

Voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero

Vote for aboard Federal District citizens

Carla A. Humphrey Jordan*

Fecha de recepción: 3 de junio de 2011

Fecha de aceptación: 26 de agosto de 2011

RESUMEN

La regulación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero es producto de una demanda creciente que durante casi una década llevaron a cabo varias organizaciones de ciudadanos. No fue sino hasta 2006 en que se materializó el ejercicio de este derecho, para la elección de presidente de la República.

En congruencia con las reformas constitucionales y legales que hicieron posible el voto en el extranjero para presidente, a partir de 2012 será posible que los ciudadanos del Distrito Federal residentes fuera del país también puedan emitir su voto en la elección de jefe de gobierno, por lo que el Instituto Electoral local se ha abocado a realizar las acciones necesarias para materializar el ejercicio de este derecho.

Pero el voto en el extranjero no se agota en sí mismo, sino que de ahí derivan otros temas que ameritan, a la brevedad, atención legislativa.

PALABRAS CLAVE: voto, extranjero, Distrito Federal, derechos político-electorales, jefe de gobierno.

* Consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

ABSTRACT

Due to the crescent citizen's demand around 10 years ago, Mexican law allowed the right to vote for those citizens that reside in another country or city. In 2006, for the first time abroad Mexicans citizens could vote for the President election.

Consistent with the constitutional and legal reforms that made the country voting for President, in the year 2012; the local law was reformed to give them the right to vote for the Head of Government. Therefore, the Mexico City Electoral Institute has been working and taking the necessary actions to realize the exercise of this right for the next year.

This is part of the first step in a global democracy The vote from abroad does not end in itself, there are other issues that need to be attended, and we are working on it.

KEYWORDS: vote, abroad, Mexico City, electoral political rights, head of government.

Introducción

El 20 de diciembre de 2010 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el que se expidió el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, mismo que entró en vigor al día siguiente.

El ordenamiento referido presentó innovaciones respecto del otrora Código Electoral del Distrito Federal, no sólo porque se adecuó la regulación de diversos rubros o temas, atendiendo criterios jurisdiccionales y experiencias de procesos electorales recientes, sino que, además, incorporó otros temas que hasta entonces carecían de regulación a pesar de su innegable importancia en el desarrollo del sistema político-electoral del país y su régimen democrático.

Uno de dichos temas es el relativo a la implementación, por primera vez, del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno. De esta manera, se da un paso determinante en el respeto irrestricto de los derechos político-electorales y en el establecimiento de cauces y procedimientos para que todos los ciudadanos del Distrito Federal puedan ejercerlos a cabalidad.

A propósito de lo anterior, el presente ensayo tiene la finalidad de exponer algunas consideraciones en torno a las reformas legales que hicieron posible que, a partir de la próxima elección de jefe de gobierno, también voten los ciudadanos que radican en el extranjero, atendiendo así un reclamo histórico.

El ensayo se integra por tres apartados. El primero de ellos se refiere a los antecedentes y el contexto en el que se desarrollaron las reformas al marco normativo electoral del Distrito Federal. Se da cuenta de las reformas constitucionales y legales por medio de las cuales se implementó el voto de los mexicanos en el extranjero para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y cómo, en congruencia con esas reformas, se hizo posible reformar la legislación electoral del Distrito Federal para garantizar y materializar este importante derecho.

El segundo apartado se refiere de forma específica a la implementación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero. En el mismo se analizan las reformas a la normatividad local en este tema y las actividades que a la fecha han sido llevadas a cabo por parte de la autoridad administrativa electoral del Distrito Federal para que en la próxima elección de jefe de gobierno se pueda ejercer este importante derecho.

En el tercer apartado se analiza que si bien con la implementación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero se da un paso firme para el desarrollo y la consolidación del sistema político-electoral del país, su régimen democrático y el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el tema no se agota en sí mismo, sino que a partir de éste se ponen de manifiesto otros temas pendientes a los que, eventualmente, deberá darse atención legislativa, habida cuenta las importantes repercusiones que pueden llegar a tener no sólo en los procesos electorales sino, en general, en el desarrollo democrático nacional. Así, de manera enunciativa más no limitativa, se analizan temas como la implementación del voto en el extranjero en la totalidad de entidades federativas; la propaganda político-electoral en el exterior a través de radio, televisión e internet; así como la implementación de mecanismos diversos para recabar la votación, como la urna electrónica, el voto telefónico, a través de mensaje SMS, la digitalización de credenciales de elector, el voto con huella digital, entre otras.

En todo caso, el régimen democrático si bien ha tenido avances significativos en los últimos años está lejos de ser perfecto o acabado; por el contrario, debe estar en continuo desarrollo y mejora, siempre atendiendo a las necesidades y circunstancias de la sociedad y es en este sentido en el que todas las propuestas que se emitan para mejorar las instituciones del país deben ser analizadas y, en su caso, atendidas, pues además de las propuestas de reforma que se planteen, la democracia se basa en la participación de los ciudadanos.

Antecedentes y contexto del voto de los mexicanos en el extranjero

Si se analiza la historia político-electoral del país, podemos advertir que la misma se ha caracterizado por un notable desarrollo del régimen democrático a través de leyes e instituciones cuyo objetivo esencial ha sido establecer mecanismos y procedimientos para garantizar elecciones libres y auténticas para la renovación de los cargos de elección popular en los tres ámbitos de gobierno en el país.

