



Anuario Mexicano de Derecho

Internacional

ISSN: 1870-4654

amdi\_ijj@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de  
México  
México

Sánchez Sánchez, Alejandro; Sánchez Mendoza, Daffne Cecilia  
El sufragio de los mexicanos en el extranjero, una perspectiva jurídica  
Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XIV, 2014, pp. 515-543  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402740630014>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# El sufragio de los mexicanos en el extranjero, una perspectiva jurídica

*Suffrage of Mexicans Abroad. Legal Perspective*

Alejandro Sánchez Sánchez\*

Daffne Cecilia Sánchez Mendoza\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes internacionales del voto de los nacionales en el extranjero.* III. *Recomendación internacional a México, sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.* IV. *Reformas constitucionales, para concretizar el voto de los mexicanos en el extranjero.* V. *Marco jurídico sobre el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero.* VI. *Antecedentes locales sobre el sufragio en el extranjero.* VII. *Ánalisis del voto de los mexicanos en el extranjero en 2012.* VIII. *Consideraciones finales.* IX. *Bibliografía.*

\* Doctor en Derecho; profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, perfil Promep, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, [alexsasacc@uabc.edu.mx](mailto:alexsasacc@uabc.edu.mx).

\*\* Licenciada en Derecho; alumna de la Maestría en Derecho en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, becaria Conacyt, [daffne.sanchez@hotmail.com](mailto:daffne.sanchez@hotmail.com).

Artículo recibido el 24 de octubre de 2012  
Aprobado para publicación el 11 de septiembre de 2013

**RESUMEN:** En este artículo se realiza una revisión crítica del sufragio de los mexicanos en el extranjero, desde una perspectiva jurídica, considerando que es un análisis sistemático con un tópico vinculado a la democracia. Con el análisis, se abordan temas como los antecedentes, recomendaciones internacionales a México, reformas constitucionales, el marco jurídico, antecedentes estatales y una observación específica al proceso electoral de 2012, de lo anterior, se deduce que: si los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero no se encuentran en igualdad con los que están en el territorio nacional, porque se encuentran en una situación social diferente, estatus por el cual no pueden ser limitados a ejercer su más importante prerrogativa, que es la de votar.

**Palabras clave:** extranjero, mexicano, sufragio, situación social diferente.

**ABSTRACT:** This article refers to a critical review of Suffrage for Mexicans Abroad, from legal perspective, considering it is a systematic analysis as a topic linked to democracy. With the analysis, we approach issues as history, international recommendations to Mexico, constitutional reforms, the legal framework, state history and a specific observation of the electoral process, therefore it is deduced that if Mexican citizens who are abroad are not on par with those in the country, because they are in a different social situation, status of which cannot be limited to exercise their greatest prerogative, to vote.

**Descriptors:** abroad, Mexican, suffrage, different social situation.

**RÉSUMÉ:** Cet article constitue une critique du suffrage des Mexicains demeurant à l'étranger, à partir d'un point de vue juridique, il envisage une analyse systématique d'un sujet lié à la démocratie. L'analyse portera sur des sujets tels que les antécédents, les recommandations internationales faites au Mexique, les réformes constitutionnelles, le cadre juridique, les antécédents de l'État et une observation spécifique du processus électoral de 2012. Il s'ensuit que les citoyens mexicains qui se trouvent à l'étranger ne sont pas comparables avec ceux qui résident sur le sol mexicain, parce qu'ils sont dans une situation sociale différente. Mais ce n'est pas pour autant qu'on peut les empêcher de faire valoir leur plus grande prerogative : celle de voter.

**Mots-clés:** étranger(ère), mexicain, suffrage, situation sociale différente.

## I. INTRODUCCIÓN

El aparato crítico en el contexto mundial, nace a partir de que 111 países<sup>1</sup> tienen establecido un sistema jurídico electoral, para que sus ciudadanos residentes en el extranjero puedan ejercer su prerrogativa de nombrar a los gobernantes de su país de origen, países de los que México es parte, es decir, es una realidad de la que México forma parte, pero esto es sólo el contexto, hay que ver la efectividad del sistema en la nación mexicana.

Así las cosas, la problemática en los Estados Unidos Mexicanos es el bajo índice de participación<sup>2</sup> de sus ciudadanos residentes en el extranjero, situación que se considera se debe a la aplicación rigorista de un sistema legal y no favorecer el sistema constitucional electoral mexicano en el que deben imperar los principios constitucionales de los que el Estado, en sentido general, o los servidores públicos en particular,

<sup>1</sup> Véase Navarro, Carlos, y otros, *Panorama comparado del voto en el extranjero*, en *Voto en el Extranjero. El manual de IDEA Internacional...*, cit., p. 13. Países y territorios con dispositivos vigentes de voto en el extranjero: 1) África, cuenta con 27 países: Argelia, Benín, Botswana, Cabo Verde, Costa de Marfil, Chad, Djibouti, Gabón, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Niger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé, Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez y Zimbabue; 2) América, cuenta con 14 países: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, Islas Malvinas, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela; 3) Asia, cuenta con 20 Países: Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Iraq, Israel, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Laos, Malasia, Omán, Singapur, Siria, Tailandia, Tajikistán, Uzbekistán y Yemen; 4) Europa occidental, central y oriental cuenta con 40 países: Alemania, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Gibraltar, Guernsey, Hungría, Islandia, Isla del Hombre, Irlanda, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Moldova, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania y Turquía; 5) Oceanía, cuenta con 10 países: Australia, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Micronesia, Nauru, Nueva Zelanda, Palau y Vanuatu.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 39. En la elección de 2006 la estadística de registro y participación de los electores en el extranjero, para el caso de México en la elección presidencial, hubo 40 876 electores registrados, de los que participaron 32 632, lo que representa el registro el 0.06% y la participación el 0.08% de los totales nacionales. En términos similares fue en la elección del 2012, de lo que se deduce el bajo índice de participación.

están obligados, a promover, respetar, aplicar y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Tomando en cuenta que el derecho a votar, es considerado un derecho fundamental en México, que uno de los principios de los derechos fundamentales es que son universales, al estar dirigidos a todo individuo independientemente del lugar en donde se encuentre o la situación social determinada a que este sujeto, salvo las causas criminales establecidas por autoridad competente.

