

El voto transnacional en las legislaciones sub nacionales de México. Un estudio comparado.

Mtro. Joaquín García Hernández,¹
Flor Ivette Pérez Pineda²

Introducción

A pesar de que el voto en el extranjero es un tema relativamente novedoso, podríamos mencionar algunos antecedentes de las primeras intenciones de esta figura, ya que nos encontramos con experiencias importantes que si bien no se habla del extranjero como tal, digamos que se referían a realizar el sufragio fuera del lugar de residencia, así podríamos reseñar por ejemplo, el caso de la antigua Roma con el emperador Augusto, pues él inició una nueva forma de sufragio bajo la cual, los miembros del Senado local de las 28 colonias recién establecidas tenían la facultad de elegir a los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma, y lo lograban enviando sobres lacrados, es cierto que esto era un tema con intereses políticos más que democráticos, sin embargo es así que a partir de esto, se aprueba de diferentes formas el derecho de votar fuera del territorio de origen, principalmente a los soldados.

Otro antecedente importante se dio en los Estados Unidos ya que es en el siglo XIX, cuando se aprobó la primera ley que permitía el voto “fuera de la patria”, al dar la oportunidad a su ejército que se encontraba fuera del territorio nacional durante la guerra civil estadounidense.

Cierto es que existen antecedentes a principios de este siglo, pero no es sino hasta la primera guerra mundial y principalmente en la segunda que se instrumentó que los militares que se encontraban en el extranjero, en los campos de batalla, pudieron sufragar. Es a partir de la década de los años setenta del presente siglo que esta clase de voto se va ampliando a otros sectores diversos de los militares y que un número mayor de países lo va admitiendo en sus legislaciones. Los estudios sobre dicho tema son casos inexistentes aunque cada día hay más curiosidad e inquietud sobre el mismo, especialmente porque los

¹ Profesor-Investigador en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: joaquin_garcia@uaeh.edu.mx

² Alumna de noveno semestre de la Licenciatura en Ciencia política y Administración Pública. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: pe316681@uaeh.edu.mx

análisis de derecho comparado pueden ser y son muy útiles para ayudar a comprender las características a veces difíciles, de esta situación (Carpizo, 1998: 73)

Por lo que respecta a América Latina, de acuerdo a los procesos que se han dado en los temas democráticos y la transición de estos, Colombia es el primer país en adoptar la opción de elegir a los representantes de gobierno fuera del territorio en el año de 1962, el siguiente país fue Brasil en el año de 1965, Puerto Rico en 1977, Perú en 1979, Argentina en 1991, Venezuela en 1993, República Dominicana en 1977, Honduras en 2001, Ecuador en 2002 y México en el año de 2005³.

Partiendo de lo anterior, vemos como el tema del voto transnacional ya cuenta con antecedentes interesantes, en ese sentido, el presente ensayo pretende realizar un estudio comparado mas detallado sobre aspectos normativos y experiencias electorales de los Estados de la Republica Mexicana donde se ha accedido a garantizar el derecho a votar fuera del país. Es así, que el primer apartado incluye algunos antecedentes internacionales, haciendo una línea de presentación simbólica de la forma en como se ha ido otorgando este derecho, de acuerdo a ejemplos característicos para el desarrollo de este tema, el segundo apartado incluye las reformas constitucionales que se han realizado para que los mexicanos puedan votar desde el extranjero, posteriormente se hace un análisis al marco jurídico del nivel Federal y una comparación del marco jurídico-normativo a nivel Estatal, en el siguiente apartado se hace un análisis de las experiencias electorales a nivel federal y a nivel Estatal de aquellos Estados representativos en este tema, al finalizar se integran algunas conclusiones de acuerdo a los cuestionamientos que surgen a través de la investigación, sobre todo en aspectos claves para el desarrollo futuro de esta y puntos importantes al respecto.

El objetivo principal es estudiar los aspectos jurídicos-normativos que los Estados han implementado, para que los ciudadanos puedan votar estando fuera del territorio mexicano y principalmente fuera de su Estado de origen o residencia. Es así que en este ensayo se utiliza un análisis documental e interpretativo del tema, para obtener y estructurar cual es el nivel de participación electoral de los mexicanos fuera del país, así como cuál es la

³ <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoenelextranjero>

respuesta a nivel Federal en comparación con su participación a nivel estatal y como los Estados contemplan este tema bajo la idea de una amplia participación y su vinculación con la democracia. Esto trae consigo una consideración de cuáles son las barreras que existen y porque algunos Estados aun no garantizan a sus ciudadanos este derecho.

I. Breve evolución del voto de los mexicanos en el extranjero.

En los últimos años, el tema del voto en el extranjero cobra relevancia a partir de los cambios políticos-culturales suscitados en México. La apertura del sistema político mexicano a los migrantes internacionales se atribuye a una convergencia de procesos, que incluye una importante transición a la democracia, la institucionalización de la relación entre migrantes y partidos políticos y el interés sobre la toma de decisiones de los propios migrantes, se busca promover reformas electorales y políticas relacionadas con su condición social que repercute de manera indirecta en su forma de vida. Estos salen del país bajo ciertas condicionantes, enfrentándose a una realidad social distinta a la de su país de origen, Herrera (2012) hace mención sobre ello.