De igual manera, en la evolución de las leyes e instituciones político-electorales del país se advierte que en los últimos años se han implementado medidas tendentes no sólo a garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, sino de manera paralela, llevar a cabo aquellas acciones orientadas a procurar que el catálogo de dichos derechos se amplíe y se consolide, ya sea porque se ha dado la calidad de derecho político a otros que previamente no la tenían o bien, porque hay otros derechos que, sin ser propiamente de naturaleza político-electoral, constituyen un presupuesto para el adecuado ejercicio de los mismos.

A manera de ejemplo, y por mencionar algunos de los avances más significativos del sistema político-electoral del país y, en general, del régimen democrático, podemos mencionar, entre otros, el derecho al voto de la mujer; la integración de órganos de representación popular más plurales, por medio del principio de representación proporcional y primera minoría, aplicables para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión; la incorporación de cuotas de género como una medida de acción afirmativa para garantizar mayor equidad en la postulación de candidatos; y, muy recientemente, la obligación de los partidos políticos de destinar un porcentaje de su financiamiento público para el desarrollo de mujeres y jóvenes, así como la implementación del derecho al voto de los mexicanos que radican fuera del territorio nacional para la elección de presidente de la República.

A propósito del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, es de señalar que su regulación e implementación fue producto de impor-

tantes esfuerzos y coordinación entre el Congreso de la Unión, el Instituto Federal Electoral (IFE), así como de diversas organizaciones ciudadanas que durante mucho tiempo habían pugnado por la materialización de este derecho previsto constitucionalmente. En efecto, si bien las iniciativas de reforma legal para la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero se presentaron a partir de 1998, el tema ya había sido materia de discusión en distintos ámbitos. Así, no pasa desapercibido que en 1996 se reformó, entre otros, el artículo 36 constitucional, a efecto de abrir la posibilidad para la implementación de este derecho a los nacionales residentes en el exterior, al señalar que el voto se ejercerá en los términos señalados por la ley de la materia. Esta reforma constituyó, definitivamente, el primer gran paso para materializar el ejercicio de este importante derecho que, como se ha señalado, había sido un reclamo que cada vez tomaba mayor fuerza, pero que no había sido atendido por el Estado mexicano (DOF 1996, 2-13).

Aunado a lo anterior, no pasa inadvertido que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997, se reformó el artículo 32 constitucional para establecer fehacientemente que la ley regulará el ejercicio de los derechos de los mexicanos que posean otra nacionalidad, así como normas para evitar conflictos por doble nacionalidad. Esta reforma constituyó un avance adicional en el proceso de reconocimiento y tutela de los derechos político-electorales de los mexicanos que residen fuera del país (DOF 1997, 2-3).

Al respecto, resulta relevante el planteamiento expuesto en el manual editado de manera conjunta entre el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el IFE, al señalar que

la posibilidad de que las personas que se encuentran fuera de su país puedan ejercer su derecho al voto ha sido durante mucho tiempo motivo de interés en el diseño y la administración electoral. Este tema se ha vuelto más relevante a medida que se incrementa el nú-

mero de países que celebran elecciones democráticas. No es sólo el hecho de que un número cada vez mayor de personas trabaje y viaje alrededor del mundo; en la medida en que se llevan a cabo elecciones en países en transición tras regímenes autoritarios, y más aún después de conflictos armados, el derecho de los refugiados y de las personas que viven fuera de su país a participar en la construcción de su futuro es cada vez más importante (Ellis 2007, p. V).

Razonamientos similares emitieron los diputados al discutir las reformas a la ley de la materia. En efecto, en el Dictamen de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados en la sesión que ese órgano legislativo celebró el 22 de febrero de 2005, se justifica la importancia de la implementación de este importante derecho:

... ha sido una demanda histórica por parte de los mexicanos en el exterior el que se les permita votar en el proceso electoral para elegir a las autoridades mexicanas.

[...]

... los migrantes mexicanos por nacimiento siguen siendo nacionales y ciudadanos, en esto último sólo aquellos que cumplan con los requisitos, y que tienen derechos y obligaciones iguales a los mexicanos en territorio nacional.

Durante el siglo XIX se consideró que los conceptos de “pueblo”, “ciudadanía”, y “territorio” estaban indisolublemente ligados. La realidad cotidiana de principios del siglo XXI no es la que imaginaban los republicanos del XIX, sino la de un constante flujo de pueblos y personas que no respetan límites geográficos, y por ello no debe extrañarnos que el concepto clásico de ciudadanía esté siendo fuertemente debatido en todo el mundo (Pablo Mijangos y González), más aun, ahora debemos entender el concepto de “ciudadano

transnacional”, término que ha sido definido dentro del concepto de la “gran villa” y la globalización de la socióloga Sassen, un ejemplo de ello es la Unión Europea.

[...]

... Entre 1988 y 1994 se incrementaron los contactos con asociaciones empresariales mexicano-norteamericanas, se fomentó la organización de “clubes de oriundos”, y se crearon programas de apoyo al migrante y nuevos consulados, pero todas estas iniciativas resultaron infructuosas...

[...]

Conviene recordar que los migrantes mexicanos en Estados Unidos, desde 1988, han realizado un sinnúmero de foros y reuniones para analizar y promover el ejercicio de sufragio desde el extranjero, incluso han realizado eventos simbólicos democráticos de participación política durante los procesos electorales presidenciales del 1988, 1994 y 2000 (CDDHCU 2005, 2).