Bajo el contexto antes planteado, se realizan las siguientes interro-gantes: ¿Cuál es el régimen legal del sistema electoral mexicano en relación con el sufragio de los mexicanos en el extranjero? ¿Cuál es el alcance del sistema constitucional electoral en relación con el derecho de votar de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero? ¿Cuál es la causa principal del abstencionismo del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero? Estas interrogantes son a las que se les busca dar respuesta en el presente estudio, pero sólo como una primera visión o acercamiento, por delimitación, dejando la línea de investigación abierta, para trabajos posteriores.

A las interrogantes establecidas se les pretende dar respuesta mediante el desarrollo de este artículo, bajo la guía de los objetivos siguientes: 1) analizar el régimen legal que regula el sufragio de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero; 2) determinar el alcance del sistema constitucional electoral mexicano del derecho fundamental de votar respecto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, y 3) encontrar la causa principal del abstencionismo del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Con la estructuración del planteamiento del problema mediante el contexto, las interrogantes y objetivos planteados, se considera que se dará respuesta a la problemática con las hipótesis que se buscan resolver, siendo las siguientes: 1) la flexibilización al sistema legal electoral mexicano, con el cumplimiento al principio de legalidad electoral en concordancia irrestricta o ponderación del sistema garantista electoral, permitirá la emisión del sufragio del 90% de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, fortaleciendo con ello la democracia mexicana; 2) la acreditación de ciudadano mexicano con documento oficial, en ausencia de la credencial para votar, permitirá que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, ejerzan su derecho a votar con lo

que se aumentará el número de participantes y por tanto se fortalecerá la democracia en México, respondiendo así, a una realidad dentro de un contexto internacional; 3) el establecimiento de módulos del Instituto Federal Electoral en las embajadas mexicanas, que permita tramitar y obtener la credencial para votar a los mexicanos, permitirá que éstos ejerzan su derecho al sufragio, concretizando así, el derecho político electoral de votar de todos los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero; 4) una mayor divulgación del derecho a votar de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, contribuirá a bajar los índices de abstencionismo, como por ejemplo, que en el programa paisano se incluya una explicación clara, sencilla y veraz del derecho a votar y cómo llevarlo a cabo en el extranjero, sin consecuencias negativas para el participante por su estatus que tenga en el país en donde resida.

Visto lo anterior, se plantea la introducción de la temática, considerando que el sufragio de los mexicanos en el extranjero desde una perspectiva jurídica, es un análisis sistemático con un tópico vinculado a la democracia, esta es considerada uno de los elementos del constitucionalismo que rigen a la nación mexicana.

La problemática encontrada es el bajo índice de votantes en el extranjero, la poca información o falta de investigación y difusión del conocimiento sobre la temática, para explorar, para poder explicar y correlacionar las variables interviniéntes en este fenómeno político-social, es la razón por la cual se considera necesario iniciar investigaciones sobre el tópico.

Para el desarrollo del estudio se utiliza la metodología con un enfoque multimodal, con alcance descriptivo y explicativo, desde la perspectiva de la ciencia jurídica, delimitada al ámbito constitucional y legal acotando el análisis al derecho político electoral del voto, se realiza con técnicas de investigación de gabinete, buscando realizar deducciones, para aportar al conocimiento ideas que ayuden a la solución de la problemática del voto de los mexicanos en el extranjero.

Partiendo de algunos antecedentes internacionales del voto de los nacionales en el extranjero, de los que, los Estados Unidos Mexicanos forma parte, se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual proclama que todos los seres humanos tienen derechos y libertades sin distinción alguna por opinión política o condición social,

coincidiendo en contenido con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Se considera que México cumple con las recomendaciones internacionales tendientes al fortalecimiento de la democracia, al reformar la Constitución y la ley secundaria, para concretizar el voto de los mexicanos en el extranjero, ordenanzas de las que se excluyó la limitante constitucional de sólo poder votar en el distrito electoral que le correspondiera al ciudadano y, ahora, puede votar fuera del distrito electoral correspondiente y hasta fuera del territorio nacional, pero hace falta acercar las políticas públicas a los conciudadanos residentes en el extranjero.

El marco jurídico sobre el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, lo establece el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, éste fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, asimismo, como un antecedente local, se considera la normatividad para los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para que ejerzan su prerrogativa de votar.

Con la aplicación del sistema jurídico electoral mexicano, en la elección del año 2012, se recibieron 59 115 solicitudes procedentes, de éstas se recibieron 40 737 sobres voto, de estos, los votos recibidos válidos en el Instituto Federal Electoral de mexicanos que se encontraban en posibilidad de ejercer sus derechos fueron 40 714, estos datos revelan el bajo índice de participación ya que sólo en los Estados Unidos de América, el universo de votantes es alrededor de doce millones,<sup>3</sup> por lo que es necesario el indagar sobre las causas del abstencionismo en el extranjero, para ello, en el presente estudio, la línea conectora entre los diversos temas que se abordan es precisamente, el voto de los mexicanos en extranjero.

<sup>3</sup> Actualmente se tiene un registro de 12178173 mexicanos que viven fuera de México, de los cuales el 99.39% radica en los Estados Unidos de América, <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo> (27 de junio de 2013).

## II. ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO

Antes de abordar el punto de los antecedentes internacionales del voto de los nacionales en el extranjero, se considera importante iniciar con la definición de derecho electoral, el concepto de sufragio y la opinión del voto emitido en el extranjero, con fuentes de doctrina en los siguientes términos: Andrade, define el derecho electoral como:

El conjunto de normas que regulan la emisión, remisión y computo del voto ciudadano tendiente a elegir o destituir autoridades o a participar en decisiones gubernativas; la formación y operación de organizaciones políticas; la integración y funcionamiento de las autoridades electorales y los métodos de resolución de conflictos derivados de las actividades anteriormente mencionadas.<sup>4</sup>

De igual forma, establece el concepto del sufragio como: el derecho de participación electoral y consiste en la posibilidad de participar por medio de las elecciones en la decisión que habrá de tomarse, ya sea que se trate de elegir a un representante popular o a quien habrá de ocupar un cargo gubernamental, o bien de aprobar o rechazar la propuesta objeto de un referéndum,<sup>5</sup> asimismo, en relación con el voto emitido en el extranjero afirma lo que se entiende por voto a distancia, y dice que es el que se emite por un medio que no exija la presencia física del sufragante en el lugar en donde se reciben los votos, en México en 1996, se reformó el artículo 36 constitucional fracción III, para eliminar la obligación del ciudadano de votar “*en su distrito electoral*” la cual se había empleado como argumento para no otorgar en la ley de la materia, la posibilidad de recibir el voto emitido desde el extranjero, así, continua diciendo que la normatividad necesaria, para posibilitar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, se introdujo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la elección presidencial de

<sup>4</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho electoral*, México, Oxford, 2011, p. 8.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 33.

