

ESTUDIO PREVIO

VOTO DE MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Juan Paulo Guillén Martínez
Instituto de Investigaciones Legislativas
H. LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas

LEGISLAR PARA CONSOLIDAR LOS DERECHOS DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Para abordar con seriedad el estudio del derecho a votar y ser votados de las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, es necesario definir el origen constitucional de este derecho humano y civil que, al final de la segunda década del Siglo XXI, continúa siendo parcial.

Sin detrimento del Capítulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), relativo a la nacionalidad, ciudadanía y extranjería, se entiende de la Carta Magna que, por el hecho de ser mexicano en cualquiera de las modalidades previstas, transitar o radicar en México, se cuenta con todas las garantías de respeto y protección a los derechos humanos,¹ obviando de esto para el caso que interesa, el listado de requisitos para ejercer los derechos civiles, además del cumplimiento de las obligaciones derivadas de ellos.

En este sentido es necesario puntualizar que para ser mexicano por nacimiento, basta con nacer en México, sin importar la nacionalidad de los padres, nacer en el extranjero pero ser hijo de mexicanos nacidos en México, o bien, que alguno de los progenitores sea nacido o naturalizado mexicano; los nacidos en embarcaciones o aeronaves mexicanas también son mexicanos por nacimiento, mientras que los mexicanos por naturalización, sólo lo serán quienes obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) su carta de naturalización, o bien contrayendo matrimonio con una mexicana o mexicano, estableciendo su lugar de residencia dentro del territorio nacional.²

Lo anterior, como hemos mencionado, no significa que las obligaciones y derechos civiles se encuentren vigentes, dichos conceptos se configuran a partir

¹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Última Actualización del Diario Oficial de la Federación, 09 de enero de 2020 / Artículo 1.

² *Ibidem* Artículo 30.

de lo establecido en los artículos 34, 35, 36, 37 y 38 de la CPEUM, mismos que serán observados por la Ley para garantizar su pleno ejercicio.³

A destacar para el presente análisis, que si bien la CPEUM no establece literalmente el derecho al voto de los mexicanos radicados en el extranjero (VMRE), la reforma al artículo 36, publicada el 22 de agosto de 1996, eliminó la obligación del ciudadano a votar en el distrito electoral que le correspondiera;⁴ con esta disposición se generaron una serie de estudios y reformas legales que permitieron el ejercicio del derecho a votar para todos los que siendo mexicanos contaran con sus derechos civiles a salvo y vigentes.

Posteriormente, gracias a la conformación de la Comisión de Especialistas designada por el extinto Instituto Federal Electoral (IFE) en 1998, se concluyó la viabilidad técnica y racionalidad jurídica para que en 2005, se incorporara al hoy abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),⁵ un Libro Sexto denominado Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero,⁶ origen de los preceptos hoy desarrollados con claridad en la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) que permitieron inicialmente a los connacionales, votar desde el extranjero para elegir al Presidente de la República en 2006, 2012 y 2018; desde 2012 se pudo votar para elegir a Gobernadores y desde 2018, a Senadores de la República.

Si bien, los ciclos electorales de 2006, 2012 y 2018, muestran un importante avance institucional y técnico para garantizar este derecho fundamental de las mexicanas y mexicanos radicados en el extranjero para elegir a sus representantes, los números no han propiciado las consecuencias esperadas; para comprenderlo a profundidad, haremos un breve recuento.

³ Los artículos señalados señalan los requisitos de los varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, necesitan para considerarse ciudadanos de la República, así mismo establecen sus derechos, obligaciones, pérdida de la nacionalidad y suspensión de sus derechos.

⁴ Diario Oficial de la Federación Tomo DXV No. 16 (DOF 22-08-1996) / DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Diario Oficial de la Federación Tomo DCCXXVIII No. 18 (DOF 23-05-2014) / DECRETO por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶ Diario Oficial de la Federación Tomo DCXXI No. 23 (DOF 30-06-2005) / DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NUMEROLOGÍA OFICIAL DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

El primer dato obligado a observar es la cantidad de mexicanos radicados en el extranjero, sin embargo de esta información obtenida a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) de la Secretaría de Relaciones Exteriores SRE, debe considerarse que ningún mexicano que abandone el país, sin importar la vía, tiene la obligación una vez estando en su destino, de registrarse ante las autoridades diplomáticas o consulares de México, por tanto, aunque se trata de datos oficiales, reconocidos por el Gobierno de México, las cifras pueden variar significativamente.

Así pues, el total de mexicanas y mexicanos contabilizados por su registro ante las oficinas diplomáticas o consulares de México, es de 11 millones 848 mil 537, de los cuales, el 97.21 por ciento, equivalente a 11.3 millones, radican en Estados Unidos de América (EUA);⁷ el reconocimiento de estos datos es oficial y es el considerado por la SRE para la elaboración de la Política del Gobierno de México para atender a las personas mexicanas en el exterior 2019-2024.

Los datos presentados por la SRE, retoman además la numerología de *U.S. Census Bureau y Pew Research Center*, para desglosar el Estatus Migratorio de los Mexicanos en Estados Unidos; esta presentación incluye a las mexicanas y mexicanos detectados como indocumentados, con visa, residentes permanentes y con doble nacionalidad, por lo tanto la cifra se eleva drásticamente hasta los 36.6 millones de personas.

La separación por Estatus Migratorio de los 36.6 millones de personas de nacionalidad mexicana también reconocidos por la SRE, son reveladores; el 48 por ciento son personas indocumentadas, el 27 por ciento son residentes permanentes, 17 por ciento cuentan con la doble nacionalidad y 8 por ciento tiene visa norteamericana.⁸

Comprender todo lo anterior, es fundamental para poner en perspectiva el capítulo del voto mexicano en el exterior, acercándose lo más posible al texto de la CPEUM y a la realidad contextual de cada caso.

⁷ Mexicanos por el Mundo / Política del Gobierno de México para atender a las personas mexicanas en el exterior 2019-2024 / Secretaría de Relaciones Exteriores / 2019 /

⁸ *Ibidem* p. 3.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

En la elección presidencial del 2006, 40 mil 876 ciudadanos mexicanos con residencia en el extranjero, manifestaron su deseo para votar inscribiéndose ante los módulos habilitados por la autoridad electoral para el caso; al final, participación fue destacada, el INE contabilizó 32 mil 621 votos sobres válidos, lo cual representó un 79.8 por ciento de participación respecto a lo esperado.⁹

Durante 2012, también en la elección presidencial, se recibieron 40 mil 737 votos sobre, esto es un 68.91 por ciento de participación, en un universo de 59 mil 115 ciudadanos que habían manifestado su deseo de votar por el nuevo Presidente de la República;¹⁰ al final, porcentualmente la participación bajó un 10.93 por ciento respecto a la elección del 2006.