La migración internacional se dirige principalmente, como es lógico suponer, hacia las economías del mundo que presentan las mayores potencialidades de creación de empleos y que, pese a que los trabajadores migrantes encuentran en ellas acomodo en los nichos laborales más precarios, les ofrecen salarios considerablemente superiores a los que les sería factible encontrar en sus países de origen (Herrera, 2012).

La idea implantada sobre la necesidad de que estas personas salgan en busca de mejores condiciones primeramente económicas y la implicación de estas, marca un preámbulo sobre el hecho de otorgar o no las normas y lineamientos que les garantice poder participar en la toma de decisiones respecto a la vida política de su país de origen.

Es por ello que la participación política a distancia en México es un fenómeno que se ha extendido en las últimas décadas. Se trata del reconocimiento de derechos políticos a quienes por diversas razones han tenido que emigrar de su país.

El interés por parte de los mexicanos residentes en Estados Unidos, específicamente, tiene una larga historia. En 1917 los mexicanos que residían en Kansas City ejercieron su derecho al voto de manera simbólica, utilizando un tipo de boleta electoral que se publicó en el semanario *El cosmopolita*. En 1929 otro grupo de mexicanos radicados en San Antonio Texas practicó el mismo

ejercicio, acto que se repitió en 1988, 1994 y en el 2000. (Duran y Schiavon, 2014).

Fue en la mitad de los años 90's, cuando se empiezan a forjar las primera huellas para considerar dentro del marco constitucional el voto de los migrantes en el extranjero, pues los representantes ciudadanos de los diversos partidos políticos en el congreso presentaron una serie de exigencias sociales respecto al derecho de ejercer el voto fuera del territorio nacional, lo cual originó diversos debates y reformas que inciden en la posibilidad de ser reglamentado como un derecho.

Fue en el mes de julio de 1996, se reformo la fracción III del artículo 36⁴ para desvincular el derecho de votar de la obligación de hacerlo en un distrito electoral específico.

Antes de la reforma, el artículo 36 señalaba lo siguiente: Artículo 36.- *“Son obligaciones del ciudadano de la República: [...] III. Votar en las elecciones en el distrito electoral que le corresponda; [...]”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto anterior a la reforma de 1996).

Posterior a la reforma se eliminó el fragmento que obligaba a votar en un distrito electoral quedando de la siguiente manera: *“Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: [...] III. Votar en las elecciones en los términos que señale la ley; [...]”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente).

La intención de esta reforma fue hacer posible el voto fuera del territorio nacional, así mismo en noviembre del mismo año, se realizaron reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) donde se incluyó en el artículo Octavo Transitorio el encargo al Instituto Federal Electoral de integrar una comisión de especialistas para hacer una evaluación técnica sobre la viabilidad del sufragio en el extranjero.

⁴ Si bien la reforma a la Constitución que permitió el voto de los mexicanos en el exterior se realizó en 1996, las modificaciones derivadas de la misma en el COFIPE se realizaron hasta 2005. Al respecto, es importante señalar que “la legislación electoral traería consigo una complejidad singular que hace que el retraso en las mismas se haga presente [...] tal como se esperaba a finales de los noventa que los mexicanos en el exterior pudieran votar al poder Ejecutivo en 2000, y no fue así, porque las reformas al COFIPE se hicieron en el año 2005 mientras la reforma constitucional ya estaba hecha en 1996” (Emmerich, 2011).

La comisión de especialistas se instaló en mayo de 1998 y concluyó su trabajo en noviembre de ese año. En su informe final confirmó la viabilidad técnica del voto de los mexicanos en el extranjero y presentó al Congreso diversas modalidades para su ejercicio.

No hay condición jurídica, económica o logística que provoque como solución a la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero su negación; siempre habrá, en la gama de posibilidades, alguna que satisfaga las condiciones que el principio de realidad impone. Comisión de Especialistas (IFE, 1998)

De 1998 a 2005 el Congreso de la Unión conoció 18 iniciativas de ley presentadas por legisladores de distintos partidos políticos en ambas cámaras y también por el Presidente de la República. La cantidad y el contenido de tales iniciativas hicieron evidente la coincidencia entre los grupos parlamentarios respecto a la necesidad de ampliar el universo de electores para incluir a los mexicanos en el extranjero.

Este proyecto, tiene modificaciones principalmente en el Instituto Federal Electoral, puesto que era necesario considerar actividades de planeación, reglamentación, coordinación, operación, seguimiento y evaluación, a fin de implementar el derecho.

Es importante mencionar, que en Estados Unidos de Norte América, se concentra la mayor cantidad de personas migrantes en el mundo y que genera la mayor cantidad de remesas a nivel global, según el reporte presentado por analistas. En cuanto al caso mexicano el 98% de la población que vive fuera del territorio nacional se establece en ese país y solo el 2% está en otras partes del mundo⁵. Por lo que el aspecto económico es uno de los principales temas a considerar en otorgar este derecho.

