

# **CAPÍTULO I**

## **ANTECEDENTES**

## Capítulo I. Antecedentes

- 1.1. La reforma al artículo 36 constitucional.
- 1.2. Contribuciones institucionales al análisis del voto de los mexicanos en el extranjero.
  - 1.2.1. La Comisión de Especialistas del IFE, 1998.
  - 1.2.2. Seminarios y publicaciones.
  - 1.2.3. El Grupo de Trabajo del IFE, 2004
- 1.3. El debate hacia un marco regulatorio sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.
  - 1.3.1. Acompañamiento del IFE al debate congressional 1998-2004.
  - 1.3.2. Acompañamiento del IFE al debate congressional 2004-2005.
- 1.4. Conclusiones.
- 1.5. Recomendaciones.

## Capítulo I. Antecedentes

En junio de 2005 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)<sup>1</sup>, para adicionarle un Libro Sexto sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Como resultado, por primera vez en la historia democrática del país los ciudadanos mexicanos que viven fuera del territorio pudieron participar en la elección presidencial de 2006.

Esta reforma al Código comicial es producto del impulso que, por más de diez años dieron al tema líderes y organizaciones de migrantes, partidos políticos, instituciones y académicos. Surge nueve años después de una modificación constitucional que posibilitó el sufragio desde fuera de un distrito electoral en específico y tras dieciocho iniciativas de reforma que fueron presentadas para regular el voto extraterritorial.

A continuación se presenta un resumen de los eventos, iniciativas y esfuerzos diversos que se desarrollaron en la última década, a fin de generar un marco regulatorio en torno al voto extraterritorial.

### 1.1. La reforma al artículo 36 constitucional.

La reforma al artículo 36 constitucional de 1996<sup>2</sup> es el antecedente jurídico inmediato para materializar la aspiración de los mexicanos radicados en el extranjero de votar, en virtud de que modificó la fracción III que imponía la obligación de votar en un distrito electoral en específico. Al eliminarse la restricción territorial para emitir el sufragio, se removió el obstáculo legal que impedía el voto de los ciudadanos mexicanos que no viven en el país. Sólo a partir de entonces, todos los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que residan.

*Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: [...]  
III. Votar en las elecciones en el distrito electoral que le corresponda; [...]*  
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto anterior).

*Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: [...]  
III. Votar en las elecciones en los términos que señale la ley; [...]*  
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente).

### 1.2. Contribuciones institucionales al análisis del voto de los mexicanos en el extranjero.

En los años que siguieron a la reforma constitucional, el Instituto Federal Electoral (IFE) puso en marcha una serie de actividades orientadas a contribuir al análisis de las posibilidades de implementar el voto extraterritorial en nuestro país. La visión de expertos en el tema, la referencia de

---

<sup>1</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005.

<sup>2</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

otras experiencias internacionales y la realización de estudios sobre las características de los votantes potenciales se añadieron a los esfuerzos de estudio e investigación a cargo de otras instancias académicas e institucionales.

Entre las actividades desarrolladas por la autoridad electoral destacan las comisiones de especialistas conformadas en 1998 y 2004, así como una serie de seminarios y publicaciones llevada a cabo en los años intermedios.

#### 1.2.1. La Comisión de Especialistas del IFE, 1998.

En el paquete de reformas electorales de 1996, en el COFIPE se instruyó al Consejo General a conformar una comisión de especialistas encargada del análisis sobre la viabilidad técnica y jurídica del voto de los mexicanos en el extranjero<sup>3</sup>.

*OCTAVO.- Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del IFE designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realicen los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.*

Artículo Octavo Transitorio, COFIPE

En cumplimiento a lo anterior, el IFE instaló el 29 de abril de 1998 dicha Comisión de Especialistas, integrada por 13 académicos<sup>4</sup>. Ésta elaboró un exhaustivo estudio que fue finalizado en noviembre del mismo año y turnado al Poder Legislativo.