Para la jornada electoral de 2018, donde la Ley permitió votar desde el extranjero por Senadoras, Senadores y Presidente de la República, el número de mexicanas y mexicanos con deseo de participar en la elección de sus representantes creció exponencialmente, pues 181 mil 873 ciudadanos se inscribieron para votar, sin embargo, ejercerían su derecho sólo una cantidad menor a los 99 mil; se contabilizaron 98 mil 419 votos válidos para elegir Senadoras y Senadores, y 98 mil 708 para elegir al Presidente de la República,¹¹ pero en ninguno de los dos casos se alcanzó el 55 por ciento de la participación esperada.

Las cifras anteriores nos muestran que de 2006 a 2018, la cantidad de mexicanos que se mostraron inicialmente interesados para elegir a sus representantes desde el extranjero se incrementó de 40 mil 876, a 181 873, esto es 140 mil 997 ciudadanos más, sin embargo la mala noticia es que el porcentaje de votación efectiva al día del conteo, se redujo de un 79.8 por ciento, a un poco más del 54 por ciento, evidenciando una pérdida del 25.8 por ciento de participación de los ciudadanos.

Es justo señalar que aún con estos números, la votación de un proceso a otro, estudiando 2012 y 2018, se incrementó un 150 por ciento, pero como se ha mencionado, esto es en números brutos y refleja más el incremento de mexicanos que emigraron a EUA, que un verdadero avance en la participación ciudadana, pues el porcentaje real de votación desde el exterior se redujo dramáticamente.

⁹ Instituto Federal Electoral (IFE) / Informe Final Sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero / 2005-2006.

¹⁰ Instituto Federal Electoral (IFE) / Informe Final / Recepción de Sobres Voto por País, Fecha, Entidad Federativa y Distrito Electoral y Resultados de la Votación Emitida desde el Extranjero / 2012.

¹¹ Informe de la Secretaria Ejecutiva para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fundamentado en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. / 01-07-2018.

Frente a lo anterior, vale la pena considerar que para el 2021 habrá elecciones para elegir a representantes en 11 estados de la República Mexicana, donde se reconoce el voto en el extranjero y la figura de diputaciones migrantes, sin embargo como hemos mencionado, este derecho, pese a ser garantizado por la Ley y permitido por la CPEUM, presenta limitantes que varían de entidad en entidad –a desarrollar–.

Los ciudadanos originarios de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, residentes en el extranjero, podrán votar desde el extranjero para elegir al ejecutivo de su entidad.

Por su parte, los ciudadanos originarios de la Ciudad de México y que residen en el extranjero, previo a la reforma del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad, el 9 de enero de 2020 “habrían podido” incidir con su voto en la elección de la diputación migrante, figura legislativa ahora derogada¹² que compartían con Zacatecas.

En cuanto a los ciudadanos de Jalisco, residentes en el extranjero, la novedad es que su voto, será contabilizado para incidir en la designación de una diputación de Representación Proporcional.

Inmersos en la dinámica anterior y compartiendo la generalidad de los fenómenos político-sociales del país, pero con particularidades propias, en Zacatecas se percibe un creciente y llamativo interés ciudadano por participar en la elección de sus representantes desde el exterior del país, pero ¿qué tan representativos son los números para hacer la afirmación aquí vertida? Es más ¿La materia electoral es prioritaria para las familias zacatecanas que sí viven en Zacatecas?

¹² Gaceta Oficial de la Ciudad de México / Vigésima Primera Época No.258 Bis / Decreto por el que se reforman el artículo 6, fracción I, artículo 13, párrafo primero, artículo 76, fracción VII; y se derogan el artículo 4, apartado B, fracción III, artículo 13, párrafo tercero, artículo 76, fracción V, y artículo vigésimo quinto Transitorio, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México / 09-01-2020.

CAPÍTULO / ZACATECAS

A pesar de no figurar en el *top* diez de los estados de la República Mexicana que más ciudadanos expulsan al extranjero¹³ por teñirse este tema de numerología oficial bruta, el porcentaje respecto a los habitantes del estado de Zacatecas, con datos de la SRE, sí entrega escenarios para considerar nueva legislación en la materia; esto, impulsado además de la superioridad jerárquica que indica una armonización tendiente a la consolidación del derecho al voto en nuestro país, por el contexto; sin embargo los números finalmente serán definitorios para diseñar la agenda electoral pendiente del estado.

Para entender el contexto, señalaremos que mientras los estados que mayor cantidad de población expulsan al extranjero son; Ciudad de México, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Veracruz, Nuevo León, Puebla, Guanajuato, Michoacán y Coahuila; los datos oficiales actualizados hasta mayo de 2018, indican que 31 mil 485 Zacatecanos emigraron al extranjero,¹⁴ de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), emigraron hacia a Estados Unidos principalmente, en una proporción de 96.3 por ciento.¹⁵

La numerología de referencia para subrayar la expulsión de mexicanos al extranjero, puntualmente hacia Estados Unidos, es obligada para el caso si consideramos que de los 31 mil 485 zacatecanos registrados por la SRE, apenas 357 se inscribieron en la lista nominal de mexicanos radicados en el extranjero para ser considerados en el proceso local ordinario para elegir al Ejecutivo del Estado en 2015-2016.¹⁶

La crónica de lo sucedido en el proceso electoral 2016, parece desalentadora; el informe de la elección elaborado por Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ), da cuenta de haber contabilizado únicamente 80 votos sobres enviados desde el extranjero, la cantidad más baja sólo por encima de Colima y Oaxaca, entidades donde se recibieron 42 y 65 votos sobres respectivamente. El costo al erario para la captación de esa cantidad de votos a todas luces no representativas

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía / Intercensal 2015.

¹⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores / Instituto de los Mexicanos en el Exterior / Registro de los Mexicanos en las representaciones Diplomáticas de México en el Exterior actualizada en mayo de 2018.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014, 2018. Base de datos SNIEG, Información de Interés Nacional.