En el caso mexicano el fenómeno de la migración por su complejidad y magnitud, y con relación a la demanda del derecho al voto por las organizaciones y clubes de mexicanos en el exterior, lo hace ser un caso singular. Es por estas razones que diferentes actores políticos: el gobierno federal, algunos gobiernos estatales, legisladores, partidos políticos, han asumido como propia esta demanda para lograr la participación de los mexicanos en el extranjero en los comicios nacionales; pero no sólo por el peso poblacional, ya que suman más de nueve millones que trabajan legal o ilegalmente en la Unión Americana, sino como parte del reconocimiento de sus derechos políticos (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2004).

⁵ Manual de IDEA Internacional, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>

Las propuestas y opiniones, a favor y en contra que han emitido los distintos actores sociales con respecto al voto de los mexicanos en el exterior, presentadas en el documento “*Voto de los Mexicanos en el Extranjero: Un análisis de opinión pública, 2004*”, por el Doctor Juan Martín Sandoval De Escurdia⁶, donde los principales actores fueron los Partidos Políticos, el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Medios de Comunicación, Organizaciones de Mexicanos en el Exterior, Académicos e Investigadores y el Instituto Federal Electoral. El resultado mostró de un total de 276 opiniones y propuestas, se encontraron: 130 Propuestas y 146 Opiniones. De estas 106 son opiniones a favor y 40, opiniones en contra, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Análisis de opinión pública.

	Opiniones a favor	Opiniones en contra
Razones Políticas	Que los millones de mexicanos en el exterior, puedan ejercer sus derechos políticos: a participar en los comicios federales, a tener su propia representación en el Congreso y a elegir las autoridades más idóneas	Podría afectar proceso electoral, los resultados electorales y destruir la transformación electoral que en los últimos diez años ha vivido el país. Es peligroso para la propia estabilidad del sistema político en general. Entregar a partidos de Estados Unidos, las elecciones mexicanas, considerando que busquen influir a través de las organizaciones de mexicanos en el extranjero con la manipulación del sistema de cómputo desde el extranjero
Razones Operativas	La organización de la elección en el extranjero bajo los principios de equidad, transparencia y certeza, representa un desafío que técnicamente es complejo. Para 2006, se habrían definido los mecanismos para llevarlo a cabo. En este sentido, corresponde al Congreso establecer la forma de votar fuera del país, y al IFE analizar los aspectos técnicos respecto a la forma de hacerlo. El Instituto afirma que el problema es que no cuenta con la Infraestructura	Desechar la modalidad del voto electrónico o por internet, ya que hay riesgos de hackers y lo que pueden hacer con los sistemas de cómputo. No puede favorecerse el voto en el extranjero en detrimento de la confiabilidad alcanzada en los procesos electorales mexicanos. Esto, en razón de que no hay una propuesta integral y completa. “No hay forma de organizar una elección de millones de personas en Estados Unidos, ya que la potencial elección en Los Ángeles o Chicago sería, por su

⁶ Investigador Parlamentario en Política Social. Doctor en Administración Pública.

	Tecnológica para implementarlo en el 2006.	magnitud, mayor a la de Monterrey o Guadalajara.
Razones Sociales	El contexto social del voto en el extranjero alude a la más alta migración de un país a otro en el mundo. Migración que, en parte, es un efecto de las acciones del gobierno. Por lo tanto “tienen derecho a exigir que se instrumenten políticas que eviten la migración.” Incorporar al proceso electoral a 23 millones 750 mil mexicanos, fortalecerá los esfuerzos de organización y promoverá su educación	En este sentido solo se argumenta ¿Quién va a atreverse a votar en un lugar públicamente asignado para que la Migra los esté esperando?
Razones Económicas	Que los trabajadores migrantes hacen importante aportación a la economía nacional 17 mil millones de dólares a 2004; y que el costo de las elecciones pueden variar entre 1,000 y 3,000 millones de dólares	Los costos, que nadie ha calculado, serían de varios miles de millones de pesos como mínimo. Versiones conservadoras hablan de un costo, para una elección “más o menos restringida de electores en el extranjero”, de aproximadamente 5,000 millones de pesos, precisamente cuando la reforma electoral en curso propone una reducción de mil 400 millones de pesos en el llamado “costo de la democracia”. Se afirma que el modelo menos caro sería el voto por internet

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos Voto de los Mexicanos en el Extranjero: Un análisis de opinión pública, 2004.

En el cuadro anterior podemos observar como las razones políticas, económicas, sociales y operativas del documento: “*Voto de los Mexicanos en el Extranjero: Un análisis de opinión pública, 2004*” existen tanto opiniones a favor como en contra, donde vemos un contraste respecto a considerar o no a la población mexicana para que su derecho al sufragio pueda pasar a una aplicabilidad en las elecciones de 2006.

Sin embargo, las opiniones a favor resultaron ser mayores, es por ello que en el poder legislativo se continúa con el procedimiento legislativo para tal fin y es en el año de 2005 que se da por primera vez en la historia de México con el Proceso Electoral Federal, la efectividad del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos del año 2006.