El informe final que entregó la Comisión concluyó que era jurídica y técnicamente viable llevar a cabo la elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior. Partiendo del principio de preservar todos los mecanismos de confianza del complejo entramado electoral que se han construido en el país, la Comisión identificó seis modalidades posibles para la emisión del voto, las cuales resultan de las combinatorias de identificación con Credencial para Votar con Fotografía (CPVF) ó Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía (TIEF); emisión del sufragio a distancia o en casillas (ordinaria o especial), y la utilización o no de una Lista Nominal.

---

<sup>3</sup> Artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

<sup>4</sup> Víctor José Blanco Fornieles; Rodolfo Corona Vazquez; Jorge Durand Arp-Nisen; Víctor Carlos García Moreno; María Guadalupe González González; Víctor Guerra Ortiz; Rodrigo Morales Manzanares; Olga Pellicer; Alberto Szekely; Rodolfo Tuirán Gutiérrez; Leonardo Antonio Valdés Zurita; Gustavo Verduzco Igartúa y Víctor A. Zúñiga González.

Tabla 1.1 Modalidades de emisión del voto identificadas por la comisión de especialistas de 1998

MODALIDAD	CASILLA	IDENTIFICACIÓN	LISTA NOMINAL
1	Ordinaria	CPVF	Sí
2	Ordinaria	TIEF	Sí
3	Especial	CPVF	No
4	Especial	TIEF	No
5	A distancia	CPVF	Sí
6	A distancia	TIEF	Sí

FUENTE: Elaboración propia, con base en el Informe presentado por la Comisión de Especialistas sobre el Voto en el Extranjero del IFE, 1998.

Adicionalmente, el informe de la Comisión de Especialistas de 1998 permitió obtener un amplio -y hasta entonces inexistente- estudio social, demográfico, logístico y jurídico del fenómeno del voto de la diáspora: cuántos son, dónde están, qué hacen y cómo facilitar sus posibilidades de ejercer el sufragio.

### 1.2.2. Seminarios y publicaciones.

En los años posteriores, el IFE promovió diversas actividades de análisis y reflexión, a partir de las experiencias de otros países en la organización de procesos extraterritoriales.

Con ese afán, se organizó de manera conjunta con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) un Seminario Internacional<sup>5</sup> en la Ciudad de México en el que se abordaron los principales modelos de registro de electores y emisión del sufragio a nivel internacional.

Asimismo, el IFE organizó una conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México<sup>6</sup> sobre el voto en el extranjero cuyo objetivo central fue conocer a detalle la forma en que Canadá y los Estados Unidos organizan y operan sus sistemas de votación por correo en el extranjero, así como la experiencia de otros países que organizan la votación de sus ciudadanos que residen en estos dos países norteamericanos.

Paralelamente, el Instituto realizó publicaciones relacionadas con el tema, incluyendo estudios de legislación comparada. Por ejemplo, en un estudio<sup>7</sup> sobre el voto de la diáspora en 161 países se detectó que en 69 países existen disposiciones para hacer posible el voto de sus ciudadanos en el extranjero, y que la práctica se encuentra más extendida entre los países europeos, mientras que en el continente americano existen nueve países que cuentan con alguna disposición expresa.

<sup>5</sup> Ver: Instituto Federal Electoral, *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, Instituto Federal Electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México, 1998.

<sup>6</sup> Ver: Instituto Federal Electoral, *Conferencia trilateral Canadá- Estados Unidos- México sobre el voto en el extranjero*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral, México, 1998.

<sup>7</sup> Navarro, Carlos, *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*, Instituto Federal Electoral/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Organización de las Naciones Unidas, México, 2002.