¹⁶ Instituto Electoral del Estado de Zacatecas / Informe Final de la Comisión del Voto de los Zacatecanos Residentes en el Extranjero / Guadalupe Zac. / 27 de septiembre de 2016.

de los zacatecanos radicados en Estados Unidos, acentúa que el trabajo no rindió los frutos esperados.

Para dimensionar los 80 votos válidos enviados por los zacatecanos residentes en el extranjero para la elección de 2016, véase que, si bien representan el 22 por ciento de la votación esperada, por haberse registrado para votar 357 ciudadanos, también representan el 0.003 por ciento respecto los 31 mil 485 zacatecanos registrados ante la SRE tan sólo en Estados Unidos; contrastar este dato frente al estimado no comprobado por el INEGI de 1 millón 800 mil zacatecanos con diferentes estatus migratorio en EUA,¹⁷ pierde todo sentido.

La actual discusión en torno al VMRE, puntualmente de los zacatecanos radicados en EUA, no sería válida si la legislación vigente no previera figuras como la diputación migrante para la entidad, o si los datos económicos como la dependencia de remesas provenientes de EUA fueran menores, pero sobre todo, no sería válida si los datos arrojados por la elección masiva vivida en México durante 2018, no hubiesen regresado el aliento la entidad; los resultados de la elección de 2016 parecen ser cosa del pasado.

Lo ocurrido el marco de un primer ejercicio del voto en el extranjero para la entidad, como se ha mencionado, contrasta con los 5 mil 46 zacatecanos que se registraron en 2018 para elegir al Presidente de la República, además de Senadoras y Senadores, votando desde el extranjero.¹⁸

En la referida elección masiva, 2 mil 17 zacatecanos votaron para elegir Presidente de la República y 1 mil 87, lo hicieron para elegir Senadoras y Senadores; en resumen, el uno por ciento de ciudadanos interesados en votar se elevó al 16 por ciento, mientras que la participación esperada pasó del 22, al 40 por ciento; respecto a la proporción de votación valida de 0.003, en el caso de la

¹⁷ Esta cifra de Zacatecanos radicados en EUA, no se ha plasmado en ningún documento oficial por carecer de certeza y grandes brechas de información; la estimación sólo mencionada en medios de comunicación por parte de funcionarios del INEGI, incluye a Zacatecanos nacidos en EUA, de segunda y tercera generación además de personas indocumentadas, con residencia permanente, con visa y registrados ante oficinas consulares y diplomáticas.

¹⁸ Distribución de los registros en la LNERE por entidad federativa de voto, mostrados en Informe de la Secretaría Ejecutiva para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral / 01 de julio de 2018.

participación para elegir al Presidente de la República se transformó en 6 por ciento.¹⁹

No obstante lo anterior, las cifras siguen siendo dramáticamente lejanas a una verdadera participación ciudadana, los resultados son el los hechos ajenos a la representación, pero el incremento mostrado es, exponencialmente una gran noticia si consideramos el contexto zacatecano.

Ante las variables marcadas por los ciclos electorales descritos, es pertinente el análisis de las causas evolutivas de la numerología general y particular, para elegir un destino; es decir ¿Hay ejemplos exitosos hay en la materia? ¿Cuál es la agenda pendiente para alcanzar las metas? ¿Zacatecas cuenta con las herramientas para lograrlo? Y ¿Mitigar la deuda histórica con los migrantes implica garantizar este derecho? Todo, a estudiarse a continuación.

CAPÍTULO / CIUDAD DE MÉXICO

Las mexicanas y mexicanos con origen en la Ciudad de México (CDMX) radicados en el extranjero que solicitaron a la autoridad electoral ser registrados en el listado nominal para ejercer su derecho a votar en 2018, fueron 28 mil 803, de esta cantidad, 20 mil 855 enviaron su voto sobre a México; fue una participación ejemplar.²⁰

Sin embargo la ahora Legislatura de la Ciudad de México que sustituyó la extinta Asamblea Legislativa, en una acción controversial y calificada por especialistas como regresiva, derogó la figura de Diputado Migrante,²¹ argumentando, la baja participación de los nacidos en la Ciudad de México y radicados en el extranjero.

Aunado a lo anterior, las legisladoras y legisladores de la CDMX, declararon para medios de comunicación nacional que la figura de representación migrante no se encontraba literalmente garantizada la Constitución Política de la Ciudad; esto a primera vista parece una contradicción si consideramos que los 20 mil 855 votos

¹⁹ La elaboración de los porcentajes corresponde a los datos obtenidos del Informe de la Secretaría Ejecutiva para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral / 01 de julio de 2018 que analizó el número de votos emitidos desde el extranjero y votos recibidos fuera del plazo.

²⁰ Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales 2017-2018

²¹ Gobierno de la Ciudad de México / Gaceta Oficial de la Ciudad de México / Vigésima Primera Época No. 258 Bis. / 09-01-2020.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

enviados a México, representaron el 72 por ciento de participación ciudadana esperada.

La conclusión numérica de las legisladoras y legisladores capitalinos radicó en que la votación válida emitida, representa en los hechos, menos del 20 por ciento respecto a los 106 mil 7 residentes contabilizados con registro ante la SER y apenas un 0.36 por ciento del total de los nacidos y radicados en la Ciudad de México, concluyendo así que, para efectos prácticos, la figura de Diputado Migrante no es representativa.

Lo anterior se configuró derogando del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (CIPECM) la figura de Diputadas y Diputados Migrantes desde el Glosario (fracción III, del artículo 4), posteriormente reformando la fracción I del artículo 6 que establecía el derecho de las ciudadanas y ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, para elegir a su Ejecutivo en los términos de la CPEUM, Leyes Generales y el propio Código, además de limitar el artículo 13 de ese mismo ordenamiento reformando su párrafo primero de la manera siguiente:

*Se destacan lo sustancial para el análisis**

ARTÍCULO 13 ORIGINAL*

ARTÍCULO 13 REFORMADO*

<p>Las ciudadanas y los ciudadanos originarios que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en la fórmula de Candidatos a Diputadas o Diputados migrantes, de conformidad con lo que dispone el Código y los lineamientos que al efecto emita el propio Instituto Electoral, quien tendrá bajo su responsabilidad el registro de las Candidaturas a Diputadas o Diputados migrantes y la organización de esos comicios; para ello podrá emitir acuerdos y suscribir convenios con el Instituto Nacional, dependencias de competencia federal y local, así como con instituciones de carácter</p>	<p>Las ciudadanas y los ciudadanos originarios que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en la elección de jefatura de gobierno.</p>
--	---



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

social y privado, debiendo su Consejo General determinar las modalidades que se habrán de emplear para la recepción de esos sufragios, apoyándose para ello en un Comité especial y en un área técnica prevista en el reglamento interno del Instituto Electoral, que le auxilien a valorar los diversos mecanismos empleados para ese efecto por otros organismos electorales y/o proponer elementos innovadores para su instrumentación.