Por su parte, el Senado de la República también advirtió la importancia de la implementación de este importante derecho, en los siguientes términos:

...la reforma electoral de 1996 representó un hito en la historia política de México porque en definitiva permitió la alternancia pacífica en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal en el año 2000. Sin embargo, aún queda pendiente cumplir con uno de los fundamentos que motivaron la realización de esta reforma y es el de diseñar un mecanismo que permita el ejercicio efectivo de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

[...]

...el voto es un derecho humano de naturaleza civil y política que ha sido reconocido en diversos tratados internacionales firmados y ratifica-

dos por México. En especial, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de los Derechos del Hombre” (CDDHCU 2005).

Si bien, durante varios años se llevaron a cabo esfuerzos importantes para la materialización del voto de los connacionales residentes en el extranjero en igualdad de condiciones que quienes radican en el territorio nacional, éstos no rindieron frutos en lo inmediato; sin embargo, como consecuencia de dichos esfuerzos, diversos legisladores se dedicaron a la presentación de iniciativas orientadas a regular este derecho y los procedimientos tendentes a su materialización, que, una vez agotado el proceso legislativo, se tradujeron en el Decreto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005.¹

De acuerdo con el marco normativo aprobado, el IFE —en coordinación con otras autoridades y dependencias, como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el entonces denominado Servicio Postal Mexicano, así como diversas organizaciones ciudadanas— se abocó a organizar el proceso electoral federal ordinario 2005-2006, incluyendo las actividades inherentes a recabar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el cual, cabe recordarlo, se llevó a cabo vía postal, a efecto de que, tal como lo señaló el Legislativo, dichos sufragios se emitieran en condiciones lo más semejante posible a como lo emiten los ciudadanos que radican en territorio nacional, es decir, a través de una boleta impresa, en la que el elector pone una marca sobre el emblema del partido político o coalición de su

¹ Es importante señalar que si bien el Dictamen referido fue analizado y aprobado en la sesión de la Cámara de Diputados del 22 de febrero de 2005 y se remitió al Senado para los efectos constitucionales, el 27 de abril de 2005 dicho órgano legislativo aprobó el Dictamen con modificaciones y lo remitió de nueva cuenta a la Cámara de Diputados, que lo aprobó en su sesión del 28 de junio de ese año.

preferencia, y salvaguardando los principios y características rectoras del sufragio: universal, libre, secreto y directo.

Si bien dicha reforma resultó loable y atendible, es importante señalar que las reformas constitucionales y legales que hicieron posible que los mexicanos que radican en el extranjero pudieran emitir su voto para presidente de la República tardaron en emitirse, máxime si no se pierde de vista que desde 1998 existieron iniciativas respecto de este tema y que no fue abordado legalmente sino hasta 2005, a pesar de que los mexicanos residentes en el extranjero planteaban el reclamo creciente de que se les garantizara el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales, habida cuenta de que, en un número importante de casos sus familias continúan radicando en territorio nacional e, incluso, por las importantes aportaciones que, a pesar de radicar fuera, continúan haciendo al país.

En efecto, el solo hecho de que los nacionales radiquen fuera del territorio nacional no genera, por sí misma, la pérdida de la calidad de ciudadanos y, por ende, los derechos y prerrogativas del ciudadano continúan incólumes; sin embargo, al ser el derecho al voto de sustento constitucional pero de regulación legal, es inconcuso que para su adecuado ejercicio se precise que la ley de la materia establezca los cauces y procedimientos conforme a los cuales debe ejercerse. No pasa desapercibido, en este sentido, que los artículos 34 y 36, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) son categóricos al establecer, por una parte, que son ciudadanos mexicanos los hombres y mujeres mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir y que es obligación de los ciudadanos votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

Como se puede advertir, si bien el texto constitucional no establece como requisito de ciudadanía ni para el ejercicio de los derechos inherentes a la misma que se deba residir en territorio nacional, sí es categórico al establecer que los mecanismos y procedimientos para el ejercicio del voto estarán previstos en ley y el voto se ejercerá con apego a esas disposiciones. Así, al no haber estado regulado el procedimiento conforme

al cual los mexicanos residentes en el extranjero podrían emitir su sufragio, se les impedía ejercerlo, limitando así, de manera indebida, los derechos con que cuentan por el solo hecho de ser mexicanos.

A mayor abundamiento, es importante destacar que el apartado C del artículo 37 constitucional, en relación con el artículo 38 del mismo ordenamiento, determinan fehacientemente las causas de pérdida de ciudadanía y la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano. Entre las causales o supuestos de ambos preceptos no se advierte alguno relativo a radicar fuera del territorio nacional. Así, la omisión del Legislativo de emitir la normatividad atinente para la materialización práctica de este derecho constituía, desde mi perspectiva, una conculcación a los derechos políticos de los ciudadanos que radican en el exterior.

En efecto, como se desprende de los preceptos constitucionales referidos, el sólo hecho de residir fuera de territorio nacional no implica la pérdida de derechos; siendo esto así, resultaba un imperativo para el legislador establecer los procedimientos legales atinentes para que los mexicanos que se encuentren fuera del país puedan continuar ejerciendo la totalidad de sus derechos.

En el proceso electoral federal de 2006, se recibieron un total de 54,780 solicitudes de registro a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, de las cuales resultaron procedentes 40,876; y de éstas, se recibieron un total de 32,632 votos, mismos que fueron debidamente computados y registrados para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (IFE 2006, 23).