2006. Por último, comenta que en este primer ejercicio muchos de los temores expresados fueron superados puesto que la votación se recibió con normalidad por medio del correo y la participación fue muy reducida si se toma en cuenta la gran cantidad de mexicanos que viven en Estados Unidos<sup>6</sup> de América. Al respecto, Dieter Nohlen y Florian Grotz establecen el concepto de voto en el extranjero como “las disposiciones y procedimientos que permiten a algunos o todos los electores de un país que están temporal o permanentemente en el extranjero ejercer sus derechos de votación”.<sup>7</sup>

Vistos los conceptos anteriores, el antecedente más remoto del voto de los nacionales en el extranjero lo ubica el doctor Jorge Carpizo Mac Gregor, en el contexto militar, quien nos afirma que:

El voto de los nacionales en el extranjero es un tema relativamente nuevo en la realidad. Ciento 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 análisis de derecho comparado pueden ser y son muy útiles para ayudar a comprender las características a veces difíciles, de esta situación.<sup>8</sup>

Asimismo, se considera como un primer antecedente formal internacional del voto de los nacionales en el extranjero del que México es parte, a la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento internacional que proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, que toda persona tiene los derechos y

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Nohlen, Dieter y Grotz, Florian, “Marco legal y panorama de la legislación electoral”, en *Voto en el Extranjero. El manual de IDEA Internacional...*, cit., p. 77.

<sup>8</sup> Carpizo Mac Gregor, Jorge, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 73.

libertades proclamadas en ella, sin distinción alguna, ni por opinión o condición política,<sup>9</sup> o de cualquier otra índole o condición social.

De igual forma, como un segundo antecedente formal internacional del voto de los nacionales en el extranjero del que México forma parte es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual declara que los Estados parte se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio, los derechos reconocidos en el Instrumento, sin distinción alguna por opinión política o de otra índole, de origen nacional o social, de forma específica, el derecho al voto lo consagra estableciendo que, todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.<sup>10</sup>

Por último, se considera como antecedente formal internacional de México, el deber como Estado parte, de respetar los derechos y libertades reconocidas en el documento y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de opinión política o cualquier condición social, además, el Tratado prescribe los derechos políticos en los términos siguientes:

- 1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

<sup>9</sup> Véase el artículo 21 de la Declaración, que establece: 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>10</sup> Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 2) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.<sup>11</sup>

De los tres instrumentos internacionales comentados se deduce que México no puede negar el derecho al voto de sus nacionales en el extranjero, independientemente de la situación legal de ellos en el país en que se encuentren, pues la estancia no obedece a una causa criminal sino a una situación o condición social, además, no se puede anular este derecho fundamental por no tener el acceso a la credencial para votar, pues esto último, es obligación del Estado proporcionarla o crear las condiciones necesarias para que el derecho político electoral de votar se pueda concretizar desde el extranjero.

Para la solución de la problemática planteada, utilizando como punto de partida y comparando los antecedentes antes comentados, se considera que la solución hipotética se establece en la hipótesis siguiente: la flexibilización al sistema reglamentario electoral mexicano, con el cumplimiento al principio de legalidad electoral en concordancia irrestricta o ponderación del sistema garantista electoral, permitirá la emisión del sufragio del 90% de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, fortaleciendo con ello la democracia mexicana; esta afirmación, se respalda con la investigación realizada por el Colegio de la Frontera Norte, que en su parte introductoria y conclusiva establece:

<sup>11</sup> Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José.

Uno de los temas no resueltos en el camino hacia la construcción y consolidación de la democracia en nuestro país es, sin duda, el del voto de los mexicanos en el extranjero. Según los datos oficiales, aproximadamente diez millones de personas de origen mexicano en edad de votar viven en el extranjero; de ese gran universo, el 99% vive en Estados Unidos. Casi 3 millones de ellos son indocumentados, es decir, no cuentan con documentos legales para vivir en Estados Unidos.<sup>12</sup>

Respecto a la posesión del instrumento electoral, la credencial electoral con fotografía, se concluye que existe una muy baja credencialización: apenas el 21% de los migrantes cuenta con ella. A la par, la intención declarada de realizar en México los trámites necesarios para obtenerla también resultó sumamente baja. Estos datos contrastan notablemente con la intención del voto en la elección presidencial, que es muy alta: el 86.9% de los migrantes que se dirigían a la Unión Americana respondió positivamente, mientras que en el caso de los que retornaban a nuestro país, el porcentaje fue del 75%. Así, la disposición para registrarse es muy alta y, por lo que hace a la intención de traslado para llevar a cabo el registro se vuelve a manifestar mayoritariamente por trasladarse al consulado más cercano.<sup>13</sup> De lo anterior se deduce que, efectivamente, México es parte del fenómeno social del voto de ciudadanos residentes en el extranjero, que existen soluciones hipotéticas que se pueden comprobar para superar esta necesidad nacional, aunado a los antecedentes internacionales del Estado mexicano, premisas que dan origen o de las que nacen las recomendaciones internacionales sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

### III. RECOMENDACIÓN INTERNACIONAL A MÉXICO, SOBRE EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Las recomendaciones internacionales otorgadas a México dieron pie a una serie de reformas constitucionales y legales para lograr concretizar

<sup>12</sup> Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “El voto difícil”, en Alcocer V., Jorge (coord.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México, Nuevo Horizonte Editores, 2005, p. 361.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 398 y 399, véase estudio completo realizado por Víctor Alejandro Espinoza Valle, en la obra citada.

el derecho al sufragio de los mexicanos en el extranjero, pero sólo para presidente<sup>14</sup> de los Estados Unidos Mexicanos y no así para los otros puestos de elección popular.