### 1.2.3 El Grupo de Trabajo del IFE, 2004.

A principios de 2004 se conformó al interior del Instituto, un Grupo de Trabajo para el voto de mexicanos en el extranjero, en el cual participaron consejeros electorales, directores ejecutivos y representantes de los partidos políticos. Su propósito fue coadyuvar a una discusión informada sobre el tema; realizar los estudios de gabinete pertinentes para actualizar las proyecciones del informe de especialistas de 1998, y constituirse en una instancia de consulta informativa y técnica sobre las características, modalidades e implicaciones de una eventual definición sobre el voto de los mexicanos en el extranjero por parte del Poder Legislativo.

Uno de sus trabajos más relevantes, quizá, lo constituye la investigación respecto a una estimación de los *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006*, encargada al Colegio de la Frontera Norte<sup>8</sup> (ver anexo 1.1).

En el estudio se incluye un perfil sociodemográfico de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, sus lugares de procedencia a nivel entidad y municipio, así como una proyección hacia el 2006 relativa a sus posibles lugares de residencia en esta nación, por estado, condado y áreas metropolitanas.

### 1.3. El debate hacia un marco regulatorio sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

Un rasgo distintivo del proceso para legislar el sufragio extraterritorial fue que la demanda de ejercerlo vino de ciudadanos mexicanos residentes fuera del país, teniéndose un registro desde 1917. En años recientes, organizaciones de migrantes unieron sus esfuerzos a los realizados por los grupos parlamentarios, los gobiernos estatales, los partidos políticos y otras instituciones para hacer de la legislación un logro compartido.

En este proceso, el Instituto Federal Electoral acudió a las invitaciones formuladas por grupos parlamentarios y por otros foros de análisis – en México y el extranjero – para ofrecer una visión técnica sobre las modalidades de votación propuestas en los más diversos planteamientos.

#### 1.3.1. Acompañamiento del IFE al debate congressional 1998-2004.

Mientras avanzaba el análisis técnico institucional, en el Poder Legislativo se debatían iniciativas de ley en la materia. De 1998 a 2005 el Congreso de la Unión conoció dieciocho iniciativas, presentadas por legisladores de diversos partidos. Si bien muchas de éstas no alcanzaron el consenso suficiente en la agenda legislativa para ser dictaminadas, el caudal de planteamientos y modalidades presentadas ilustra la importancia creciente que alcanzó en el Congreso de la Unión la posibilidad de que los connacionales que se encuentran fuera de territorio nacional participen en la elección de sus gobernantes.

---

<sup>8</sup> Corona, Rodolfo y Jorge Santibáñez (2004), *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006*, Colegio de la Frontera Norte/Instituto Federal Electoral, México, [CD-ROM].

Tabla 1.2 Iniciativas sobre el voto de los mexicanos en el extranjero presentadas de 1998 a 2005.

AÑO	PARTIDO	LEGISLADOR
1998	PRD	Dip. Lázaro Cárdenas Batel
1998	PAN	Dip. José De Jesús González Reyes
1999	PAN	Dip. Alberto Castilla Peniche
1999	PAN	Dip. Alberto Castilla Peniche y Javier Algara Cossío
1999	DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	Diputados de diversos grupos parlamentarios e independientes
2000	PAN	Dip. Felipe de Jesús Preciado Coronado
2001	PRD	Dip. Sergio Acosta Salazar
2001	PRD	Dip. Gregorio Urías German
2002	PRI, PAN, PRD Y PVEM	Sen. Genaro Borrego Estrada (PRI) Sen. Jeffrey Max Jones (PAN), Sen. Serafín Ríos Álvarez (PRD) y Sen. Emilia Patricia Gómez Bravo (PVEM)
2002	PRD	Dip. Miguel Bortolini Castillo, Dip. Ramón León Morales, Sen. Jesús Ortega Martínez y Sen Rutilio Escandón
2002	PAN	Sen. Luis Alberto Rico Samaniego
2003	PRI	Dip. Irma Piñeyro Arias
2003	PAN	Dip. Eduardo Rivera Pérez
2003	PRD	Sen. Raymundo Cárdenas
2004		Ejecutivo Federal
2004	PRD	Dip. Juan José García Ochoa
2004	PRI	Dip. Laura Elena Martínez Rivera
2005	PAN	Sen. César Jáuregui Robles