Más allá de que este ejercicio puede ser analizado desde varias perspectivas y ángulos, resulta innegable que el mismo constituyó una manera de remontar una desventaja histórica que había estado manifiesta durante mucho tiempo: que los ciudadanos mexicanos que por cualquier razón o circunstancia no radican en territorio nacional, se encontraban impedidos para ejercer a cabalidad la totalidad de derechos que la CPEUM les otorga, como el de voto.

Implementación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero

En congruencia con la regulación e implementación del voto de los mexicanos en el extranjero para la elección de presidente de la República que se llevó a cabo por primera vez en la historia nacional en 2006, en el ámbito del Distrito Federal también se han llevado a cabo acciones para la instrumentación y materialización de este importante derecho.

En efecto, el Código Electoral del Distrito Federal que estuvo vigente hasta el 20 de diciembre de 2010, ya preveía en su artículo 95, fracción XXXI, la atribución del órgano superior de dirección de analizar, previa evaluación de viabilidad presupuestal y operativa, la posibilidad de llevar a cabo la elección de jefe de gobierno para los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, así como la atribución de emitir las disposiciones que resultaran necesarias al respecto.

El paso definitivo en la consolidación de este derecho en el Distrito Federal lo constituyó la publicación, en la Gaceta Oficial, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal el 20 de diciembre de 2010, entre cuyas innovaciones presentó la regulación puntual del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, para la elección de jefe de gobierno. En efecto, los artículos 14, fracción III; 35 fracciones I, inciso d) y XXVIII; 57 y 370 del Código referido regulan este rubro y de dichos preceptos destacan los siguientes elementos:

- a) El jefe de gobierno será electo en todo el territorio del Distrito Federal, el cual será considerado una sola Circunscripción. Para efecto de dicha elección, se considerarán como emitidos dentro de la referida Circunscripción, los sufragios de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero.
- b) Son atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, entre otras, la de emitir la normatividad y procedimientos para la organización y desarrollo de los procesos electora-

les, de participación ciudadana, así como para el empleo de sistemas electrónicos de votación y para el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero; así como la de aprobar los mecanismos, documentación y demás insumos necesarios para promover y recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, por lo que se refiere únicamente a la elección de jefe de gobierno.

- c) De igual forma, es atribución del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal la de constituir un comité, a cuyo cargo se encontrará la coordinación de las actividades relativas a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, para la elección de jefe de gobierno.
- d) El cómputo total de votación para la elección de jefe de gobierno se llevará a cabo el sábado siguiente al día de la jornada electoral y en el mismo se deberá considerar la votación recabada en el extranjero.
- e) La elaboración y presentación ante el Consejo General del Informe estadístico, a partir de los resultados obtenidos en la votación de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero.

En efecto, el legislador local determinó reconocer y garantizar el derecho de voto para la elección de jefe de gobierno de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, de manera que a partir de la aprobación del nuevo ordenamiento, el IEDF, en su calidad de autoridad en la materia electoral en el Distrito Federal a cuyo cargo se encuentra la organización de los procesos electorales locales, ha concentrado sus esfuerzos en adoptar las medidas y acciones tendentes a dar cumplimiento a las disposiciones del Código de la materia en este tema, entre las que destacan las siguientes:

- a) A efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 57 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distri-

to Federal, el 28 de febrero de 2011, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal aprobó el Acuerdo por el que se designó a la consejera y consejeros electorales que integrarán el Comité que coordinará las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno de 2012, mismo que quedó identificado con la clave ACU-018-11 (IEDF 2011a, 7-10). Cabe señalar que, en cumplimiento de lo dispuesto por el propio Acuerdo del Consejo General, dicho órgano se instaló ese mismo día.

- b) En ejercicio de las atribuciones que el artículo 57 del Código de la materia le confiere, y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el punto sexto del Acuerdo ACU-018-11, el Comité referido en el inciso anterior presentó al Consejo General, en sesión pública celebrada el 28 de marzo de 2011, su Manual de funcionamiento; calendario de actividades y su programa de trabajo.
- c) Desde la integración de dicho Colegiado, ha sostenido reuniones de trabajo con diversas autoridades e instancias en México y el extranjero a efecto de solicitar colaboración y apoyos técnicos para la implementación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes fuera del territorio nacional. Tal es el caso de la SRE, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, el IFE, el gobierno del Distrito Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otras.

Es importante señalar en este punto que, a diferencia de la legislación federal, que expresamente determina que el voto de los mexicanos en el extranjero debe ser postal, la legislación del Distrito Federal no establece una modalidad específica para recabar el voto, de manera que la autoridad administrativa electoral del Distrito Federal cuenta con libertad para analizar distintas alternativas que permitan garantizar el ejercicio del derecho de voto, en las condiciones más óptimas posibles en cuanto a facilidades para el ciudadano, reducción de costos, oportunidad de la votación, entre otros.

A propósito de lo anterior, y como parte de las medidas que se han llevado a cabo para la instrumentación del ejercicio del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, se encuentra la de contar con una relación puntual sobre el universo o el número total de ciudadanos del Distrito Federal que se encuentran fuera del territorio nacional y que eventualmente llegarían a ejercer su derecho al voto en la próxima elección de jefe de gobierno del Distrito Federal.

Al respecto, y como un primer dato de aproximación respecto al universo y ubicación de los ciudadanos del Distrito Federal que residen en el extranjero, de acuerdo con el IME, hasta 2009 había un total de 93,262 ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, quienes estaban distribuidos por continentes, de la siguiente manera:

Cuadro 1. Ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero (2009)

Continente	Ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero	Porcentaje (%)
África	87	0.09
América	87,113	93.41
Asia	1,221	1.31
Europa	4,680	5.02
Oceanía	161	0.17
Total	93,262	100.00

Fuente: IEDF, 2011b, 6 y 7.