Uno de los aspectos más importantes se debió al hecho de reglamentar este derecho con aplicación fuera de las fronteras sin poner en riesgo la seguridad del proceso electoral en su conjunto, lo cual requirió la revisión de variados y complejos aspectos técnicos. Al término del debate y la negociación entre los grupos parlamentarios, el Congreso acordó dentro de los aspectos fundamentales de la iniciativa: el universo potencial de votantes y la modalidad del voto para las elecciones de 2006.

En este sentido, únicamente votarían sólo para la elección de Presidente de México los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero que contaran con credencial de elector con fotografía expedida en territorio nacional, previa inscripción en el Listado Nominal de Electores en el Extranjero, y lo harían por correo certificado (registrado), independientemente del país donde se encontraran. Además, quedaron prohibidas las campañas proselitistas fuera de México, manteniendo la restricción del financiamiento de campañas electorales desde el extranjero (IFE, 2005)

Para llevar a cabo el procedimiento anterior se realizaba lo siguiente⁷:

1. Envío de solicitudes para inscribirse en la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE).
2. Recepción de las solicitudes y elaboración de la lista nominal. En esta fase, los ciudadanos inscritos en la lista en el extranjero son dados de baja de la lista nominal en el territorio nacional.
3. Envío del Paquete Electoral Postal (PEP) a la dirección en el extranjero que el ciudadano proporcionó.
4. Recepción del PEP, en donde se encuentra la boleta electoral, en la cual se marca el emblema del partido político o de la coalición del candidato en la boleta electoral.
5. Una vez marcada la boleta, se lleva a la oficina postal para su envío en el sobre señalado.
6. Recepción y escrutinio del voto, antes del día de la jornada en territorio nacional.

⁷ Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero aprobado por el Instituto Federal Electoral, <http://www.votoextranjero.mx/>

II. Primeras experiencias a Nivel federal (elecciones 2006 y 2012)

Respecto a la elección de 2006 y la posibilidad de sufragar desde el extranjero, México incrementó su comunidad política al reconocer el derecho de ejercer a los migrantes sus derechos político electorales, incorporándose al conjunto de las 138 Naciones que reconocen el derecho al sufragio de sus connacionales en el exterior, mientras que “111 llevan a la práctica de manera recurrente el voto de sus ciudadanos de fuera. Se trata de 52% de los 218 países o territorios en el mundo” (IFE, 2011)

Con el decreto de reforma al COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005 y, en cumplimiento de tal ordenamiento, con la inclusión del voto de los electores radicados en el extranjero se ha hecho realidad el reconocimiento de los derechos político-electorales de los migrantes.

Así, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue posible por primera vez en la elección presidencial de 2006. Los ciudadanos mexicanos que participaron desde el extranjero en esta elección hicieron historia en la vida democrática del país.

Este primer ejercicio, permitió identificar una serie de aspectos que dificultaron la implementación de esta nueva tarea y que impactaron particularmente en la participación de los mexicanos en el exterior. Sin embargo, para la elección de 2012 se asumen nuevas responsabilidades, por lo que el IFE aprobó el 14 de julio la creación de una Unidad Técnica denominada “Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero” (COVE), cuya misión fue garantizar una coordinación adecuada de las responsabilidades y tareas necesarias para la organización e instrumentación del voto en el extranjero.

La COVE fue adscrita a la Secretaría Ejecutiva del IFE dotándola de las siguientes funciones:

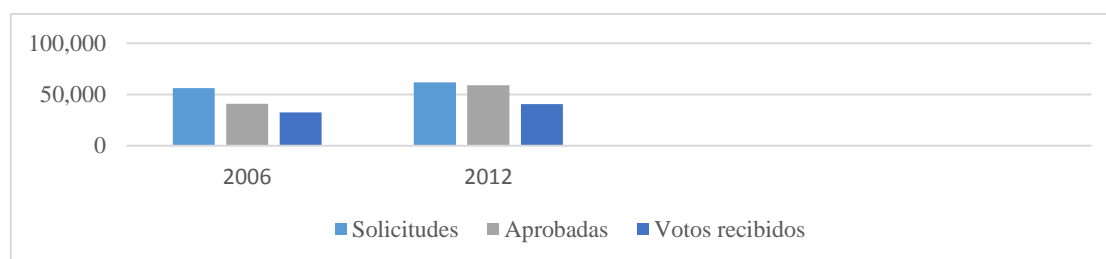
- Planear las actividades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero a nivel institucional.
- Supervisar las actividades relativas a los trámites registrales; las tareas de promoción; difusión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero; la

producción y resguardo de documentación y materiales electorales, y el envío y recepción de documentación y materiales electorales.

- Supervisar las actividades tendientes al escrutinio y cómputo de la votación de residentes en el extranjero.
- Ejecutar, previo acuerdo de la Presidencia del Consejo, las tareas de vinculación con entidades públicas y privadas relacionadas con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- Apoyar a la Presidencia del Consejo en la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de acercamiento, información y encuentros de intercambio informativo con la comunidad internacional relacionados con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero (IFE, 2011).