FUENTE: Elaboración propia, con base en iniciativas formuladas

En este contexto, el 26 de mayo de 1998, el entonces Consejero Presidente del IFE, José Woldenberg, concurrió a una reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Población y Desarrollo, y de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados a fin de presentar los elementos y las implicaciones esenciales contenidos en el tema del voto de los mexicanos en el extranjero. Su exposición describió los antecedentes del tema, analizó el contenido del precepto legal de la reforma de 1996, informó a los legisladores sobre la constitución del grupo de especialistas para analizar el voto de los mexicanos en el extranjero y finalmente, reconoció que el derecho al sufragio, su efectividad y su universalidad son las condiciones primarias de la democracia, y comentó que la Constitución reconoce este derecho a todos los ciudadanos mexicanos, independientemente del lugar en el que residan. La cuestión se centraba, por tanto, en las condiciones materiales y jurídicas para el ejercicio de ese derecho.

Para abril de 1999 los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Verde Ecologista de México (PVEM) y Diputados independientes presentaron de manera conjunta una iniciativa que lograría generar el consenso para ser dictaminada. El 29 de abril de ese año la cámara baja aprobó el dictamen y remitió la minuta correspondiente a la Cámara de Senadores, donde no prosperó. Pronto el tema fue enriquecido por nuevas iniciativas que lo mantuvieron vigente en la agenda legislativa.

El 20 de marzo de 2002, el Consejero Presidente acudió al panel permanente "El voto de los mexicanos en el extranjero, retos y hechos", organizado por la Comisión de Asuntos Fronterizos del Senado de la República. En esa oportunidad, señaló –primero- que la discusión del tema hasta esa fecha no había estado precedida por una discusión conceptual suficiente y que ello generaba dificultades para activar los trabajos que llevaran a la cristalización de este derecho. Segundo, que dadas las implicaciones políticas, legales, logísticas y presupuestales del voto en el extranjero, el tópico debía ser abordado de manera integral, a fin de garantizar condiciones de protección a la confianza electoral.

A finales de 2003, el debate se vio revitalizado con los foros que el Ejecutivo Federal organizó en Estados Unidos para construir una propuesta consensuada con las organizaciones de migrantes en ese país. La iniciativa resultante fue presentada en junio de 2004 a la Cámara de Diputados.

En aquel momento, el IFE nuevamente fue llamado a participar en reuniones con legisladores para contribuir con su visión técnica sobre la propuesta. El Consejero Presidente Luis Carlos Ugalde y los consejeros electorales Virgilio Andrade, Lourdes López, Rodrigo Morales y Arturo Sánchez asistieron a una sesión de trabajo con las comisiones de Población, Frontera y Asuntos Migratorios, Especial para la Reforma del Estado y Gobernación de la Cámara de Diputados para dar respuesta a la petición de ofrecer puntos de vista sobre las 16 iniciativas presentadas hasta ese momento.

Para ello, el IFE entregó el documento "Instrumentación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero", cuyo contenido recupera los contenidos de dichas iniciativas, presentado las disyuntivas técnicas para su instrumentación de manera general. De igual forma, se plantean diversas alternativas sobre el universo de votantes, modalidades de voto y sus implicaciones logísticas, jurídicas y presupuestales, así como lo referente a los convenios internacionales y temas paralelos como la regulación de campañas y su financiamiento. Además, el IFE expuso las condiciones y los requisitos necesarios para llevar a cabo una votación fuera del país, respetando los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, objetividad y autonomía.