(Gobierno de la Ciudad de México, 2020)

En este mismo sentido, el párrafo primero y la fracción V., del artículo 76 del CIPECM, se reformó como se muestra;

ARTÍCULO 76 ORIGINAL*

En los procesos electorales en que tenga verificativo la elección de Jefa o Jefe de Gobierno, y de **Diputado Migrante**, se conformará un Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, únicamente en cuanto a esa elección.

V. Proponer al Consejo General para el escrutinio y cómputo de Jefe de Gobierno y de **Diputado Migrante** el sistema electrónico que se habilite para hacer constar los resultados en las actas y aplicando, en lo que resulte conducente, las disposiciones de la Ley General;

ARTÍCULO 76 REFORMADO*

En los procesos electorales en que tenga verificativo la elección de Jefa o Jefe de Gobierno, se conformará un Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, únicamente en cuanto a esa elección.

V. **Se deroga.**

(Gobierno de la Ciudad de México, 2020)



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

Aunado a lo anterior y revirtiendo lo establecido como un hecho histórico en la agenda electoral del país, se derogó el Artículo Transitorio Vigésimo Quinto del Decreto publicado el día miércoles 7 de junio de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México,²² que garantizaría para la elección del 2021, una Diputación Migrante de Mayoría para las ciudadanas y ciudadanos de la CDMX, en base a lo antes establecido y hoy reformado y derogado.

“TRANSITORIO VIGÉSIMO QUINTO.- Las disposiciones referidas en el presente Decreto, a la regulación del Candidato a Diputado Migrante serán aplicables hasta el proceso electoral 2021”.

(H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, 2017 / 2020)

Anticipando que el caso de la ciudad de México sentará un precedente para continuar el estudio de las figuras políticas representativas por sector poblacional comprendidas como “cuotas”, es necesario revisar la legislación vigente y definir nítidamente cuales serían, de ser necesario, los objetivos de una eventual reforma electoral para Zacatecas.

En el caso de la Ciudad de México, la falta de participación ciudadana y una baja representación cuantitativa del sector social en comento, fue suficiente para sostener **una medida legislativa jurídicamente regresiva, pero socialmente ajustada a una realidad acotada del contexto**, dejando aparentemente de lado las acciones afirmativas para los grupos poblacionales históricamente menos favorecidos, así como diferentes factores en los que incide sustancialmente la comunidad migrante.

Tanto en el caso de la Ciudad de México, como en el Estado de Zacatecas, la materia electoral se encuentra en los hechos, distante del resto de los factores sociales, pero posiblemente **ese distanciamiento era justamente el factor que se pretendía acortar a través de garantizar los mismos derechos (íntegros) para todos los mexicanos** que cumplieran con la calidad de ciudadanos, sin importar su condición migratoria.

²² Gobierno de la Ciudad de México / Gaceta Oficial de la Ciudad de México / Vigésima Época No. 84, Tomo II / 07 de junio de 2017.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

MARCO DE REGULACIÓN PARA EL VOTO DE LOS ZACATECANOS EN EL EXTRANJERO

A pesar de haber esbozado ya la constitucionalidad del derecho de las mexicanas y mexicanos a votar y ser votados²³ desde el extranjero, desarrollaremos con mayor claridad, comenzando con referencias del por qué, votar no es sólo un derecho civil, sino un Derecho Humano garantizado jurídicamente.

“Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”

(Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016)

La cita anterior, corresponde originalmente al punto 1 de la declaración y programa de acción de Viena, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de julio de 1993,²⁴ en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que México reconoce.

Si bien se pueden y deben debatir los aspectos técnicos para garantizar el voto de las mexicanas y mexicanos con derechos políticos a salvo y vigentes en elecciones populares, no se pueden ni deben, debatir, cuestionar o someter a consulta si las mexicanas y mexicanos tienen el derecho a participar en la vida democrática del país; la propia CPEUM establece la ponderación de la democracia, su configuración y los efectos del voto para conformar una soberanía nacional en la que los mexicanos se representan a través de los Poderes de la Unión.²⁵

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a través de su Jurisprudencia ha manifestado que **el vínculo de los derechos políticos o civiles, con los derechos fundamentales es particularmente estrecho**, pues aún y cuando los primeros se garantizan a través de la legislación,

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Última Actualización del Diario Oficial de la Federación, 09 de enero de 2020 / Artículo 35.

²⁴ Disponible en cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Última Actualización del Diario Oficial de la Federación, 09 de enero de 2020 / Artículo 39, 40 y 41.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

y los segundos son inherentes al ser humano, ambos se acompañan en la democracia que cimienta el estado de derecho.²⁶

“Pueden ser considerados derechos políticos aquéllos derechos fundamentales que se encuentran estrechamente vinculados con el ejercicio de otros derechos políticos, como por ejemplo, los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección es indispensable a fin de no hacer nugatorios los derechos políticos”.

(Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016)

Ante lo descrito, resulta evidente que el Estado Mexicano considera el derecho civil a votar y ser votado como un Derecho Humano, por tanto es pertinente recapitular los objetivos que configuran los artículos 30 y 34 al 38, para regular la nacionalidad, ciudadanía y extranjería, sus derechos y obligaciones, así como la pérdida o suspensión de estas condiciones.

De lo anterior, y antes de de citar íntegramente la legislación electoral para el caso que nos ocupa, vale la pena rescatar nuevamente, el alto impacto de la fracción III, del artículo 36 de la CPEUM, la cual, como se ha mencionado, una vez modificada en 1996 para eliminar la obligación del ciudadano a votar en el distrito electoral que le correspondiera, permitió que los sufragios puedan ser emitidos desde distintas entidades federativas y desde el extranjero.²⁷

²⁶ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 36/2002: Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación / Referenciado originalmente en “El Derecho Humano al Voto”, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos / Juan José Franco Cuervo / 2016.