Sin embargo, a pesar de contar con la unidad técnica y las funciones necesarias para obtener una respuesta favorable, los resultados se vieron reducidos a la respuesta que se esperaba, ya que en la elección de 2006, el entonces IFE recibió 56,295 solicitudes de inscripción a la lista nominal de las cuales 40,876 fueron aprobadas, que a su vez terminaron por ser 32,632 votos efectivos. Posteriormente para la elección de 2012, el número de solicitudes aumentó 9.9%, alcanzando 61,869, de las que fueron aprobadas 59,119 y se rechazaron 2,750.⁸ Lo anterior mostró claramente el poco interés de los mexicanos residentes en el extranjero para participar con la emisión de su derecho al voto en la contienda electoral.

Grafico 1: Solicitudes de inscripción a la lista nominal, aprobadas y votos recibidos



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, México, IFE, 2006; IFE, Información sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Informe final, México, IFE, 2012.

⁸ IFE, Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, México, IFE, 2006; IFE, Información sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Informe final, México, IFE, 2012.

En la gráfica anterior podemos observar que la cantidad de votos recibida fue mínima a comparación de los doce millones de personas mayores de dieciocho que, se estima, viven en el extranjero. Pero existen aún interrogantes sobre exactamente ¿Cuántos ciudadanos viven fuera del territorio Mexicano? ¿Cuántos de estos contaban con una identificación para poder emitir el voto?

El IFE, en aquella ocasión invirtió un aproximado de 270 millones de pesos para implementar el voto en el extranjero, que dividido entre las 32, 632 mexicanos que votaron da un valor unitario de 8274 pesos. Un costo excesivo por votante si se compara con el voto de los residentes en México que costó 39 pesos por ciudadano (Espinoza Valle, 2012).

Hasta este momento los datos más importantes que se podían obtener sobre las dos elecciones son los siguientes:

Cuadro 2 Cifras relevantes del VMRE comparativo 2006 vs 2012

Concepto	2006	2012
Formatos de inscripción impresos	5,000,000	250,000
Piezas postales recibidas	56,749	62,294
Primera recepción de piezas postales	4 de octubre de 2005, 1 pieza proveniente de España	6 de octubre de 2011, 1 pieza proveniente de EUA
SILNERE recibidas	56,295	61,869
Países	86	104
SILNERE provenientes de EUA	50,143	46,490
SILNERE provenientes del resto del mundo	6,152	14,880
Top 10 países	EUA.....50,143 España.....1,402 Canadá.....1,071 Reino Unido.....566 Francia.....561 Alemania.....445 Italia.....248 Suiza.....207 Países Bajos.....113 Australia.....104	EUA.....46,490 Canadá.....2,880 España.....2,410 Alemania.....1,462 Francia.....1,412 Reino Unido.....1,184 Italia.....503 Suiza.....380 Australia.....365 Países Bajos.....317
Ciudadanos inscritos en LNERE	40,876	59,115
Países de residencia de ciudadanos inscritos en LNERE	80	104
Top 10 países	EUA.....37,763	EUA.....45,586

	España.....1,238 Canadá.....863 Francia.....510 Reino Unido.....447 Alemania.....393 Italia.....212 Suiza.....188 Países Bajos.....100 Bélgica.....83	Canadá.....2,814 España.....2,345 Alemania.....1,421 Francia.....1,375 Reino Unido.....1,129 Italia.....492 Suiza.....378 Australia.....360 Países Bajos.....311
Sobres con votos recibidos por sexo	Sin Datos	19,145 mujeres (47.0%) 21,592 hombres (53.0%)
Países de procedencia	71	91
Sobres Postales Voto Recibidos	33,111	40,961
Sobres voto turnado a escrutinio y computo	32,632	40,737

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, México, IFE 2006, IFE 2012.

Bajo esta falta de respuesta y baja participación de la ciudadanía en las dos experiencias, en el mes de mayo de 2014, con la aprobación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), se modifica significativamente el modelo de votación de los mexicanos residentes en el extranjero, tanto a nivel federal como local. Estableciendo principalmente lo siguiente⁹:

- Los mexicanos en el exterior podrán participar para elegir Presidente de la República, Senadores. Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las Constituciones locales.
- Se faculta al Instituto Nacional Electoral (INE) para expedir la credencial para votar en embajadas y consulados en el extranjero, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- La inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y el ejercicio del voto podrá realizarse por correo postal, mediante entrega personal de la solicitud de inscripción o boleta electoral en los módulos que se instalen en embajadas o consulados, y por vía electrónica.

⁹ LEGIPE en el Artículo 334. El Instituto convendrá con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, los mecanismos para la inscripción a la lista nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero a través de las sedes diplomáticas, en los términos de los convenios de colaboración establecidos entre ambas Instituciones.

III. Comparativa a nivel sub nacional del marco legal

Antes de las modificaciones a las reglas electorales de 2014, algunos Estados ya habían reconocido el derecho a sus ciudadanos a para votar aun estando fuera del país. El caso de Michoacán es uno de los más representativos ya que fue el primer estado en implementarlo.