En la misma ocasión, el IFE entregó el documento "*Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006*"<sup>9</sup>, que arroja proyecciones sobre la cantidad de ciudadanos radicados fuera del territorio nacional<sup>10</sup> y expuso los resultados de la Verificación Nacional Muestral de 2003, la cual estimaba que 4.2 millones<sup>11</sup> de mexicanos inscritos en la Lista Nominal de Electores vive fuera del territorio.

Estas estimaciones eran los únicos datos duros con los que el Instituto contaba hasta ese momento y sirvieron como parámetros de referencia para los estudios de gabinete pertinentes y proyecciones presupuestales iniciales. De ahí que los legisladores, tomando como base estas cantidades, contemplaran una partida para afrontar el reto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005.

---

<sup>9</sup> Ver apartado 1.2.3

<sup>10</sup> Se proyectó que para julio de 2006, casi doce millones de ciudadanos vivirían fuera del país, 98% de los cuales lo haría en Estados Unidos de América.

<sup>11</sup> La estimación de inscritos en la Lista Nominal no establece cuántos mexicanos llevaron su Credencial para Votar con Fotografía al momento de migrar, por lo que no se puede inferir de ahí con precisión el universo potencial de votantes.

Posteriormente, el 29 de noviembre de 2004, el Consejero Electoral Virgilio Andrade asistió, junto con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) a una reunión de trabajo de las subcomisiones de Voto en el Extranjero y de Materia Político-Electora de la Cámara de Diputados. En esa ocasión se enfatizaron aspectos relacionados con la materia de fiscalización y regulación de las campañas y las regulaciones necesarias para instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero de manera general.

### 1.3.2 Acompañamiento del IFE al debate congressional 2004-2005.

Para finales del 2004, la Cámara de Diputados logró consensuar un dictamen con base en la iniciativa de la diputada Laura Elena Martínez del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que lograría someter a votación para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar en las elecciones del 2006. El 22 de febrero de 2005 los diputados aprobaron el proyecto de decreto, por 391 votos a favor, 5 en contra y 22 abstenciones.

En términos generales, el dictamen aprobado por la cámara baja proponía la votación únicamente para la elección de Presidente de la República; instalar centros de votación para la emisión del voto; instrumentar una campaña de credencialización en el exterior; permitir campañas proselitistas en el exterior, y reproducir en el extranjero la estructura electoral con la que cuenta el IFE en territorio nacional de manera permanente.

La minuta correspondiente llegó al Senado el 24 de febrero de 2004 y se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación, Relaciones Exteriores, América del Norte y Estudios Legislativos. En esa misma fecha el pleno de la cámara alta extendió una invitación a los titulares del IFE, del TEPJF y de la SRE para asistir a una reunión de trabajo con las comisiones dictaminadoras, a efecto de que se pronunciaran técnicamente, en el ámbito de sus responsabilidades, sobre el contenido de la minuta.

La presentación del Instituto Federal Electoral se llevó a cabo el 14 de marzo de 2005. En ésta se entregó el documento "Consideración acerca de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el COFIPE en materia de Voto de los Mexicanos en el Extranjero", cuyo contenido desarrollaba las implicaciones que para la autoridad electoral supondría la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero, en los términos que establecía la minuta. En la intervención a cargo del Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde, se puntualizó que "de ser aprobada la minuta por el Senado en los términos actuales, el IFE no contaría con los instrumentos jurídicos necesarios para organizar unos comicios en el extranjero con el mismo grado de certidumbre con que son realizados en territorio nacional".

Las tres instituciones consultadas, IFE, TEPJF y SRE, convergieron en que la minuta planteaba serios desafíos en materia jurídica, presupuestal y organizativa, así como respecto del tiempo disponible para organizar una elección fuera de México.

Paralelamente, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) solicitó al IFE recibir a los integrantes de su Subcomisión de Atención a Migrantes de la CONAGO, a fin de profundizar en los puntos de vista del IFE sobre la minuta aprobada en la Cámara de Diputados.