²⁷ DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Diario Oficial de la Federación Tomo DXV No. 16 (DOF 22-08-1996) / México, D.F.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.**

Las normas relativas a los derechos humanos **se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación...

(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019)

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero / Capítulo Único

Artículo 329.

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados** o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados **o, en su caso, por vía electrónica**, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, **para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.**

(H. Congreso de la Unión, 2014)

Véanse además los Artículos 330 al 356*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS

Capítulo Sexto / De los Ciudadanos Zacatecanos

Artículo 14. Son derechos de los ciudadanos zacatecanos:

I.- Votar en las elecciones y consultas populares, en los términos que señale la ley. **Los ciudadanos con residencia en el extranjero, podrán votar para la elección de Gobernador;**

IV.- **Ser votados y registrados para acceder a cargos de elección popular**, en los términos, requisitos y condiciones que establezca la ley y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, siempre que reúnan las calidades que establece la ley. **Para ocupar los cargos de diputado local o integrante de algún Ayuntamiento, no se requiere ser mexicano por nacimiento;**

Artículo 51. La Legislatura del Estado se integra con dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral. De estos últimos, **dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales**, en los términos que establezca la ley.

(H. LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas, 2020)

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

Del voto de los Zacatecanos Residentes en el Extranjero

ARTÍCULO 278 / Derecho al voto en el extranjero

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto **para la elección de Gobernador del Estado.**
2. El ejercicio del voto de los zacatecanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, **en su caso, por vía Electrónica**, de conformidad con la Ley General de Instituciones y en los términos que determine el Instituto.
3. El Consejo General aprobará las modalidades previstas en el numeral anterior.
4. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional en términos de la Ley General de Instituciones, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los zacatecanos residentes en el extranjero, **para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones.**
5. El Consejo General aprobará la integración de una Comisión Especial del Voto de los Zacatecanos Residentes en el Extranjero, que tendrá a su cargo la vigilancia de las acciones que al efecto realice la Junta Ejecutiva y la Unidad de la materia. La Comisión someterá a consideración del Consejo General el Plan integral del Voto de los Zacatecanos Residentes en el Extranjero, los acuerdos y lineamientos necesarios para la operación del mismo, de conformidad con la Ley General de Instituciones, esta Ley y los Lineamientos que al efecto dicte el Instituto Nacional.

6. Para el cumplimiento de las atribuciones y tareas que este Libro otorga al Instituto, el Consejo General podrá crear la Unidad Técnica del Voto de los Zacatecanos residentes en el Extranjero.

ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO.- Las disposiciones jurídicas previstas en el Libro Cuarto del presente Decreto, relativas al ejercicio del voto de los zacatecanos residentes en el extranjero, **se sujetará a las posibilidades técnicas, jurídicas y financieras que el Instituto Nacional Electoral cuente** con respecto a la posibilidad de elaboración del patrón electoral de los zacatecanos residentes en el extranjero a fin de proporcionar la mayor certeza, objetividad, certidumbre, transparencia y legalidad en la operatividad del voto en el extranjero.

(H. LXI Legislatura del Estado de Zacatecas, 2015)
Véanse además los Artículos 279 al 309.*

Como se puede observar, en el caso de Zacatecas, el VMRE, no se encuentra directamente ligado a la elección de una diputación migrante de mayoría relativa como en el caso de la Ciudad de México, esto a pesar de que en la entidad se ha legislado para garantizar desde la CPEZ, dos espacios de representación migrante para la Legislatura; los dos espacios garantizados para zacatecanos con calidad de migrantes o binacionales por la CPEZ, tiene como objetivo la paridad de género, ratificar el compromiso de representación, en este caso proporcional para la comunidad migrante, e incentivar la participación ciudadana a través de las vías democráticas.

Sin duda la representación migrante es ponderada de manera diferente por las legisladoras y legisladores de la capital del país y sus pares de Zacatecas; la única coincidencia que ahora se comparte es la **“parcialidad con que se les garantiza el derecho humano a votar y ser votados”**, pues en ambas legislaciones electorales, los connacionales sólo pueden emitir el voto para elegir al Presidente de la República, Gobernador o Jefe de Gobierno según corresponde, además de Senadores, limitando por el momento la elección de diputados de mayoría, tanto federales, como locales.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

Actualmente, los estados de la República Mexicana que sí reconocen en su legislación, el voto de los mexicanos en el extranjero y acompañarán la vigencia de la Estrategia Integral de Promoción 2019-2020 del INE,²⁸ son los siguientes:

ESTADO / ENTIDAD	MARCO JURÍDICO PARA EL VMRE
Baja California Sur.	Artículo 173 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.
Chihuahua.	Artículo 21, párrafo 1, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Artículo 5, párrafo 1, inciso 1 h), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.
Ciudad de México. ²⁹	Artículo 7, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 6, párrafo 1 fracción I, y 13, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.
Colima.	Artículo 8, párrafo 5, del Código Electoral del Estado de Colima.
Guerrero.	Artículo 19, párrafo 2, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Artículo 404, y Transitorio Noveno, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

²⁸ Instituto Nacional Electoral / Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero Estrategia Integral de Promoción 2019-2021.

²⁹ Las reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 09 de enero de 2020, eliminaron la figura de diputación Migrante, por tanto, el ejercicio del VMRE se ve nuevamente limitado a lo establecido previo a la reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México / Vigésima Época No. 84, Tomo II / 07 de junio de 2017, que en los hechos, se ajustaba a la gran reforma del Sistema Electoral Mexicano en 2014, la cual atendía entre otros, los avances institucionales para consolidar las reformas de 2006.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

Jalisco.	Artículo 6, fracción II, inciso e) de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Artículo 7, párrafos 3 y 4 del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.
Michoacán.	Artículo 13, párrafo 16, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Artículo 274, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.
Querétaro.	Artículo 7, párrafo 3, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.
San Luis Potosí.	Artículo 30, párrafo 2, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
Zacatecas.	Artículo 14, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Artículos 7, párrafo 2 y 278, de la Ley Electoral el Estado de Zacatecas.

Tabla elaborada con datos del (Instituto Nacional Electoral, 2019)

La tabla anterior, muestra además de los estados comprometidos con la estrategia del INE y que tendrán elecciones locales en 2021, un panorama desprovisto de legislación electoral relativa al VMRE.