En el siguiente cuadro se presentan los Estados que han considerado tanto en sus constituciones como en sus legislaciones, el voto transnacional y los procesos electorales en los que se ha participado.

Cuadro 3: Entidades federativas que actualmente reconocen en sus legislaciones el voto de sus ciudadanos radicados en el extranjero

Entidad	Procesos electorales	Tipo de Elección
Aguascalientes	2016	Gobernador
Baja California Sur	2015	Gobernador
Chiapas	2012	Gobernador y diputado migrante
	2015	
	2018	
Coahuila	2017	No especifica el cargo
Colima	2016	Gobernador
Ciudad de México	2012	Jefe de Gobierno
	2018	
Estado de México	2017	Gobernador
Guanajuato	2018	Gobernador
Guerrero		Gobernador (La ley especifica que será hasta la elección de 2021)
Jalisco	2018	Gobernador
Michoacán	2007	Gobernador
	2011	
	2015	

Morelos	2018	Gobernador
Oaxaca	2016	Gobernador
Puebla	2018	Gobernador
Querétaro		No especifica el cargo
Yucatán	2018	No especifica el cargo y aclara que siempre que las condiciones logísticas y presupuestales lo permitan
Zacatecas	2016	Gobernador

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Portal oficial del INE <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico#Evoluciondelvotoenelextranjero>

De las 32 entidades federativas, podemos observar que únicamente en 17 hacen valido este Derecho, la actual Ciudad de México es representativa ya que posterior a la reforma se estableció que el registro y voto de los mexicanos residentes en el extranjero podría realizarse por correo, en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica y es la Ciudad de México quien aplica este último método, sin embargo se solicitó que fuese un sistema de total certidumbre y seguridad, por lo que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) integro en el año 2012 un sistema para el voto mediante internet, y se validó por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si realizamos una comparación en términos establecidos por la legislación podríamos ver que el Estado de Michoacán es el primero en implementarlo, sin embargo la Ciudad de México contempla ciertas condicionantes, así mismo la influencia de aspectos culturales y socioeconómicos se ve reflejada en su grado de participación, no solo de forma local, sino también a nivel federal, ya que en la elección de 2006, los estados que registraron el mayor número de votos según el origen de sus ciudadanos residentes en el extranjero fueron el entonces Distrito Federal (5,402), Jalisco (4,182) y el Estado de México (3,350). Las entidades con el menor número de votos fueron Campeche (36) y Baja California Sur (51)¹⁰

¹⁰Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, México, IFE 2006

En el siguiente cuadro se integran de manera mas precisa el marco jurídico-normativo de cada entidad, en estos se representa lo establecido en las constituciones o bien en el código electoral de cada uno de los Estados, lo que es importante en cuestión de participación ya que en estas elecciones a nivel federal (2006, 2012) se registran pocos votantes, sin embargo a nivel Estatal el número de participación sigue siendo menor.

Cuadro 4: Marco jurídicos-normativo de cada entidad

Estado	Constituciones de los Estados	Código Electoral Estatal
Aguascalientes	Artículo 12. Párrafo II de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, los ciudadanos que residan en el extranjero, podrán ejercer su derecho al voto en la elección de Gobernador en los términos que disponga la ley.	Artículo 239. Los ciudadanos que residan en el extranjero, podrán ejercer su derecho al voto en la elección de Gobernador, de conformidad con lo previsto en el artículo 12, párrafo segundo de la Constitución, en el Libro Sexto de la LGIPE, así como en los lineamientos y acuerdos que emita el INE.
Baja California Sur		Artículo 173. Para los efectos del voto de los sudcalifornianos residentes en el extranjero se estará a lo dispuesto en el Libro Sexto y al Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley General y a los lineamientos que fije el Consejo General del Instituto Nacional.
Chiapas	El artículo 35. Ter.- del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, dispone como requisito para ejercer el derecho al voto, los ciudadanos chiapanecos en el extranjero deberán contar con credencial para votar con fotografía expedida por el organismo electoral federal cuyo registro corresponda al Estado de Chiapas, lo que permitirá acreditar la residencia en esta entidad federativa, aún sin radicar en ella.	Artículo 7. 1. Son derechos de las ciudadanas y los ciudadanos del Estado de Chiapas, además de los establecidos en el artículo 22 de la Constitución local, los siguientes: 2. Las y los ciudadanos del Estado de Chiapas residentes en el extranjero tendrán derecho a emitir su voto en la elección de Gobernador en los términos que determine la Ley General.
Coahuila		Artículo 257. 1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Gobernador del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, numeral 1, párrafo cuarto, de la Constitución, en el libro sexto de la Ley General, así como en los lineamientos y acuerdos que emita el Instituto Nacional y el Instituto.