El cuadro anterior es ilustrativo, pues da clara cuenta de que la mayor concentración de ciudadanos del Distrito Federal residentes en el exterior recae en los países de América, particularmente en Estados Unidos y Canadá, seguida de Europa, Asia, Oceanía y África, respectivamente (IME 2009).

De igual manera, de conformidad con el IME, las entidades federativas con mayor índice de migración son el Distrito Federal, Chihuahua,

Veracruz, Jalisco, Puebla, Nuevo León, Estado de México, Guanajuato, Michoacán y Tamaulipas, lo cual se confirma si se considera que, en la elección de mexicanos residentes en el extranjero para presidente de la República que se llevó a cabo en 2006, los que más votaron fueron los ciudadanos del Distrito Federal al acumular 5,402 votos, es decir, 16.5% del total recibido, que fue de 32,632 (IFE 2006, 22).

No pasa desapercibido, por otra parte, que otras instituciones, como la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal (SEDEREC) reportan un número aproximado de 755,200 ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, particularmente en Estados Unidos de América y Canadá (SEDEREC 2010, 16).

Cuadro 2. Relación de estados y ciudades en Estados Unidos, con mayor concentración de ciudadanos del Distrito Federal

Estado	Ciudades
California	<ul style="list-style-type: none"> • Los Ángeles • San Francisco • Santa Anna
Illinois	<ul style="list-style-type: none"> • Chicago
Texas	<ul style="list-style-type: none"> • Houston • Dallas
Nueva York	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva York
Arizona	<ul style="list-style-type: none"> • Phoenix
Nevada	<ul style="list-style-type: none"> • Las Vegas

Fuente: IEDF, 2011b, 6 y 7.

Es importante señalar que la diferencia en los datos que reportan ambas instituciones deriva de la fuente de su información, ya que mientras que para el IME la fuente de sus datos es el número de ciudadanos que han solicitado su cédula consular, la cual es de tramitación opcional, en

el caso de la SEDEREC, ésta obtiene los datos a partir de las encuestas a los habitantes del Distrito Federal que ha venido practicando anualmente desde 2008. En el caso específico de la cifra indicada con anterioridad, ésta deriva de las encuestas practicadas en 2008 y 2009, de conformidad con el Cuarto informe de labores de 2010 de la propia Secretaría.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido que parte de la problemática que representa para la sistematización de la información consiste en que los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero no se encuentran concentrados o agrupados en sitios específicos, como ocurre con los ciudadanos de otras entidades federativas, lo que genera que se cuente con datos diferenciados en cuanto a su número y ubicación. De ahí que organizar esa elección sea precisamente uno de los retos de la autoridad electoral local.

Para ésta, resulta de vital importancia avanzar en la precisión del universo de ciudadanos que habrá que atender en la próxima elección, en virtud de que la ley ofrece un amplio margen de operación para hacer valer este derecho. Desde que se constituyó el Comité de seguimiento de las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, el IEDF ha tenido que adecuar y precisar el marco normativo para garantizar la operatividad del nuevo modelo. Esto lleva, entre otras responsabilidades, la de definir la o las modalidades a través de las cuales los conciudadanos del Distrito Federal en el exterior emitirán su voto. Si bien el modelo federal, a través del voto postal, garantiza un camino ya experimentado, lo cierto es que resulta factible ensayar mecanismos vía instrumentos informáticos y comunicación a distancia. Sin duda, internet constituye una herramienta de primer nivel para avanzar en la tarea de facilitar a nuestros connacionales el ejercicio de su derecho a votar.

Las decisiones por tomar no son fáciles, pues además de la definición técnica, la garantía de la operacionalidad y la construcción del consenso político que dé transparencia al proyecto, la autoridad debe cuidar sigilo-

samente que este derecho no se convierta en un elemento que encarezca aún más el costo de la democracia capitalina.

En suma, en los próximos meses, el instituto electoral local continuará generando las condiciones necesarias para la materialización de este importante derecho ciudadano, pues existe la convicción de que en la medida que se garantice a todos los ciudadanos el ejercicio cabal y pleno de sus derechos, se estarán sentando bases firmes para el desarrollo del régimen democrático y su consolidación.

*Reformas pendientes
derivadas de la implementación del voto
de los ciudadanos del Distrito Federal
residentes en el extranjero*

En los apartados anteriores se ha analizado de manera muy breve y sucinta, por una parte, la evolución del régimen democrático del país derivado de la implementación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se materializó por primera vez en el proceso electoral de 2006 y las vicisitudes y eventualidades que se han superado para llegar a la implementación de este importante derecho para los connacionales que por cualquier razón o circunstancia radican fuera del territorio nacional. Por otra parte, también se ha analizado que en congruencia con las reformas a la legislación federal en este rubro, la Asamblea Legislativa determinó regular la implementación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno y, a partir de la entrada en vigor del Código de la materia, el instituto electoral local se ha dedicado al análisis del tema y a la exploración de alternativas para garantizar el ejercicio de este derecho en las mejores condiciones posibles, no sólo en términos económicos, sino también operativos.