Terrazas, afirma que la iniciativa de reforma correspondiente la aprobó la Cámara de Diputados en sus términos sin mayor debate, en la sesión del 31 de julio de 1996, según se aprecia en el *Diario de los Debates* de esa misma fecha. Igualmente, esta misma situación aconteció respecto al trámite que le otorgó, el Senado de la República, el cual también la aprobó sin mayores observaciones el 10. de agosto de 1996, por consecuencia, el Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral y del Distrito Federal, fue confirmada por las legislaturas estatales, provocando que en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, fuera publicada la reforma aludida.<sup>15</sup>

La recomendación hecha a México, para que *adote las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento de la consolidación de la democracia*,<sup>16</sup> se cumplió mediante las reformas que más adelante se comentarán y, en cumplimiento a lo anterior, se obtiene en el expediente CCPR/C/79/Add.109 del 27 de julio de 1999 que versa sobre las observaciones del Comité de Derechos Humanos sobre el Cuarto Informe de México relativo a la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en el que obra la respuesta siguiente: *El Comité registra con beneplácito las reformas electorales puestas en marcha para buscar la realización de comicios más plurales y transparentes*. La

<sup>14</sup> Gómez-Palacio, Ignacio, *Procesos electorales*, México, Oxford, 2002, p. 25. El presidente de la República se elige cada seis años mediante elección directa, por sufragio universal y mediante el principio de mayoría relativa. En México no se acepta la reelección del Presidente y no existe la figura del vicepresidente, por lo que la candidatura es uninominal; esto es, en la elección solamente participa un sólo candidato por partido político. Debido a que la Constitución no exige que el candidato ganador alcance una mayoría absoluta de los votos, no existe una segunda vuelta electoral.

<sup>15</sup> Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, t. II, México, Ángel Editor, 2007, p. 1578.

<sup>16</sup> Recomendación no. 161 hecha a México por los Derechos Internacionales y Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, <http://portal.sre.gob.mx/pcdh/ingles/documentos/> (13 de septiembre de 2012).

Comisión Interamericana valora la posición institucional del IFE, en el sentido del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, y aguardará información actualizada acerca de la ejecución del acuerdo referido.<sup>17</sup>

De lo anterior, se aprecia que México cumple con las recomendaciones internacionales tendientes al fortalecimiento de la democracia, al reformar la Constitución y la ley secundaria, para concretizar el voto de los mexicanos en el extranjero, pero se considera que hace falta más, es decir, se debe aceptar otro documento oficial mexicano diferente a la credencial para votar que expide el IFE, para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, puedan ejercer su derecho al sufragio.

Además, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera el derecho al voto al nivel o en el mismo plano que un derecho fundamental, así lo ha establecido mediante jurisprudencia<sup>18</sup> en los términos siguientes:

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ. Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Seguimiento de las recomendaciones del informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, VI. Los derechos políticos, <http://www.cidh.org/annualrep/99span/capitulo5b.htm> (5 de noviembre de 2012).

<sup>18</sup> Tesis P./J. 83/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 984.

sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

Por su parte el Poder legislativo, en el ejercicio de su función, marca la pauta de acuerdo a los antecedentes siguientes: el pasado miércoles el Senado aprobó, con el respaldo de los cinco grupos parlamentarios en él presentes, el voto de los mexicanos en el extranjero, con la modalidad de voto por correo. La reforma aprobada por el Senado se distingue por tres elementos: sencillez, bajo costo y jurisdicción plena desde nuestro territorio. El procedimiento es sencillo, asegura la universalidad del ejercicio del derecho y la igualdad de los ciudadanos, estos tendrán que contar con la credencial para votar, recibida la boleta electoral, por correo certificado con acuse de recibo, el elector en el extranjero ejercerá su derecho al voto. Deberá hacerlo de manera personal, directa y secreta, bajo su más estricta responsabilidad. Doblará la boleta, la colocará en el sobre que se le envió y la depositará en el correo y éste será certificado. Las reglas aprobadas por el Senado aseguran que el procedimiento estará, de principio a fin, bajo control, en México, de las autoridades electorales. Además, los partidos políticos participarán en cada paso. El único momento en que la responsabilidad quedará por completo a cargo del elector es el acto de votar. Así es en todos los países que admiten esta modalidad.<sup>19</sup>

Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la ley secundaria o Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las jurisprudencias dictadas por el Poder Judicial de la Federación, México ha dado cumplimiento a las recomendaciones internacionales con relación a fortalecer la democracia mediante el ejercicio del voto de los mexicanos, incluyendo a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, empero, se considera que se debe facilitar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la credencial para votar, mediante la instalación de los mecanismos

<sup>19</sup> Alcocer V., Jorge, “Votar en el extranjero”, en *id. (coord.), El voto de los mexicanos en el extranjero, cit.*, pp. 557, 559.

administrativos y legales necesarios para que la puedan tramitar desde las embajadas mexicanas.

#### IV. REFORMAS CONSTITUCIONALES, PARA CONCRETIZAR EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Se inicia este capítulo con la definición y vinculación de los vocablos prerrogativa y obligación, porque son la parte central aparentemente discrepante de los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, tenemos que el vocablo “prerrogativa” se define como “privilegio, gracia o exención que se concede a uno para que goce de ella, aneja regularmente a una dignidad, empleo o cargo, así como atributo de excelencia o dignidad muy honrosa en cosa inmaterial”.<sup>20</sup>

Asimismo, el evento constitucional y legal mediante el cual es concedido el voto a los ciudadanos mexicanos como una prerrogativa se debe a que ellos son los soberanos, pues la soberanía radica esencialmente en el pueblo, y al convertirse en ciudadanos están en capacidad de ejercer sus prerrogativas, entre ellas el ejercicio del voto, sin embargo, es también una obligación, este vocablo lo define como: “Aquel que alguien está obligado a hacer, así como imposición o exigencia moral que debe regir la voluntad libre”.<sup>21</sup> De estas dos premisas, se deduce que la prerrogativa de votar concedida al ciudadano se debe a que él es el soberano, es privilegio por ser tal, empero, es además, una obligación constitucional y legal, para con él, para con la sociedad y para con su nación, por lo que está obligado a emitir sus voto. Por ejemplo, en países como Chile, sancionan a sus ciudadanos por no emitir su voto.