Colima		Artículo 8 adicionado. El voto de los ciudadanos colimenses que residan en el extranjero, se determina en base a lo estipulado por la LEGIPE, y los reglamentos y acuerdos que para este caso determine el INE.
Ciudad de México		Artículo 6. En la Ciudad de México, son derechos de las ciudadanas y de los ciudadanos: I. Votar y participar en las elecciones federales, locales, consultas populares y demás mecanismos e instrumentos de participación ciudadana conforme lo dispuesto por este Código y demás disposiciones aplicables. Las ciudadanas y ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, tendrán derecho a emitir su voto en la elección para la Jefatura de Gobierno y para la de Diputadas y Diputados Locales exclusivamente para el caso de Candidato a Diputada o Diputado Migrante, en los términos que determinen la Constitución Federal, las Leyes Generales y este Código;
Estado de México		Artículo 10. Los mexiquenses que radiquen en el extranjero, podrán emitir su voto en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para lo cual, el Instituto Electoral del Estado de México, proveerá lo conducente, en atención al artículo 356 de esa misma Ley.
Guanajuato	Artículo 23. Son prerrogativas del ciudadano guanajuatense: II. Votar en las elecciones populares. En el caso de los ciudadanos guanajuatenses que residen en el extranjero podrán votar para la elección de Gobernador del Estado;	
Guerrero	Artículo 19. 2. Los guerrerenses que residan fuera del país o del territorio del Estado tienen derecho a elegir al Gobernador del Estado, y a votar y ser votados como diputados migrantes, en los términos de esta Constitución y las leyes respectivas;	Ley número 483 de instituciones y procedimientos electorales del estado de Guerrero. Capítulo IX del voto de los guerrerenses en el extranjero. Artículo 404. Los guerrerenses que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 354, del Libro

		<p>Sexto de la Ley General Electoral y los lineamientos que emita el Instituto Nacional.</p> <p>Noveno. El voto de los ciudadanos guerrerenses en el extranjero consignado en la presente Ley, será ejercido hasta la elección de Gobernador que se verificará en el año 2021, para ese efecto el Instituto Electoral realizará los estudios de factibilidad y operación y se estará a lo establecido en el Título Sexto de la Ley General Electoral y lineamientos que emita el Instituto Nacional Electoral</p>
Jalisco	<p>Artículo 6°. Corresponde exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, participar en la vida política del Estado, en la forma y términos que señalen las leyes</p> <p>II. Son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses:</p> <p>e) Cuando residan en el extranjero, votar para elegir Gobernador del Estado y Diputados locales por el principio de representación proporcional, en los términos que establezcan las leyes.</p>	
Michoacán		<p>Artículo 274. Los michoacanos que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado, de conformidad con lo que dispone el presente Código.</p> <p>Artículo 275. El Instituto tendrá bajo su responsabilidad el voto de los michoacanos en el extranjero, y para ello podrá emitir acuerdos y suscribir convenios con dependencias de competencia federal y estatal; así como con instituciones de carácter social y privado.</p>
Morelos	<p>Artículo 14.- Son derechos del ciudadano morelense:</p> <p>I.- Votar, ser votado y participar activamente en los procesos electorales y de participación ciudadana que correspondan, previstos en esta Constitución y la normativa aplicable. Los ciudadanos morelenses radicados en el extranjero solo podrán participar en las elecciones para Gobernador del</p>	<p>Título tercero del voto de los morelenses residentes en el extranjero</p> <p>Capítulo único disposiciones generales</p> <p>Artículo 239. Los ciudadanos morelenses que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Gobernador Constitucional del Estado.</p> <p>Artículo 240. Para el ejercicio del voto los ciudadanos morelenses que residan</p>

	Estado, en los términos que señala la ley	en el extranjero se atenderá a lo establecido en la Constitución Federal, la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Oaxaca	Artículo 24. (adicionado, p.o. 30 de junio de 2015) Los ciudadanos oaxaqueños residentes en el extranjero tienen derecho a votar en la elección del Gobernador del Estado, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley;	
Puebla		Título séptimo del voto de los poblanos residentes en el extranjero. Artículo 324.Los poblanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Gobernador del Estado. El ejercicio de este derecho, se realizará conforme a los lineamientos que al efecto emita el Instituto Nacional Electoral y los convenios generales de coordinación y colaboración que se celebren.
Querétaro		Artículo 329. 1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto. 3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos

		residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.
Yucatán	<p>Capítulo II: De los ciudadanos yucatecos</p> <p>Artículo 7.-</p> <p>Son derechos del ciudadano yucateco:</p> <p>I.- Votar en los procedimientos de elección. Las leyes respectivas establecerán la forma de garantizar el acceso de las personas con discapacidad y de los residentes en el extranjero al derecho al sufragio;</p>	<p>Artículo 16.</p> <p>Los ciudadanos yucatecos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Gobernador del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 fracción I de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en el libro sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los lineamientos y acuerdos que emita el Instituto Nacional Electoral y el Instituto. Párrafo adicionado mediante Decreto 490/2017 DO 31-05-2017</p>
Zacatecas	<p>Artículo 14. Son derechos de los ciudadanos zacatecanos: I. Votar en las elecciones y consultas populares, en los términos que señale la ley. Los ciudadanos con residencia en el extranjero, podrán votar para la elección de Gobernador;</p>	<p>Artículo 7. De los derechos. 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos zacatecanos y se ejerce para integrar los órganos de elección popular del estado. 2. Los ciudadanos con residencia en el extranjero, tienen derecho de votar en la elección de Gobernador.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Códigos Electorales y Constituciones a nivel Estatal.