Ahora bien, a nadie escapa la importancia del reconocimiento y la implementación de este derecho; sin embargo, éste no se agota en sí mismo. No podría argumentarse que el régimen democrático o el sistema elec-

toral se encuentran satisfechos o plenos por la implementación de este derecho político-electoral, sino que ésta constituye apenas un punto de partida para otros temas que deben analizarse de manera pormenorizada y exhaustiva para que, en caso de que así se determine, se traduzcan en adecuaciones al marco normativo vigente y, eventualmente, existan mejores condiciones y mayores garantías para el ejercicio de la totalidad de derechos, como las que de manera enunciativa más no limitativa se exponen a continuación.

La primera y más importante, me parece, es que esta medida permee a la legislación de la totalidad de entidades federativas, no sólo para que los ciudadanos de esas entidades que radican fuera del territorio nacional puedan votar en las elecciones de gobernador, sino que, en la medida en que estas acciones se implementen por las entidades federativas y por la Federación será más factible la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno y, de esta manera, se puede garantizar mayor eficiencia, eficacia y racionalidad de los procedimientos, por ejemplo, en cuanto a recursos financieros y humanos. En efecto, si la regulación del voto de los mexicanos en el extranjero permea a la totalidad de entidades federativas, la organización de estos procesos electorales puede darse de manera coordinada, lo que propiciaría que las autoridades electorales involucradas sumen esfuerzos y, en la medida de lo posible y de acuerdo con su ámbito competencial, que compartan o distribuyan responsabilidades. De esta manera sería factible una mejoría en los procedimientos, aparejados de la correspondiente racionalización y maximización de los recursos monetarios, humanos y técnicos que resulten necesarios para la organización y desarrollo de estos mecanismos.

No pasa desapercibido que a la fecha únicamente los estados de Michoacán y Morelos, además del Distrito Federal, prevén el voto de sus ciudadanos residentes en el exterior. Sin embargo, de la revisión cuidadosa de los códigos electorales de las otras 29 entidades federativas, resulta interesante encontrar que la preocupación por avanzar en este mismo

sentido no está presente, salvo en las siguientes contadas excepciones (IJJ 2011).

Por principio, el caso de Zacatecas resulta particularmente interesante, pues si bien su legislación no prevé que los zacatecanos en el exterior voten para elegir a las autoridades del estado, su ley reconoce que la colonia zacatecana en el exterior merece que existan “candidatos migrantes”. En pocas palabras, la ley establece que exista un candidato con residencia binacional, que pueda ser elegido para integrar la Cámara de Diputados local y de esta manera representar a los zacatecanos que viven fuera. El mismo caso ocurre en el estado de Durango. Es importante recordar que estas dos entidades son particularmente exportadoras de migrantes a los Estados Unidos.

El caso de Coahuila también es interesante, pues su actual ley sigue el mismo patrón que originalmente estableció la ley federal. Es decir, uno de los transitorios de la ley establece que se deberá integrar una comisión para analizar las disposiciones nacionales e internacionales en materia del voto extraterritorial. Si bien no hay avances aún al respecto, está puesta la semilla.

Del análisis de los datos anteriores se pone de manifiesto no sólo una necesidad práctica de coordinación entre autoridades, sino además, la importancia de generar condiciones idóneas para que la totalidad de mexicanos que no radican en territorio nacional, puedan ejercer su derecho al sufragio, tanto en las elecciones de presidente de la República, como de gobernador de la entidad de la que son originarios. Esta necesidad de coordinación se pone más de manifiesto en el caso de elecciones concurrentes, pues es claro que al celebrarse la jornada electoral federal y de una o varias entidades federativas en una misma fecha, ningún sentido tendría que cada una de éstas que estuvieran involucradas llevaran a cabo acciones por cuenta propia o de manera aislada, pues se estarían duplicando esfuerzos y actividades, e incluso, podría llegar a desinformarse a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Otro de los rubros de los que, se considera, ameritan un análisis exhaustivo y pormenorizado por parte de los órganos legislativos, a propósito de la implementación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, es el relativo a la publicidad política en el exterior.

Al respecto, si bien considero acertada la restricción a partidos políticos y candidatos de realizar actos de campaña o de promoción política fuera del territorio nacional por cualquier medio, no pasa desapercibido, por una parte, que los ciudadanos que radican fuera del territorio nacional deben contar con información sobre las campañas, los candidatos y sus plataformas, a efecto de que cuenten con elementos suficientes para emitir su voto, aunado al hecho de que, en el caso de las autoridades electorales, no resulta aplicable la restricción referida, pues pueden llevar a cabo difusión del proceso electoral. Así, los partidos y candidatos no pueden realizar actos de campaña ni de promoción política en el exterior, por lo que debe analizarse la instrumentación de un mecanismo por medio del cual, aun cuando no se lleven a cabo actos proselitistas propiamente dichos, permitan a los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior conocer las propuestas de los partidos políticos y sus candidatos.

En el caso del voto en el extranjero que tuvo lugar en el proceso electoral 2006 para la elección de presidente de la República, el Instituto Federal Electoral determinó enviar, junto con la boleta electoral, un disco informativo acerca de las campañas electorales de los distintos partidos y coaliciones y sus candidatos (IFE 2006, 22). Una medida semejante se llevará a cabo por parte del Instituto Electoral local, para el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero en la elección de jefe de gobierno en 2012.

Sin embargo, aun cuando esa medida funcionó para el ejercicio de 2006 en particular, debieran explorarse otras opciones que permitan un mayor impacto en los ciudadanos y que, en la medida de lo posible, resulten menos onerosas al erario. Es en este sentido, en el que la coordinación entre entidades federativas y autoridades cobra mayor relevancia, pues

este tipo de acciones pueden implementarse de manera coordinada, logrando una mayor eficacia y eficiencia en los procedimientos, lo que puede traducirse, a la vez, en resultados más positivos en términos de mayor participación, menores costos, mayor incidencia en los nacionales residentes en el exterior en cuanto a su involucramiento en el ámbito político-electoral del país, entre otras.