En Zacatecas, la elección de diputados migrantes de representación proporcional, así como el voto de los connacionales sí se encuentra previsto literalmente, tanto en la CPEZ, como en la LEEZ, sin embargo, la aludida parcialidad, radica en que este marco normativo vigente, **está a las posibilidades técnicas, jurídicas y financieras que el Instituto Nacional Electoral guarde.**³⁰

El derecho a votar y ser votado no es integral, puesto que la LGIPE prevé sin restricción de la Carta Magna de los Mexicanos que, si la CPEZ determina el VMRE, este tendría el alcance suficiente para para elegir al Presidente de la República Mexicana, Gobernadores y Senadores; sin embargo hasta la fecha, la

³⁰ Ídem, Pág 14 (ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO)

CPEZ no ha plasmado la elección de Presidente de la República, Senadores o Diputados de mayoría.

La falta de actualización del texto constitucional local no limita el derecho de los ciudadanos al momento de emitir su voto desde otro país para elegir los cargos referidos (Presidente de la República y Senadores), este derecho es regulado desde la LGIPE, y se encuentra fuera de la competencia directa del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ),³¹ Organismo Público Local (OPL), responsable coadyuvante de la organización de procesos electorales ordinarios y extraordinarios para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, además de los Ayuntamientos.

Sin bien las figuras de representación referidas en el párrafo anterior no se encuentran literalmente en la CPEZ, su inclusión no está limitada por ningún ordenamiento, en cambio su inclusión sí constituiría el fortalecimiento al derecho ya garantizado por la CPEUM, además simbolizaría una importante señal para avanzar hacia una futura actualización jurídica, orientada a la preparación de una nueva etapa del VMRE, orientando las luces a la elección de diputados federales y locales, tanto de mayoría como de representación.

Avanzar hacia el ejercicio integral del derecho a votar y ser votado cumpliendo las calidades constitucionales de nacionalidad y ciudadanía, para lograr verdaderos espacios de representación reservados a la ciudadanía migrante, debe de ser la meta principal del legislador consciente del déficit democrático del país.

Lo inmediato anterior no necesariamente implicaría que la eventual elección de ciudadanas y ciudadanos migrantes dependa exclusivamente del VMRE, de hecho como se ha mostrado en el presente análisis, la representación resultante estrictamente de la numerología electoral oficial, no justificaría los dos asientos que se han reconocido en Zacatecas, para visibilizar la importancia de la comunidad migrante, por tal motivo, dichas figuras tenderían a ser votadas en las 1 mil 868 secciones electorales que se distribuyen en los 58 municipios de la entidad,³² garantizando así que la elección genere una auténtica representación de los ciudadanos zacatecanos en condiciones de votar y sobre todo, que represente auténticamente el contexto global de las zacatecanas y zacatecanos.

³¹ Ley Electoral del Estado de Zacatecas / Libro Sexto de las Autoridades en Materia de Elecciones / Título Primero del Organismo Público Local Electoral / Capítulo Único del Instituto Electoral del Estado / Última reforma POG 07-06-2017 / Artículos 372 y 373

³² Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral / Dirección de Cartografía Electoral / Distritación Final Aprobada / 2018

No se omite el análisis del porcentaje de representación electoral aquí estudiado, sin embargo este argumento se sustenta en la revisión un contexto socioeconómico que parece determinante, obviando del estudio pero no dejando de mencionar, la cultura binacional que identifica a Zacatecas y que divide la residencia de su población “hipotéticamente” en porcentajes iguales de 50 por ciento en dos naciones.

BREVE CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ZACATECAS-EUA³³

Los datos de la Encuesta Intercensal INEGI 2015, muestran que durante ese año Zacatecas, con el 13.4 por ciento sobre el total nacional, se posicionó como el principal estado de la República Mexicana en recibir remesas en sus hogares.

Esta misma institución reporta que durante 2015, 12 mil 588 personas de origen zacatecano, equivalentes al 2.5 por ciento del total nacional para ese año, regresaron voluntariamente a su tierra natal.

Por su parte el Instituto Nacional de Migración (INM), a través de sus puntos oficiales de repatriación, reportó a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que durante 2017, Zacatecas recibió por acciones de repatriación a 4 mil 124 personas que, si bien sólo representan el 2.5 por ciento del total nacional de repatriados durante 2017, sumados a los zacatecanos que regresaron por voluntad propia a su tierra en 2015, tan sólo estos dos años de los que podemos utilizar datos oficiales, representan un alarmante 56 por ciento respecto a los zacatecanos migrantes registrados ante la SRE.

En este panorama, las zacatecanas y zacatecanos radicados en EUA, de acuerdo al Banco de México, tan sólo en 2017 enviaron a Zacatecas 949 millones de dólares, ubicándose en el lugar 11 del promedio nacional, siendo Michoacán, Jalisco y Guanajuato, las entidades que mas divisas recibieron.

Lo alarmante del dato inmediato anterior, no es la relativamente baja cantidad de remesas que llegaron al estado si consideramos la alta migración registrada, el

³³ El presente apartado se ha desarrollado con los datos contenidos en el Anuario de Migración y Remesas México 2018, obra de consulta y divulgación reconocido por el Gobierno de México, y elaborado por la Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Bancomer Research, para recopilar las principales estadísticas de México y el mundo sobre remesas y migración. Además se retoman datos relevantes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2018 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, además de su encuesta Intercensal 2015.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

dato a estudiar es que en 2016 y 2017, mientras la media nacional de dependencia de remesas respecto el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) es de 2.7 por ciento, para Zacatecas las remesas representan el 9.4 por ciento de su PIB, sólo por debajo de Michoacán y Oaxaca, estados que obtienen el 10.9 y 9.6 por ciento de su PIB a través del dinero que envían los connacionales.

Lo anterior, traducido a los hogares del Estado representa un 16.7 por ciento de dependencia por familia zacatecana, esto es el primer lugar nacional medido porcentualmente de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016 del INEGI.

Como se ha mencionado desde el apartado de ZACATECAS, las estadísticas reconocidas por la SRE para determinar las políticas públicas de migración, no pueden considerar números hipotéticos o estimaciones; en este sentido, reportan tan sólo de EUA, los siguientes números, destacando los que en base a sus registros consulares, son los principales municipios migrantes de Zacatecas.

