legislaciones el voto de sus ciudadanos radicados en el extranjero son las siguientes: para la elección de gobernador Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla y Zacatecas; en el caso de Chiapas es para elegir al diputado migrante; Coahuila y Querétaro no especifican el cargo a elegir donde se podrá adoptar la figura del voto en el exterior; y Yucatán, que tampoco especifica el cargo a elegir y refiere su Constitución que el voto en el exterior será siempre que las condiciones logísticas y presupuestales lo permitan.

La reforma electoral de 2014 facultó al INE para la expedición de la credencial para votar con fotografía en el exterior, trámite que inició en febrero de 2016, implementándose de manera gradual en las representaciones consulares mexicanas de Estados Unidos, hasta cubrir el total de las sedes diplomáticas del Estado mexicano en el mundo en agosto del mismo año de 2016, en un trámite que en lo sucesivo será permanente, con las salvedades que se establezcan en las leyes electorales respectivas.

El modelo de credencial para votar desde el extranjero fue aprobado mediante acuerdo del Consejo General del INE¹¹, y contiene el mismo diseño de la emitida en territorio nacional, pues incluye los elementos de seguridad que la fortalecen en la prevención de la falsificación o alteración. La diferencia fundamental consiste en que los títulos de la información están en inglés.

Con corte al 1 de julio de 2016, en la credencialización de mexicanos en el extranjero que realiza el INE en los consulados, 84, 074 ciudadanos han iniciado su trámite, 5, 067 de ellos guanajuatenses. La labor inmediata de organismos electorales, partidos políticos y ciudadanos es promover el empadronamiento y credencialización en el extranjero, para que ese derecho, el de votar desde el exterior, sea factible materializar en los procesos electorales 2017-2018.

La expectativa que se tenían en los años noventa del siglo pasado, cuando se puso el tema del voto extraterritorial en la agenda político-electoral mexicana, no se ha materializado con los datos duros de participación, que han sido sumamente pobres en los casos federal y locales que hemos tenido; tal vez porque ese supuesto gran interés de las comunidades mexicanas en el exterior de participar

¹¹Consejo General del Instituto Nacional Electoral, *"Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de la Credencial para Votar en el Extranjero"*, de la sesión extraordinaria del 14 de octubre de 2015, véase en línea: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-14_01/CGex201510-14_ap_3.pdf

en el vida política nacional no era tal; también, tal vez porque la modalidad aplicada de voto postal anticipado no ha sido la más conveniente ni pertinente.

Son preguntas que debemos responder, pero sobre todo afrontar con toda responsabilidad, autoridades electorales y diplomáticas, partidos políticos, grupos organizados de mexicanos en el exterior y dentro del territorio nacional, para que ese derecho fundamental de los connacionales residentes allende nuestras fronteras, de elegir a sus gobernantes y representantes, sea un derecho efectivo y eficiente, para que genuinamente refleje, en su caso, el interés participativo de la enorme comunidad mexicana y guanajuatense en el extranjero.

BIBLIOGRAFÍA

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de junio de 2005.

GARCÍA ELIZALDE, Ernesto, y VEGA RUIZ, Karla, “El voto de los mexicanos en el extranjero”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones.

ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, “Sufragio Extraterritorial y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Nacional Electoral, México 2015.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL:

- “Acuerdo CG753/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba la creación del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero”.
- “Acuerdo del Consejo General Instituto Federal Electoral por el que se designa una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se crea una comisión de coordinación y apoyo del Consejo General”, de la sesión ordinaria del 29 de abril de 1998.
- “Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, que presenta el Comité Técnico de Especialistas.
- “Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero”.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *“Acuerdo del Consejo General Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de la Credencial para Votar en el Extranjero”*.

OROZCO PIMENTEL, Mauricio, *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, Ed. Porrúa, 2004.