No obstante lo anterior, no debe pasarse por alto el hecho de que existen medios y mecanismos publicitarios que escapan a la competencia y alcances de la legislación y las autoridades electorales mexicanas, lo que podría llegar a comprometer la eficacia normativa y, particularmente, del procedimiento en análisis. Tal es el caso, por ejemplo, de los promocionales en radio y televisión, así como el uso de internet.

En el primer caso, y a pesar de que la Constitución y la ley electoral tanto federal como del Distrito Federal son categóricas al establecer que los partidos políticos no pueden contratar por sí o por interpósita persona, por cualquier mecanismo, tiempos aire en radio y televisión, así como prohibir tajantemente llevar a cabo actos de promoción política en el extranjero, no pasa desapercibido que algunas de las radiodifusoras o televisoras que transmiten en el territorio nacional cuentan con repetidoras en el extranjero, de manera que la publicidad que se transmite en el país es susceptible de transmitirse fuera del mismo. A pesar de que esta circunstancia ha sido detectada por los monitoreos que tanto la autoridad electoral federal como las instancias gubernamentales correspondientes llevan a cabo, a la fecha se trata de una eventualidad a la que no se ha dado solución, pues en estricto sentido no se trata de publicidad adicional ni de una infracción a la ley, sino un efecto en la manera en que se llevan a cabo las transmisiones en el país y que se reproducen en territorio extranjero, por cadenas afiliadas o repetidoras, con apego a la normatividad.

Por lo que se refiere al servicio de internet, y como ha sido analizado de forma reiterada tanto por las autoridades electorales administrativas como jurisdiccionales ya sean federales o locales, se trata de un proble-

ma complejo, habida cuenta de que, al tratarse de una red mundial de información, los mensajes que se transmiten en la misma no necesariamente se ajustan a la legislación nacional, máxime si no se pierde de vista el hecho de que en un número importante de casos dichos mensajes publicitarios se contratan fuera de territorio nacional, con apego a una legislación diversa, de manera que las autoridades mexicanas no cuentan con competencia para actuar, en caso de que la información difundida resultara conculcatoria de la normatividad, pues a pesar de que dicha publicidad sería visible o consultable en el país, no se habría celebrado de acuerdo con sus leyes. Esto genera, a la vez, que la autoridad mexicana no cuente con competencia para solicitar su retiro o suspensión, lo que definitivamente puede tener efectos negativos no sólo en la equidad de la contienda, sino en el adecuado proceso de voto de los mexicanos, incluidos los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero.

Un tercer aspecto que, derivado de la implementación del voto de los mexicanos, incluidos los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el exterior, ameritaría un análisis exhaustivo y pormenorizado y, en su caso, de regulación específica tanto en el ámbito federal como local, sería el relativo a la búsqueda de mecanismos diversos para recabar la votación y llevar a cabo los cómputos correspondientes, salvaguardando los principios rectores del ejercicio del voto, en particular los de universalidad y secrecía.

Como se comentó con anterioridad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es categórico al establecer, en sus artículos 314, 316, 325, 326, 331 y 333 que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero se emitirá vía postal y se computará con los votos que se emitan en territorio nacional. Esta acotación no existe en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; por el contrario, este último ordenamiento es flexible en la medida en que permite a la autoridad administrativa explorar alternativas y opciones que, salvaguardando las características esenciales del sufragio, permitan a la vez la optimización y maximización de los recursos, así como

la operatividad de la norma y su eficiencia y eficacia, en términos de participación ciudadana.

Al respecto, no pasa desapercibido que en los últimos años, tanto las autoridades electorales federales como las de las entidades federativas e incluso otras instancias, académicas, por ejemplo, han explorado otros mecanismos para el ejercicio del voto, dadas las características y principios a que este importante derecho se encuentra sujeto. El mecanismo que, en su caso, se adopte, debe garantizar todos estos aspectos atendiendo, sobre todo, la realidad nacional.

Para el caso del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, el instituto electoral local ha observado un mayor grado de viabilidad en dos mecanismos: el voto postal y el voto a través de internet.² En el primer caso, la emisión del voto y su remisión a la autoridad administrativa electoral a través del correo postal permitiría un mayor grado de coordinación con el IFE, autoridad en la materia en el ámbito federal que actualmente se encuentra realizando todas las acciones encaminadas a recabar el voto en el extranjero para la elección de presidente de la República que se llevará a cabo en 2012.

Por lo que se refiere a la emisión del sufragio a través de la red mundial de información internet, es innegable que ésta ofrece una gran facilidad de envío de datos con un alto grado de seguridad y confiabilidad. En el caso de un proceso electoral —habida cuenta la relevancia de los votos, no sólo para salvaguardar el adecuado desarrollo del proceso, sino además, por la incidencia que pueden llegar a tener en el resultado electoral y, por ende, en la elección del próximo jefe de gobierno del Distrito

² El 26 de mayo de 2011, el Comité encargado de coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno de 2012, del Instituto Electoral del Distrito Federal, celebró su Tercera Sesión Ordinaria en la que, entre otros puntos, abordó la propuesta de anteproyecto de Acuerdo del Consejo General del Distrito Federal, por el que se determinan dos modalidades para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno 2012 y se está a la espera de su aprobación y remisión al Consejo General del propio instituto.