Zacatecas	Principales Municipios	Residencia Actual
Total 29 mil 608 / 3.6 % Nacional	Fresnillo 10.7 %	Texas 28.6 %
Mujeres 12 mil 334 / 41.7% Estatad	Río Grande 7.1 %	California 25.6%
Hombres 17 mil 274 / 58.3% Estatad	Sombrerete 5.6 %	Illinois 9.0%
	Valparaíso 5.1 %	Colorado 5.7%
	Jerez 4.9 %	Oklahoma 4.2%

(SEGOB / CONAPO / FUNDACION BBVA BANCOMER / BBVA RESEARCH, 2018)

La limitante de los derechos humanos y civiles de las zacatecanas y zacatecanos que viven fuera del país es evidente, sus prerrogativas se han limitado en su progresividad y legitimidad, relegándolos de la incidencia en al menos, las cuatro Diputaciones Federales y 28 diputaciones locales,³⁴ en las que tienen derecho a decidir y no pueden hacerlo debido a la parcialidad de su derecho al voto.

³⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas / Última Edición en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Zacatecas en el Decreto 376 / 20-01-2020 / Artículo 51

Para garantizar este derecho así como el valor idéntico a cada voto ciudadano emitido en los comicios, Zacatecas puede convertirse por sus aportaciones mencionadas, en un laboratorio de responsabilidad representativa y de respeto absoluto de los derechos humanos, que para el caso, se perciben trancos en materia electoral.

El objeto de visibilizar inicialmente para los zacatecanos, el valor de la democracia dentro del contexto local, incorporando al cien por ciento de las ciudadanas y ciudadanos, tanto los de residencia permanente en la entidad, como de los que contribuyen a través de sus aportaciones socioculturales y político económicas³⁵ desde el exterior del país, es una gran paso ya dado que debe complementarse con legislación responsable e incluyente.

Visto lo anterior, es natural que el estado de Zacatecas contiene los elementos socioculturales y económicos suficientes para considerar binacional a su población, por tanto la discusión del acceso y ejercicio de los derechos de la comunidad migrante no debe radicarse únicamente en términos cuantitativos, sino que la determinancia para eventualmente modificar la legislación, debe inclinarse al estudio de los factores cualitativos, permitiendo en lo posible una contundente y democrática acción afirmativa.

CONCLUSIONES

La discusión sobre los derechos político electorales de los mexicanos que viven en el extranjero sigue siendo parte de la agenda pendiente del Sistema Electoral Mexicano; apenas en 2006, el tema se abordaba como la extensión de los derechos ciudadanos y como el ejercicio extraterritorial del voto consagrado en la CPEUM, sin embargo el fenómeno migratorio que se agudiza en el mundo, así como la necesaria valoración de conceptos como "**ciudadanos globales**", obliga a revisar la legislación, para estudiar la **reconstitución del concepto de ciudadanía**.

No obstante los avances en la materia, el ejercicio íntegro del derecho a **votar y ser votado no se encuentra cerca a la consolidación**, principalmente por

³⁵ Las Secretarías de Economía y del Migrante Zacatecano, así como la relativa a Desarrollo Social, dan cuanta de diversos programas en torno a los migrantes Zacatecanos en las vertientes de autoempleo una vez que son repatriados o por decisión propia deciden regresar a Zacatecas, así como los temas relacionados a la inversión tripartita 3X1 para el desarrollo de obras, entre otras de carácter público.

obstáculos técnicos y financieros relacionados con el voto postal, el voto electrónico y empadronamiento confiable de las mexicanas y mexicanos radicados en el extranjero, además de la legislación que impide la promoción política en el extranjero, pero principalmente, por un **mercado desinterés de la sociedad para participar en la elección de representantes**.

Al desinterés generalizado que se hace mención, parece escapar ligeramente la sociedad zacatecana que vive en EUA, seguramente el contexto marcadamente binacional de la entidad genere esta percepción que a la fecha, no se ha estudiado a profundidad, pero que **debe ser aprovechada por las instituciones** para avanza en la materia.

El voto en el extranjero, como la democracia misma, no está exento del **déficit de confianza que experimenta la clase política mexicana**, sin embargo esta desconfianza social es un fenómeno que ha mutado y sin importar las personas en turno, el malestar parece alojarse sistemáticamente en las instituciones, afectando a generación tras generación de funcionarios, por tal motivo, **las acciones que en esta materia se deban dar, tienen que ser contundentes**.

Consolidar la democracia incluyendo a todas las mexicanas y mexicanos del mundo **no es un capricho institucional o un reto generacional**, sin importar si todas y todos están interesados en participar en la elección de sus representantes, **este derecho debe de ser garantizado por el Estado mexicano**; así se ha establecido desde la constitución con la finalidad de construir un estado de derecho real e incluyente.

Por otro lado, se debe reconocer la urgencia de dotar a la ciudadanía de un **mecanismo que de certeza al VMRE**, el voto postal es caro, engorroso y requiere de ciudadanos más comprometidos de lo habitual, que confíen en las instituciones mexicanas **y que se sientan verdaderamente representados**; sólo así se podrá validar un mecanismo efectivo.

Con la historia burocrática del país, como podríamos culpar a las mexicanas y mexicanos de ser desconfiados y alérgicos a la tramitología, los bajos registros de personas en las embajadas, consulados y demás sedes diplomáticas de México en el extranjero, podrían explicar por si, la razón por la cual **urge simplificar los procesos de credencialización en el extranjero, pero falta incluir la vinculación directa a una sección electoral**; comenzar masivamente con el estudio de la votación digital es otro gran tema pendiente que promete facilitar e incentivar el VMRE.

La exigencia de una sociedad binacional generacionalmente consciente de los avances tecnológicos, urge de las instituciones electorales la consolidación del voto electrónico y las casillas únicas en el extranjero, porque pronto, a pesar de no contar con estas modalidades ya probadas en México, **el e-vote biométrico a través de internet, será una nueva gran discusión para el voto en ambos lados de la frontera; entonces los datos biométricos confiados al INE, serán fundamentales.**

Los números analizados indican que la credencial para votar del INE, además de ser requerida por los mexicanos, tanto los radicados en México, como los radicados en el extranjero para ejercer su derecho a votar, por su practicidad y universalidad, en los hechos ha sustituido también a otras formas oficiales de identificación, siendo este uso el que posiblemente incentiva al mexicano a obtenerla, por encima de hacerlo para ejercer sus derechos político electorales; el porcentaje de este planteamiento teórico es imposible de medir, sin embargo la participación ciudadana de cada elección nos puede dar una idea (63.5 por ciento de participación en 2018).³⁶

No obstante lo anterior y a pesar de que la numerología oficial de la SRE otorga un margen de variación frente a los organismos de geoestadística norteamericana por encima de los 35 millones, se debe considerar y valorar que **los números que entrega para su uso electoral, son 100 por ciento efectivos para la identificación de mexicanos en el exterior del país.**

Representativos o no, los resultados arrojados por los procesos electorales del 2006 al 2018, son numerología obligada para consolidar el VMRE, sin embargo para el caso de Zacatecas, así como de otras entidades binacionales del país, **la discusión no puede centrarse en la evaluación cuantitativa;** el contexto importa y los legisladores deben estudiarlo para no limitar más, un **derecho entregado a cuentagotas** por discusiones estériles.