El artículo 35 sobre el que versará este comentario, establece las consecuencias jurídicas políticas que derivan de la ciudadanía y que en resumen consisten en la atribución de derechos, obligaciones y deberes (prerrogativa) del ciudadano y que conforme a dicho artículo constitu-

<sup>20</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, 1992, p.1660.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.1459.

cional, presentan a la vez, el doble aspecto de derechos y deberes. De esta manera, el ejercicio del derecho del voto al propio tiempo de ser una obligación, comprende la prerrogativa de poder ser elegido para desempeñar los cargos de elección popular o poder ser nombrado para desempeñar empleos o comisiones de carácter público. Se trata en el caso de verdaderas prerrogativas, no sólo de derechos u obligaciones, porque la prerrogativa atribuye los privilegios. Así es en efecto, cuando el artículo 35 de la Constitución dispone que los derechos y deberes que confiere al ciudadano, sean prerrogativas que la nación otorga unidamente a éste.<sup>22</sup>

La fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de México establecía, hasta antes de la reforma del<sup>23</sup> 22 de agosto de 1996, como obligación de los ciudadanos, *votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda*, después de dicha reforma establece que: *son obligaciones del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley*. De lo anterior, se aprecia que la obligación de votar estaba limitada constitucionalmente al distrito electoral que le correspondiera al ciudadano,<sup>24</sup> es decir, al lugar de su residencia en

<sup>22</sup> Galindo Garfias, Ignacio *et al.*, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 1228-1229.

<sup>23</sup> Derechos del pueblo mexicano, *México a través de sus Constituciones*, t. XII, Debate Legislativo sección Primera, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 656, en la que se establece los antecedentes de la iniciativa, en los términos siguientes: El 25 de julio de 1996 los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, así como el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, sometieron a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponiendo, entre otros el de la fracción III del artículo 36 para quedar como sigue: *Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley*.

<sup>24</sup> *Ibidem* p. 698, en la que se establecen los antecedentes del dictamen en los términos siguientes: en la sesión de fecha 31 de julio de 1996, se presenta el dictamen ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en los siguientes términos: Honorable asamblea: a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada la iniciativa suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, que contiene proyecto de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que en su exposición de motivos

donde vivía que necesariamente es dentro del territorio nacional, pues sólo en él se encuentran los distritos electorales, por ello no fue posible el voto de los mexicanos en el extranjero.

Pero a partir de la reforma, se excluyó la limitante constitucional de sólo poder votar en el distrito electoral que le correspondiera al ciudadano y, ahora, puede votar en los términos que establece la ley, es decir, fuera del distrito electoral correspondiente y hasta fuera del territorio nacional en los términos establecidos en el libro sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicho de otra forma, es en este ordenamiento secundario en donde se determina el marco jurídico sobre el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero.

## V. MARCO JURÍDICO SOBRE EL DERECHO AL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Antes de abordar el marco jurídico, es importante comentar sobre algunos de los procedimientos para la emisión del voto en el extranjero, así tenemos que existen varias formas para ello. Algunos países como Bélgica, Eslovenia, Indonesia, Mali, Tailandia y las Islas Cook, ofrecen métodos alternativos, mientras que otros, ya sea por razones logísticas o financieras, sólo cuentan con una modalidad. Las cuatro modalidades principales son: 1) el voto personal: en este procedimiento, el elector debe presentarse en un determinado recinto y emitir su voto de manera personal. El recinto puede ubicarse dentro de una misión diplomática o en otro sitio habilitado especialmente para este propósito. Es el procedimiento que más se utiliza para votar en el extranjero y lo llevan a cabo países como Afganistán, Argentina, Hungría y Sudáfrica; 2) el

estableció: Se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección de Presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa o para elegir senadores cuando se halle fuera de su distrito, pero en su entidad federativa o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentra en su circunscripción.

voto postal: en este procedimiento, el elector recibe por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por correo al país de origen. En algunos casos se exige que algunos testigos confirmen la identidad del elector o bien que atestigüen que ha marcado la papeleta de manera libre y sin interferencia. El voto postal se utiliza, como única vía para votar en el extranjero, en países como Canadá, México, Noruega y Suiza; 3) voto por delegación de poder: en este caso, el ciudadano en el extranjero está facultado para nombrar a un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero. Hay algunos países que combinan esta variante con la del voto postal o personal, y 4) voto por medios electrónicos: en esta modalidad, el elector puede emitir su voto por medio de Internet, asistentes digitales personales y teléfonos fijos o móviles.<sup>25</sup>

Dejando claro la existencia de diversas formas de procedimientos, para el voto de los residentes en el extranjero y que en México se utiliza la modalidad de voto por correo, se aborda el marco jurídico<sup>26</sup> sobre el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, el cual se ubica en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, éste fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, se considera que su naturaleza jurídica es de orden público y de observancia general, tanto en el ámbito federal como extraterritorial, este último elemento, se concretiza al establecer la regulación para que los ciudadanos mexicanos puedan ejercer su derecho al sufragio en territorio extranjero, pero, exclusivamente en la elección para presidente de la República.

Para concretizar este derecho, se deberá cumplir con una serie de requisitos de forma, tales como: ser ciudadano mexicano,<sup>27</sup> estar inscrito

<sup>25</sup> Braun, Nadja y Gratschew, María, “Procedimientos para la emisión del voto en el extranjero”, en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional...*, cit., pp. 6 y 7.

<sup>26</sup> Véase el libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus artículos 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 328, 329, 330, 331, 332, 334, 335, 336, y 338.

<sup>27</sup> Para gozar del estatus de ciudadano mexicano, se deben cumplir tres requisitos esenciales: primero, tener la calidad de mexicano; segundo, haber cumplido dieciocho años; tercero, tener un modo honesto de vivir. El primer requisito se acredita con el acta de nacimiento o

en el Registro Federal de Electores, contar con la credencial para votar, estar inscrito en el listado nominal de electores residentes en el extranjero, manifestar el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar la boleta electoral y realizar su trámite dentro de los plazos establecidos. Bajo las condiciones mencionadas, se recibieron 59 115 solicitudes procedentes, de estas se recibieron 40 737 sobre voto, de estos los votos recibidos fueron 40 714,<sup>28</sup> por lo que se considera que esta última cifra corresponde a los ciudadanos que cumplieron debidamente con los requisitos mencionados, siendo los que estuvieron en condiciones ideales de depositar su voto, este número de participantes debe llamar la atención en virtud de que nada más en los Estados Unidos de América existe un universo de 12 000 000 de personas de origen mexicano, así también, lo afirman diversos autores, por ejemplo, Cossío sostiene que:

Si los ciudadanos acuden a elecciones en condiciones ideales de una oferta política y a partir de ella se depositan los votos, y esos votos se suman para constituir mayorías, y las mayorías actuantes generan determinado tipo de disposiciones, en realidad es cierto, se están creando normas jurídicas que regulan conductas humanas, pero adicionalmente a eso, me parece que lo que se está haciendo es resaltar ciertas posiciones sociales, ciertas ideas, ciertas visiones del mundo respecto de otras, darles la posibilidad de formalización jurídica de una frente a otras.<sup>29</sup>

Además, Bárcena sostiene que la nulidad electoral es la sanción que se establece por el incumplimiento de normas regulativas que rigen el desarrollo del proceso electoral, más específicamente, de las normas que disciplinan las etapas de preparación de la elección y la jornada electoral. Ahora bien, cuando se habla de nulidad electoral normalmente se hace referencia a la ineeficacia que, por distintas razones, puede afectar el voto ciudadano. Esto es, las causales de nulidad, que hacen referencia

carta de naturalización, el segundo, con la misma acta y con la credencial para votar, el último se presume salvo prueba en contrario.