El cuadro anterior refleja diversas similitudes en cuanto al tema, si embargo, algunos estados cuentan con normativas mas completas que otras, como por ejemplo la Ciudad de México y Guerrero que incluyen la figura de Diputado Migrante, o bien el Estado de Jalisco que incluye en su legislación el voto por los diputados de representación proporcional lo que hace que las demás solo se limiten a la elección de gobernador.

Finalmente, estas recientes formas de participación de los mexicanos residentes en el extranjero a través de los diversos mecanismos legales los cuales son relativamente innovadores en algunas entidades federativas, en nuestra opinión han venido a fortalecer el sistema democrático para el ejercicio de la soberanía nacional.

IV. Conclusiones

El voto de los migrantes desde el extranjero, ha sido un tema poco frecuente en la academia, puesto que se tiene un enfoque principalmente en aspectos culturales y en la forma de vida de los mexicanos en otros países, principalmente en Estados Unidos, por lo que se considera que es necesario ampliar la información que hasta ahora se tiene sobre el derecho a emitir el voto aun estando fuera del territorio mexicano, ya que el voto es el principal mecanismo de decisión que tienen los ciudadanos al delegar a sus representantes el ejercicio de la soberanía nacional, por lo que valdría la pena realizar investigaciones mas profundas del tema y poder contestar algunos cuestionamientos como: ¿cuál ha sido la influencia en la democracia del voto en el extranjero?, ¿Por qué habido poca respuesta social de este Derecho?.

Desde la perspectiva a nivel Federal, el nivel de participación es mínimo, sin embargo a Nivel Estatal, el grado de participación es aun menor, durante la realización y búsqueda de información, una de las consideraciones más importantes es que si ya se cuenta con aspectos reglamentados en una ley, tanto a nivel federal como a nivel estatal, ¿porque los ciudadanos de un Estado que otorga el derecho a votar fuera de su territorio, participan más a Nivel Federal?

Es importante en términos democráticos y de participación, que se incluya o bien que se considere a estos ciudadanos que viven fuera del territorio mexicano, para elegir quien debe representar el país, sin embargo muchos ciudadanos no tienen la información necesaria o simplemente no tienen interés por participar en la vida política.

Como se mostró al inicio, las razones consideradas antes de 2005 para que este derecho se garantizara parecían positivas, pero en cuestión de costo beneficio (principalmente) y por la mínima participación, debería optarse por dos cosas: Realizar reformas que permitan que el proceso sea aún más sencillo, como lo ha adoptado la Ciudad de México a través de un voto electrónico, con las características necesarias para cumplir aspectos de seguridad, y que si estas tienen un impacto directo principalmente en las Entidades se continúe legislando para que las 15 restantes también lo implementen y que siendo así, la divulgación y conocimiento del tema sea una constante principalmente por cuestiones de elevar el porcentaje de la participación ciudadana en cuanto a elevar la legitimación de las elecciones

en un sistema democrático, de lo contrario, habría que mirar un polo completamente extremo y eliminar este derecho, aunque esto implicaría retroceder lo que hasta ahora se ha obtenido y quizá sea una alternativa completamente radical hacia un retroceso en la vida democrática de México.

Referencias

- Barrati Esteve, Jordi. El secreto del voto en sufragio por Internet. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2012, vol. 1 (2): 57-71.
- Calderón Chelius, Leticia. Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: experiencias comparadas. México: Instituto Mora, 2003.
- Calderón Chelius, Leticia. Los Superhéroes no existen. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior. México: Instituto Mora, 2010.
- Canales, Alejandro. Vivir del norte, remesas, desarrollo y pobreza en México. México: Consejo Nacional de Población, 2008.
- Carpizo Mac Gregor, Jorge y Valadés, Diego. El voto de los mexicanos en el extranjero, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- Durand, Jorge y Schiavon, Jorge. Resumen Ejecutivo. Análisis de la segunda experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2011-2012. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2012.
- Durand, Jorge y Schiavon, Jorge (eds.). Perspectivas migratorias III. Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2014.
- Emmerich, Gustavo E. Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (coord.). El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales. México: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2016.
- Herrera, Favela Adriana. Hacia la elección presidencial de 2012: aproximación a una reforma legal para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2012, vol. 2: 179-208.
- Guerrero Aguirre, Francisco. El voto de los mexicanos en el extranjero. Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro. México: Instituto Federal Electoral/Universidad Anáhuac, 2013.

- Navarro Fierro, Carlos. Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina. México: Instituto Nacional Electoral, 2016.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Opinión técnica del IFE sobre la modalidad del voto postal. México: IFE, 2005.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. La segunda experiencia del voto de los mexicanos en el extranjero. Aprendizaje y la agenda inmediata. México: IFE, 2012.
- INSTITUTO 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 creado por acuerdo CG753/2012. México: IFE, 2013. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS. Reporte final sobre la encuesta general prospectiva a los ciudadanos mexicanos en el exterior. México: IFE y CIDE, 2010