Fue así que el 23 de abril de 2005, el Consejero Electoral Rodrigo Morales expuso ante la CONAGO los trabajos que el IFE estaba realizando en torno al voto de los mexicanos en el extranjero. En su intervención señaló, por un lado, que la Constitución y el COFIPE no imponen más requisitos para ejercer el derecho al voto que ser mayor de 18 años, tener un modo honesto de vivir y contar con la credencial de elector, por lo que sugirió cuidar que las iniciativas, definiciones y acciones en la materia se enmarcaran en una visión que preservara la confianza ganada en el sistema electoral mexicano. Por el otro lado, explicó que cada posible modalidad de registro de electores y emisión del voto representa un grado de confiabilidad y de costos que habría que evaluar en estos términos.

Una vez de que el IFE, el TEPJF y la SRE emitieron sus consideraciones a la minuta ante el Senado y efectuada la presentación del IFE ante la CONAGO, las comisiones del Senado de la República conformaron un grupo asesor, el cual presentó a los legisladores una propuesta alternativa, esta vez bajo la modalidad de voto por correo.

De nueva cuenta, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Secretaría de Relaciones Exteriores fueron invitados a reuniones de trabajo con legisladores e integrantes del grupo asesor.

Durante las reuniones de trabajo, el IFE emitió su opinión técnica respecto al contenido de la propuesta, haciendo especial énfasis en aspectos como la lista nominal de residentes en el extranjero; el diseño y producción de documentos y materiales electorales; la selección y capacitación de funcionarios electorales; la emisión, escrutinio y cómputo del voto, y los aspectos presupuestales.

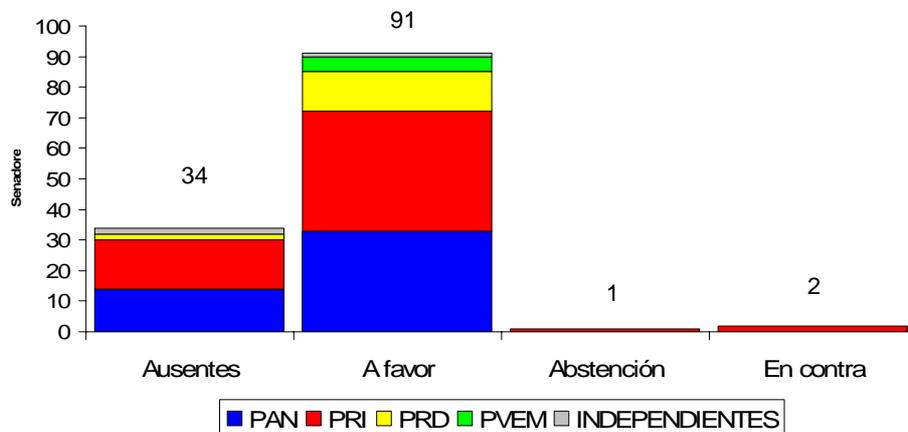
Al final de estas reuniones de trabajo, los representantes del IFE, del TEPJF y de la SRE concluyeron que, desde una perspectiva técnica y logística, la propuesta de voto postal era viable para las elecciones del 2006.

Después de los trabajos de discusión y de las reuniones de consulta, en la sesión ordinaria del 27 de abril de 2005, los senadores aprobaron<sup>12</sup> el dictamen a la minuta con la adición de un Libro Sexto al COFIPE intitulado Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, retomando la modalidad de voto por correo. El dictamen se aprobó tres días antes de que culminara el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, por lo que su eventual aprobación implicaría convocar a un periodo extraordinario de sesiones.

---

<sup>12</sup> 91 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención.

### GRÁFICO 1.3.2a VOTACIÓN EN CÁMARA DE SENADORES 27-abr-2005



Elaboración propia, con base en la versión estenográfica de la Sesión Pública Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el 27 de abril de 2005.