<sup>28</sup> Véase informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero aprobado por el Instituto Federal Electoral, <http://www.votoextranjero.mx/> (27 de junio de 2013).

<sup>29</sup> Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia, Influencias de la Suprema Corte en la Consolidación de la Democracia en México*, México, SCJN, 2007, p. 92.

a las conductas o hechos descritos en las normas electorales que tienen que ocurrir, para que se declare nula una votación o una elección.<sup>30</sup>

Con lo anterior, se afirma que es una realidad el hecho de que los ciudadanos mexicanos pueden emitir su sufragio en el extranjero, empero, al igual que los ciudadanos que lo hacen en el territorio nacional, deben sujetarse al marco jurídico y constitucional, porque de no ser así se colocarían en la situación de no poder votar o actualizar una causal de nulidad mediante la cual su voto carecería de eficacia jurídica, empero, hacen falta las políticas públicas que hagan realidad el cumplimiento de los requisitos para ejercer este derecho político electoral, a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, como el poder identificarse para votar con el pasaporte mexicano, para ello, habrá que proponer las reformas legislativas correspondientes.

Bajo el mismo tenor, Peniche afirma que el derecho de voto no sólo tiene una vertiente individual como derecho fundamental de la persona, sino colectiva y corporativa, ya que se ejerce en cuanto parte del cuerpo electoral como una forma de autogobierno de la actividad política, ello determina la universalidad del sufragio y por ende la obligación del Estado de proporcionar a todos los ciudadanos las mayores facilidades posibles para ejercer este derecho. Este es el fundamento principal para reconocer el derecho de voto de los ausentes del territorio nacional, y por ello, exigir el requisito de residencia en el país para poder ejercer el sufragio, sería notoriamente injusto frente a quienes se han visto obligados a desarraigarse físicamente por estrictas razones de supervivencia económica.<sup>31</sup>

Continúa diciendo que:

Es imprescindible que un derecho de rango constitucional fundamental, como lo es el voto, sea garantizado para toda la colectividad nacional que pueda hacer uso de él, incluidos los ausentes del país que manifiesten su deseo de ejercerlo.

<sup>30</sup> Bárcena Zubita, Arturo, *La prueba de irregularidades determinantes en el derecho electoral un estudio desde la teoría de la argumentación*, México, Porrúa, 2008, pp. 1-3.

<sup>31</sup> Castilla Peniche, Rafael Alberto, “La implementación del voto de los mexicanos en el extranjero”, García Ochoa, Juan José (coord.), *Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior*, México, Centro de Producción Editorial, Cámara de Diputados Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2005, p. 142.

Por ello, debemos procurar por todos los medios posibles hacer realidad el ideal de que todo mexicano que quiera votar, independientemente del sitio donde se encuentre, pueda hacerlo de forma efectiva. Conceder el voto a los ausentes permitirá consolidar el sistema democrático de la República, fortalecerá el nexo con los compatriotas que se encuentran fuera del país y reafirmará sus sentimientos de pertenencia a la patria.<sup>32</sup>

Ahora bien, ya existe el marco jurídico en comento, es decir, para que los ciudadanos mexicanos puedan votar para presidente de la República desde el extranjero, pero la tendencia va más allá, pues se está buscando que los ciudadanos de los Estados del país puedan votar por gobernador desde el extranjero, esto último es una línea de investigación en la cual se debe indagar, por lo que se pueden analizar algunos antecedentes locales, en México, sobre el voto en el extranjero.

## VI. ANTECEDENTES LOCALES SOBRE EL SUFRAGIO EN EL EXTRANJERO

Los antecedentes locales sobre el sufragio<sup>33</sup> de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, se refieren a la existencia de datos o leyes que permitan el voto de los ciudadanos habitantes de una entidad federativa, pero que radiquen o transiten en el extranjero y puedan emitir su voto, respecto a la entidad federativa o Estado del que son ciudadanos o residentes, lo anterior, busca fortalecer aún más la democracia, entendida ésta, de acuerdo con Castellanos, como: “El proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, en el acceso y elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social”.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Véase *Diccionario Jurídico*, en donde se define el vocablo “sufragio” en los términos siguientes: Medio por el cual el pueblo elige a las personas que han de desempeñar las funciones del gobierno, o adoptar decisiones sobre asuntos de carácter político (J. Gómez, 2006, p. 780).

<sup>34</sup> Castellanos Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, México, Trillas, 2008, p. 47.

Un antecedente local del voto de los mexicanos en el extranjero es la existencia de la reglamentación<sup>35</sup> en la capital del país, porque en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial* el 20 de diciembre de 2010, se prevé la normatividad para los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero. Para que con base en ella, ejerzan su prerrogativa establecida en la fracción I del artículo 35, de igual forma, para que cumplan su obligación constitucional establecida en la fracción III del artículo 36, ambos de la Constitución federal de la República, para que desde el lugar en donde se encuentren fuera del territorio nacional emitan su voto, empero, esta posibilidad se delimita sólo para jefe de gobierno, dicho de otra forma, en el mencionado ordenamiento se reglamenta el ejercicio de los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero.