Posiblemente el principal reto institucional para dar certeza al VMRE, que acompaña al mecanismo de votación, es la **reducción de la brecha de los datos oficiales aportados por los organismos internacionales y los nacionales,** pues incluso la Política del Gobierno de México para atender a las personas

³⁶ Resultado del porcentaje se realizó con los datos obtenidos del sistema de Consulta de la Estadística de Elecciones del Instituto Nacional electoral / consultable en www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

mexicanas en el exterior 2019-2024, presenta datos del *U.S. Census Bureau* y *Pew Research Center*, para complementar la estadística generada por la SRE, que sin importar su certeza para el uso electoral, se debe subrayar que la propia CPEUM establece nítidamente en el apartado B del artículo 26 que:

“El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley”.

(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019)

Por tanto, la constante recopilación y actualización de información de los mexicanos radicados en el exterior del país, será fundamental para hacer real el compromiso con del VMRE.

En análisis de votos durante los tres procesos electorales considerados en el presente análisis, muestra información enriquecedora para la medición de la participación ciudadana en el extranjero, pero expone por encima de lo electoral, que el número que verdaderamente se debe atender es el de la alta migración; **cada año son más los mexicanos nacidos en México que emigran a Estados Unidos, y cada proceso electoral son menos los mexicanos interesados en ejercer su derecho al voto.**

Además de facilitar al lector la recopilación de los datos clave para entender la breve historia legislada del VMRE, los retos institucionales marcados por la agenda electoral, así como sus principales estadísticas relacionadas al interés de la entidad, el presente estudio introductorio, pretende establecer que el panorama electoral de dominio público en efecto tiene un fundamento de datos oficiales y que es posible generar una perspectiva institucional racional y posible ante el futuro electoral inmediato.

El presente estudio introductorio, pretende establecer que el panorama electoral de dominio público en efecto tiene un fundamento de datos oficiales, además de facilitar al lector la recopilación de los datos clave para entender la breve historia legislada del VMRE, así como sus principales estadísticas relacionadas al interés de la entidad, además de proyectar una perspectiva institucional racional y posible ante el futuro electoral inmediato.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

Sin duda, para calificar la opinión de diversos puntos aquí vertidos, se requiere de análisis independientes -que no separados-, para determinar la validez de cualquier propuesta responsable para la eventual adecuación del marco normativo vigente en la materia; profundizar en las posibilidades técnicas, jurídicas y contextuales debe ser la meta para lograr los objetivos que se planteen.

Bibliografía

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de Méx. Méx.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). *El Derecho Humano al Voto*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos / Juan José Franco Cuervo.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México*. México: Vigésima Primera Época / 09-01-2020 / No. 258 Bis.
- H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura. (2017 / 2020). *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México*. México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México 09-01-2020.
- H. Congreso de la Unión. (2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Diario Oficial de la Federación / Última Actualización 27-01-2017.
- H. LXI Legislatura del Estado de Zacatecas. (2015). *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*. Zacatecas: Periódico Oficial del Estado de Zacatecas / Última Edición 07-06-2017.
- H. LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas. (2020). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*. Zacatecas: Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Zacatecas 29-01-2020.

Instituto Nacional Electoral. (2019). *Voto de las Mexicanas y Mexicanos Residentes en el Extranjero / Estrategia Integral de Promoción 2019-2020*. México: INE.

Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*. Zacatecas.

SEGOB / CONAPO / FUNDACION BBVA BANCOMER / BBVA RESEARCH. (2018). *Yearbook of migration and remittances Mexico 2018*. México: CONAPO.

Diario Oficial de la Federación Tomo DXV No. 16 (DOF 22-08-1996) / DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación Tomo DCCXXVIII No. 18 (DOF 23-05-2014) / DECRETO por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Diario Oficial de la Federación Tomo DCXXI No. 23 (DOF 30-06-2005) / DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Mexicanos por el Mundo / Política del Gobierno de México para atender a las personas mexicanas en el exterior 2019-2024 / Secretaría de Relaciones Exteriores / 2019 /

Instituto Federal Electoral (IFE) / Informe Final Sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero / 2005-2006.

Instituto Federal Electoral (IFE) / Informe Final / Recepción de Sobres Voto por País, Fecha, Entidad Federativa y Distrito Electoral y Resultados de la Votación Emitida desde el Extranjero / 2012.

Informe de la Secretaria Ejecutiva para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fundamentado en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. / 01-07-2018.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México / Vigésima Primera Época No.258 Bis / Decreto por el que se reforman el artículo 6, fracción I, artículo 13, párrafo primero, artículo 76, fracción VII; y se derogan el artículo 4, apartado B, fracción III, artículo 13, párrafo tercero, artículo 76, fracción V, y artículo vigésimo quinto Transitorio, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México / 09-01-2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía / Intercensal (2015).

Secretaría de Relaciones Exteriores / Instituto de los Mexicanos en el Exterior / Registro de los Mexicanos en las representaciones Diplomáticas de México en el Exterior actualizada en mayo de 2018.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014, 2018. Base de datos SNIEG, Información de Interés Nacional.

Instituto Electoral del Estado de Zacatecas / Informe Final de la Comisión del Voto de los Zacatecanos Residentes en el Extranjero / Guadalupe Zac. / 27 de septiembre de 2016.

LNRE por entidad federativa de voto, Secretaria Ejecutiva para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral / 01 de julio de 2018.

Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales 2017-2018

www.cinu.org.mx/temas/dh/decvienapaccion

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 36/2002: Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano / Citado originalmente en “El Derecho Humano al

Voto”, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos / Juan José Franco
Cuervo / 2016.

Instituto Nacional Electoral / Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en
el Extranjero Estrategia Integral de Promoción 2019-2021.