La minuta modificada por el Senado regresó a la cámara de origen, misma que reinició el proceso de discusión, análisis y consulta. Para ello, el 26 de mayo de 2005, representantes del IFE y del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) acudieron a la invitación que les formularon las subcomisiones del Voto en el Extranjero y de Asuntos en Materia Política-Electoral de la Cámara de Diputados.

En esa ocasión, el Consejero Rodrigo Morales, la Secretaria Ejecutiva y miembros de la Junta General Ejecutiva del IFE entregaron un el documento "Implicaciones técnicas sobre la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona el COFIPE en materia de voto de los mexicanos en el extranjero". Se reiteró la viabilidad de la propuesta del voto por correo aprobada en el Senado y se puntualizó que "en el caso que el legislador decida llevar a la práctica esta ampliación de derechos consagrada en la Constitución, en las elecciones federales del 2006, el IFE estaría dispuesto y preparado para organizar la elección con los mismos niveles de confianza y transparencia que la Institución ha acreditado en los últimos 15 años".

El 15 de junio de ese mismo año, la Comisión Permanente aprobó la realización de un periodo extraordinario de sesiones que iniciaría el 21 de junio, sólo en la Cámara de Diputados, para abordar el tema del voto migrante.

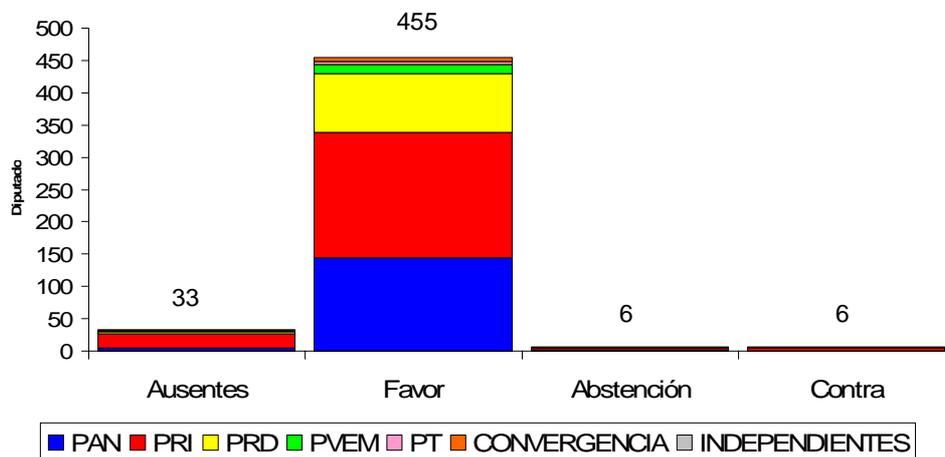
Al inicio del periodo extraordinario, la cámara baja citó a comparecer a los secretarios de Comunicaciones y Transportes y de Relaciones Exteriores, al tiempo que extendió una invitación al Presidente del Instituto Federal Electoral, a fin de que expusieran sus consideraciones al respecto del proyecto de decreto que se había aprobado en el Senado.

Nuevamente el IFE entregó el documento "Implicaciones técnicas sobre la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona el COFIPE en materia de voto de los mexicanos en el extranjero", con el que se había pronunciado sobre el proyecto de decreto en la reunión del 26 de mayo. En esa

ocasión, el Dr. Luis Carlos Ugalde reiteró que el actual Consejo General del IFE había llegado a la misma conclusión de la Comisión de Especialista del 1998, en cuanto a la viabilidad técnica del proyecto. Agregó que, de contar con los recursos presupuestales adecuados, el IFE estaría en condiciones de realizar todas las fases de planeación logística necesarias para concretar el voto en el exterior vía postal.