Un segundo antecedente local del voto de los mexicanos en el extranjero es la existencia de tesis jurisprudenciales, como la siguiente:

VOTO POR INTERNET DE CIUDADANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. PUEDE IMPLEMENTARSE EN LA ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, fracción III, 35, fracciones I, inciso d), XIII y XXVIII, 57, 362 y 370 párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se advierte que el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; que no se estatuye que, necesariamente, su emisión deba ser en forma presencial y que se otorgan facultades al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, para aprobar el empleo de sistemas electrónicos de votación y demás insumos necesarios para promover y recabar el sufragio de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, para la elección de Jefe de Gobierno. En ese contexto, dicho Consejo se considera facultado para implementar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, por internet, para la elección de Jefe de Gobierno, por tratarse

<sup>35</sup> Véase fracción III del artículo 14, inciso *d* de la fracción I y XVIII del artículo 35, fracciones II y IV del artículo 57, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

de un mecanismo electrónico adecuado para el ejercicio del derecho fundamental de votar, que observa los principios que rigen su emisión y recepción.<sup>36</sup>

El doctor Diego Valadés, en su participación dentro de la obra *El voto de los mexicanos en el extranjero* argumenta que como una consideración adicional, cabría plantear la analogía de que los ciudadanos de un Estado pudieran elegir a su gobernante incluso si son residentes de otra entidad federativa. ¿Qué argumento podría invocarse para contrarrestar semejante planteamiento, cuando por otra parte se están permitiendo que ciudadanos extranjeros voten en la elección presidencial? Lo natural será que los mismos ciudadanos de los estados se opongan a una decisión de ese género, porque quienes han fijado su residencia fuera de la entidad no pueden tener interés, o por lo menos carecen de la información adecuada, para tomar una decisión que afecte a quienes continúan viviendo en el Estado de origen.<sup>37</sup>

De las premisas antes planteadas, se concluye que existe una tendencia del voto de los ciudadanos residentes de una entidad federativa, para que puedan ejercer su voto fuera del distrito electoral de su residencia y del Estado de origen, inclusive, ya se incursiona en los medios electrónicos, es decir, que la tendencia es que se utilicen los medios electrónicos adecuados para ejercer el derecho al voto.

## VII. ANÁLISIS DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO EN 2012

“El primero de julio se escuchó la voz de los mexicanos en el extranjero, gracias por ser parte de la elección más grande de México”, así lo publicó la página oficial del Instituto Federal Electoral, qué bien, excelente, porque se inicia con la respuesta a un fenómeno social mundial, es decir, responder a un derecho sustantivo constitucional de los nacionales que

<sup>36</sup> Tesis, SUP-JRC-306/2011, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XXIV/2012, julio de 2012, p. 925.

<sup>37</sup> Carpizo Mac Gregor, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 27.

se encuentran fuera de su país. Pero aquí la pregunta importante es: ¿De cuántos mexicanos en el extranjero se escuchó su voz? ¿Cuántos son los que se encuentran fuera de su país? ¿Cuántos de los que se encuentran fuera de su país pudieron hablar? Es decir, qué porcentaje de los mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional pudieron ejercer su derecho al voto, independientemente de su estatus en el país en donde se encuentran. Éstas y otras interrogantes son las que se deben responder mediante el análisis de la jornada electoral del 1o. de julio de 2012, en relación con el voto de los mexicanos en el extranjero, lo cual se deja como una línea de investigación.

En la elección de 2012, se recibieron 59 115 solicitudes procedentes, de estas se recibieron 40 737 sobres voto, de estos, los votos recibidos validos en el Instituto Federal Electoral de mexicanos que se encontraban en posibilidad de ejercer sus derechos fueron 40 714 de los cuales, distribuidos por partido político o coalición política en orden descendente correspondieron: al Partido Acción Nacional, 17 169; a la coalición, integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde, 6359; a la coalición, constituida por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano, 15 878 votos; para los candidatos no registrados 75 votos, y 400 votos nulos.

Si las cantidades de los votos de los mexicanos en el extranjero, mencionadas en el párrafo anterior, se representan en porcentajes por candidatos a la Presidencia de la República, se obtienen los resultados siguientes: para la candidata Josefina Vázquez Mota, 42.17%; para el candidato Enrique Peña Nieto, 15.62%; para el candidato Andrés Manuel López Obrador, 39%; para el candidato Gabriel Quadri de la Torre 2.04%; datos que llaman la atención, por el hecho de que la candidata del partido que se encontraba en el poder haya obtenido el mayor porcentaje de los votos emitidos en el extranjero, en comparativo con los resultados totales de la elección, de lo que se deduce que dicho partido y su candidata pasó a ser la tercera fuerza electoral en México, comparando ese dato con los partidos de izquierda que obtienen en el extranjero un porcentaje diferencial del 3% con el Partido Acción Nacional, pero se coloca a nivel nacional en la segunda fuerza electoral, lo que definitivamente es un fenómeno político social que debe despertar el interés de los estudiosos de la ciencia política. Otra variable o fenómeno político social

que debe llamar la atención y analizarlo comparándolo con lo anterior, es el hecho de que la coalición que queda en tercer lugar de las votaciones de los mexicanos en el extranjero es la que obtiene el triunfo en territorio nacional, dicho de otra forma, la coalición PRI-PVEM con su candidato Enrique Peña Nieto gana las elecciones presidenciales con los ciudadanos que habitan en territorio nacional.

Otra variable sujeta a análisis, es el resultado de la votación de los mexicanos en el extranjero por partidos políticos y coaliciones, que corresponde en número y porcentaje: al Partido Acción Nacional, 17 169 votos que constituye un porcentaje del 42.17%; al Partido Revolucionario Institucional, le correspondieron 5621 votos, lo que constituye un porcentaje del 13.81%; el Partido de la Revolución Democrática, obtuvo 12 116 lo que corresponde al 29.76%; el Partido Verde, obtuvo 196 votos lo que corresponde al 0.48%; al Partido del Trabajo, 934 votos lo que corresponde al 2.29%; Movimiento Ciudadano, obtuvo 1270 votos lo que corresponde al 3.12%; el Partido Nueva Alianza, obtuvo 829 votos que representan el 2.04% de la votación emitida; la coalición PRI-PVEM, obtuvo 542 votos que representan el 1.33%; la coalición PRD-PT-Movimiento Ciudadano, obtuvo 1322 votos que representan el 3.25%; a la coalición PRD-PT, 134 votos que corresponde al 0.33%; la coalición PRD-Movimiento Ciudadano, obtuvo 61 votos que corresponden al 0.15%; la coalición PT-Movimiento Ciudadano, obtuvo 41 votos que representan el 0.10%; cada porcentaje corresponde al 100% de la votación emitida por los mexicanos en el extranjero el 1o. de julio de 2012.

En el análisis de la variable de los estados fronterizos, Baja California es el que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida, seguido por Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Coahuila, el primero obtuvo 1566 votos; el segundo obtuvo 1430 votos; el tercero obtuvo 928 votos; el cuarto obtuvo 841 votos; el quinto y último obtuvo 797 votos. Formando un conjunto de los estados fronterizos y sumando sus votaciones obtenidas nos da un total de 5562 lo que constituye el 7.3% del total de la votación de los mexicanos en el extranjero.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Elaboraciones propias con datos oficiales del Instituto Federal Electoral, obtenidas de: <http://www.votoextranjero.mx/es/web/ve/resultados-del-voto> (14 de agosto de 2012).