Federal—, la autoridad administrativa electoral local debe dotar de certeza a ciudadanos, fuerzas políticas, candidatos y, en general, a todo sujeto involucrado o interesado, en el sentido de que a pesar de que la información se enviará y manejará por sistemas electrónicos, la seguridad y confidencialidad de la misma no estarán en entredicho ni comprometidas de manera alguna. En caso de que se optara por esta modalidad, el reto del instituto electoral local, en coordinación con otras instancias y autoridades radicará, justamente, en proporcionar a las fuerzas políticas, a los candidatos y, desde luego a los ciudadanos, plena garantía de la confiabilidad de la información y de que los votos recabados por este procedimiento serán contabilizados de manera adecuada.

Aun cuando las modalidades que se han observado como más viables para la instrumentación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero son las que se han referido, no pasa desapercibido que los órganos legislativos y las autoridades electorales del país también han explorado otros mecanismos con la intención de reducir los costos de las elecciones, procesar la información con mayor rapidez y eficiencia y facilitar al ciudadano el ejercicio de su derecho al voto. Tal es el caso, por ejemplo, de la denominada urna electrónica, o la implementación del voto vía telefónica o, incluso, a través de mensaje SMS. Si bien todas las propuestas que se emitan tendentes a maximizar la eficiencia de los procesos electorales y la reducción de los costos que les resultan inherentes son atendibles y deben analizarse con la suficiente exhaustividad, no debe pasarse por alto que el eje rector de estos análisis debe ser, en todo momento, salvaguardar los principios en que se sustenta el ejercicio del voto: que sea universal, libre, secreto y directo y que no resulte restrictivo para persona alguna.

Conclusiones

Del análisis planteado en los apartados precedentes se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) La implementación del voto de los mexicanos en el extranjero para la elección de presidente de la República en primera instancia y, posteriormente, la del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno, son producto de grandes esfuerzos que durante más de una década las fuerzas políticas y organizaciones ciudadanas llevaron a cabo para materializar un derecho constitucionalmente establecido.
- b) El ejercicio del voto fuera del territorio nacional constituye una ampliación de los derechos de los ciudadanos y, a la vez, un paso de gran trascendencia en el proceso de desarrollo de las instituciones político-electorales del país, pues permite que todos los ciudadanos puedan ejercer a cabalidad los derechos que la Constitución les otorga. En efecto, desde la reforma al artículo 36 constitucional en 1996, se dio pauta para que se establecieran los mecanismos y procedimientos para hacer posible el ejercicio del voto desde el exterior, y esto resulta particularmente positivo, máxime si no se pierde de vista el hecho de que la residencia en el extranjero no es, por sí sola, causal de pérdida de ciudadanía o de los derechos que le son inherentes.
- c) A partir de la expedición del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el pasado 20 de diciembre de 2010, el instituto electoral local se ha dedicado a realizar todas aquellas acciones y medidas tendentes a que en la próxima elección de jefe de gobierno, la cual tendrá verificativo el 1 de julio de 2012, todos aquellos ciudadanos de la capital del país que reúnan las condiciones, requisitos legales y cumplan con los procedimientos que para el efecto se aprueben, puedan emitir su voto desde el exterior.

- d) Si bien la implementación del voto en el extranjero se considera un avance importante en el proceso de consolidación del sistema político-electoral del país y su régimen democrático, este derecho no se agota en sí mismo, sino que constituye un punto de partida y análisis de otros temas que bien podrían ameritar atención legislativa a futuro.
- e) Entre estos temas se encuentra, definitivamente, la implementación del voto en el extranjero en todas las entidades federativas del país; encontrar mecanismos que permitan a los residentes en el exterior conocer las propuestas de los candidatos, sin que se lleven actos de promoción política o de campaña fuera del territorio nacional; analizar la regulación que debe darse a los medios masivos de comunicación a efecto de que no produzcan efectos nocivos en los procesos electorales, como inequidad en la contienda o actos contrarios a la ley o al régimen democrático; así como el análisis de otras modalidades o mecanismos para el ejercicio del voto, salvaguardando, en todo momento, las características que le son inherentes: universal, libre, secreto y directo.

Fuentes consultadas

- CDDHCU. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2005. Dictamen de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sometido a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados en la sesión del 22 de febrero de 2005, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1996. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf (consultada el 8 de mayo de 2011).
- . 1997. Decreto por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo, 1ª sección, pp. 2-3.
- Ellis, Andrew. 2007. *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional. México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*. México: Instituto Federal Electoral.
- GODF. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2010. Decreto por el que se expide el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de diciembre, pp. 3-37.
- IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2011a. ACU-018-11. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se designa a las consejeras o consejeros electorales que integrarán el Comité que coordinará las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno de 2012. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 28 de febrero, pp. 7-10. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-018-11.pdf> (consultada el 8 de mayo de 2011).

- . 2011b. Análisis estadístico relativo a la ubicación de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero. Documento presentado en la Tercera Sesión Ordinaria del Comité encargado de coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno de 2012, 26 de mayo, pp. 6-7.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2006. *Elecciones Federales 2006. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México: Instituto Federal Electoral.
- IIJ. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/> (consultada el 8 de mayo de 2011).
- IME. Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Estadísticas de mexicanos en el exterior. Disponible en http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=536&lang=es (consultada el 8 de mayo de 2011).
- SEDEREC. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal. 2010. *Cuarto Informe de Labores 2010*. México: SEDEREC.