La culminación de la discusión legislativa tuvo lugar en la sesión de la Cámara Baja del 28 de junio de 2005, con la aprobación del Decreto, tal y como se legisló en la Cámara de Senadores, con 455 votos en pro, 6 en contra y 6 abstenciones. Cabe destacar que en las tres votaciones en el Congreso de la Unión antes reseñadas, los legisladores se manifestaron de manera altamente mayoritaria por la aprobación del ejercicio del sufragio extraterritorial.

### GRÁFICO 1.3.2b VOTACIÓN EN CÁMARA DE DIPUTADOS 28-jun-2005



Elaboración propia, con base en Diario de los Debates, Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de junio de 2005.

#### 1.4 Conclusiones

Con la reforma constitucional de 1996, quedó consagrado el derecho de los ciudadanos mexicanos a emitir su sufragio, independientemente del lugar en el que residan.

La generación de un marco regulatorio en la materia se consiguió gracias al impulso que dieron al tema líderes y organizaciones de migrantes, partidos políticos, legisladores y órganos del Poder Ejecutivo comprometidos con generar las condiciones para materializar el derecho.

No obstante ese interés, la reforma que permitió el voto de los mexicanos residentes en el extranjero se alcanzó casi diez años después de modificada la disposición constitucional que obligaba a votar en un distrito específico, después de dieciocho iniciativas en la materia y sin que se hubiera dado un debate político doctrinal.

En efecto, la decisión de las modalidades de registro de electores y emisión del voto tiene implicaciones organizacionales y alcanza grados distintos de confiabilidad en el proceso y magnitudes diferentes de costos. De ahí que fue relevante que el debate congresional estuviera permanentemente acompañado de las visiones técnicas de organismos como el Tribunal Electoral de la Federación, el Instituto Federal Electoral, la Cancillería, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Servicio Postal Mexicano y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales que, entre otros, contribuyeron a enriquecer el debate con planteamientos desde sus ámbitos de responsabilidad.

La modalidad postal aprobada el 28 de junio de 2005 buscó garantizar la seguridad del sufragio, preservar los principios de certeza, legalidad, independencia, objetividad y autonomía que han sentado las bases para la confianza en las elecciones federales y posibilitar condiciones para emitir el voto a ciudadanos residentes en cualquier lugar del mundo.

La viabilidad técnica del proyecto y el impulso que le dieron los distintos actores involucrados hacen de este cuerpo legal, un logro compartido para materializar el derecho de los residentes en el extranjero a ejercer su ciudadanía, mediante la participación en los procesos electorales.

## 1.5 Recomendaciones

- En los análisis que se hagan sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el ámbito legislativo, se sugiere volver a considerar las opiniones de actores involucrados en el proceso: IFE, TEPJF, Cancillería, Sepomex, etc.
- El IFE debe estar preparado para aportar información relevante que permita comprender mejor esta primera experiencia de voto extraterritorial y contribuir al debate sobre el tema. Es conveniente que se lleven a cabo diversas actividades de investigación y análisis. Entre otras, se sugiere:
  - o Llevar a cabo un seminario en el que participen administradores de voto extraterritorial de otros países y sistematizar la información resultante de esos procesos, a fin de ponerla en línea para consulta de académicos e instituciones interesadas.
  - o Levantar un estudio de opinión con los ciudadanos mexicanos que residen en EUA, a fin de contar con elementos que permitan: precisar el universo potencial de votantes, conocer sus percepciones sobre este proceso y estimar los incrementos en participación que se alcanzarían en distintos escenarios.
- Es conveniente que el IFE ponga a disposición de instituciones, académicos y tomadores de decisiones información sobre esta experiencia. Se sugiere poner en línea las bases de datos resultantes del proceso y publicar una memoria que explique cómo se organizó el proyecto del voto de los mexicanos desde el extranjero.
- Algunas entidades federativas han iniciado procesos de discusión para regular el voto de sus oriundos en el extranjero. Es conveniente que el IFE esté preparado para aportar a esos debates su conocimiento en cuanto a la organización de procesos extraterritoriales.