Ahora bien, comparando la población de los estados fronterizos con la del resto del país, se puede establecer que los estados fronterizos participaron en un porcentaje mayor que el resto de la nación, dato que resulta interesante porque el análisis de un fenómeno político social se debe analizar en todo su contexto. Así, el estado de Baja California tiene una población de 3 155 070; el estado de Chihuahua una población de 3 406 465; el estado de Tamaulipas una población de 3 268 554; el estado de Sonora una población de 2 662 480; el estado de Coahuila una población de 2 748 391; lo que nos da un total de 15 240 951, comparado contra 112 336 538 habitantes, lo que representa el 7.37% del total de la población.

Especial atención requiere los nacionales residentes en los Estados Unidos de América, así lo afirmó el doctor Jorge Carpizo Mac Gregor al sostener que la cantidad de votos emitidos por los nacionales residentes en el extranjero es tal que no tiene influencia alguna en el resultado final de una elección general; sin embargo, habría que estudiar con cuidado el caso de Estados Unidos, donde el número de esos votos sí alcanza una cantidad considerable, aunque constituye un porcentaje pequeño respecto al padrón electoral; en general existe poco interés por inscribirse en los padrones o listas *ad hoc* y en la mayoría de los casos el tanto por ciento de los inscritos o registrados que ejercen el derecho de voto también es bajo. Mi hipótesis es que este interés moderado responde a que esos residentes nacionales están un poco o un mucho desvinculados de su país de origen, o porque al final de cuentas el gobierno que se elija no los va a gobernar, hasta ahora esta clase de voto no se ha “politizado”, como sería el caso de que grupos de poder o de interés del país en el cual se reside, tengan manifiesta inclinación por influir en los resultados finales de la elección del país de origen.<sup>39</sup>

### VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Visto lo anterior, es necesario realizar la siguiente reflexión y deducción, si justicia es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales,

<sup>39</sup> *Idem.*

implica que los ciudadanos mexicanos que viven en el territorio se encuentran en igualdad de circunstancias entre ellos, es decir, son iguales, por lo que deben ser tratados iguales, deben pues cumplir con los mismo requisitos para ejercer su voto, pero los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero no se encuentran en igualdad con los que están en el territorio nacional, se encuentran en una situación social diferente, pero por esta razón no pueden ser limitados a ejercer su más grande prerrogativa, como el no poder votar por no tener su credencial para votar, por lo que en virtud de su situación social diferente se les debe pedir que acrediten su situación de ciudadanos mexicanos con cualquier documento oficial, que lo realicen en la embajada de México ubicada en el país en donde se encuentren, sin que por su estancia irregular en el país donde se encuentren tengan consecuencias negativas.

Además, se debe analizar los estatus de los nacionales en el extranjero, porque si internacionalmente mediante los tratados México se compromete a respetar y garantizar su derecho al voto, así como en la Constitución federal y en las leyes secundarias, empero, de acuerdo a los mecanismos establecidos en la ley sólo pueden votar los nacionales que están legalmente en el país de que se trata, pero la estancia de los nacionales en el extranjero obedece a una causa de trabajo o necesidad personal de desarrollo, lo que implica que es una situación social diferente, pero además contribuyen con la nación con aportación de divisas, por lo que no son criminales, sino que están en una condición social determinada.

Por último, si México garantiza el derecho al voto a todos los ciudadanos mexicanos que tengan un modo honesto de vivir, que no sean prófugos de la justicia, que no estén sujetos a una causa criminal o cumpliendo una sentencia, es decir, que no tengan suspendidos sus derechos políticos, y también garantiza el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, mientras no tengan suspendidos sus derechos políticos, estos ciudadanos tienen el derecho a votar con independencia de su situación de estancia en el país de que se trate, por lo que se deben buscar los mecanismos necesarios para que todo el universo de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su más alta prerrogativa, el derecho constitucional a votar.

Por todo lo antes analizado, se propone como solución a las problemáticas planteadas: 1) el aceptar como documento de identificación para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho a votar, el pasaporte mexicano; 2) se realicen las modificaciones legales y reglamentarias, para que en las embajadas mexicanas se establezca el procedimiento necesario para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, puedan tramitar su credencial para votar que expide el Instituto Federal Electoral, y 3) se dé mayor difusión del derecho político electoral de votar de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero de manera permanente, por ejemplo, que en el programa paisano se agregue en la difusión una explicación clara, sencilla, de cómo concretizar ese derecho, asimismo, queobre dicha información y se divulgue en las embajadas mexicanas.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER V., Jorge (coord.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte, 2005.
- ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho electoral*, México, Oxford, 2011.
- BÁRCENA ZUBIETA, Arturo, *La prueba de irregularidades determinantes en el derecho electoral un estudio desde la teoría de la argumentación*, México, Porrúa, 2008.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, et al., *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia, Influencias de la Suprema Corte en la Consolidación de la Democracia en México*, México, SCJN, 2007.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, México, Trillas, 2008.
- CASTILLA PENICHE, Rafael Alberto, “La implementación del voto de los mexicanos en el extranjero”, en GARCÍA OCHOA, Juan José (coord.), *Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior*, México, Editorial Centro de Producción Editorial, Cámara de Diputados Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2005.

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge y VALADÉS, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

*Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. XII, Debate Legislativo sección Primera, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

GALINDO GARFIAS, Ignacio et al., *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

GÓMEZ-PALACIO, Ignacio, *Procesos electorales*, México, Oxford, 2002.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, t. II, México, Ángel Editor, 2007.

*Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-IFE, 2008 (traducción de *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, 2007).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

*Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992.

*Diccionario Jurídico*, Ediciones Valleta, 2006.

<http://www.votoextranjero.mx/es/web/ve/resultados-del-voto> (14 de agosto de 2012)

<http://portal.sre.gob.mx/pcdh/ingles/documentos/> (13 de septiembre de 2012)

<http://www.cidh.org/annualrep/99span/capitulo5b.htm> (5 de noviembre de 2012)

<http://www.votoextranjero.mx/> (27 de junio de 2013).

<http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo> (27 de junio de 2013).

IUS 2011, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.