



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Voto y proceso electoral
extraterritorial**

**Vote and extraterritorial electoral
process**

Luis Guillermo Palacios Sanabria

VOLUME 12 • Nº 1 • ABR • 2022

Sumário

PARTE 1: DIAGNÓSTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS	13
DEMOCRACIA, CRESCIMENTO E O FATOR CIVISMO	15
Hilton Manoel Dias Ribeiro e Jamille Limeira Bittencourt	
A EROÇÃO CONSTITUCIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, OS VENTOS AUTORITÁRIOS E A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.....	32
Diogo Bacha e Silva, Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Bernardo Gomes Barbosa Nogueira	
VOTO Y PROCESO ELECTORAL EXTRATERRITORIAL.....	65
Luis Guillermo Palacios Sanabria	
SAÚDE.....	80
NUDGES: A PROMISING BEHAVIORAL PUBLIC POLICY TOOL TO REDUCE VACCINE HESITANCY.....	82
Alejandro Hortal	
1 Introduction. Vaccines and behavioral public policy: a promising approach.....	83
2 Vaccine hesitancy: rates and reasons.....	86
3 Behavioral Public Health Policy: ethics, politics, and efficiency.....	92
4 Concluding remarks.....	97
References.....	98
TRANSPARÊNCIA E COVID-19: UMA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS EM RELAÇÃO À PANDEMIA NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.....	104
Andressa Petry Müller e Nelson Guilherme Machado Pinto	
UMA RESPOSTA DWORKINIANA PARA A COLISÃO DE PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE COVID-19: DIREITO À SAÚDE VERSUS DIREITO DE PROPRIEDADE EXCLUSIVA SOBRE PATENTES FARMACÊUTICAS.....	125
Marcelino Meleu e Aleteia Hummes Thaines	
TRABALHO.....	145
O TELETRABALHO EM PORTUGAL E A PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS DO TRABALHADOR: FORMAS ABUSIVAS DE CONTROLO E FISCALIZAÇÃO DO EMPREGADOR.....	147
Isa António	

GÊNERO.....	160
POLICY DESIGN FOR NON-NORMATIVE GENDER IDENTITIES: THE CONSTRUCTION OF THE TRANS SUBJECT IN URUGUAY	162
Margarita María Manosalvas e Juan Camilo Rave	
UM OLHAR DE GÊNERO SOBRE AS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO BRASIL	180
Daniela Alves Minuzzo e Semirames Khattar	
TRAJETÓRIAS DO MOVIMENTO FEMINISTA E A PERCEPÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E DA LEGISLAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO ENTRE PESQUISADORAS BRASILEIRAS	207
Talita Aline de Brito Mortale, Camila Kayssa Targino-Dutra, Juliana Garcia Vidal Rodrigues, Zysman Neiman e Sueli Aparecida Moreira	
CRIMINALIZAÇÃO DE MULHERES PELA LEI DE DROGAS NOS DISCURSOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE	228
Ithala Oliveira Souza, Ilzver de Matos Oliveira e Daniela de Andrade Souza	
DECOLONIALIDADE E CONTRA-HEGEMONIA.....	252
FUNDAMENTOS DESCOLONIAIS DOS DIREITOS HUMANOS	254
Marília Nascimento de Sousa	
PARTE 2: TEMAS GERAIS	275
A EXPANSÃO DA COMPETÊNCIA DO PLENÁRIO VIRTUAL DO STF: COLEGIALIDADE FORMAL E DÉFICIT DE DELIBERAÇÃO	277
Miguel Gualano de Godoy e Eduardo Borges Espínola Araújo	
WHY BRAZIL? WHY PETROBRAS? WHY NOT ODEBRECHT?: PATTERNS AND OUTCOMES OF THE U.S. FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT AND THE ROLE OF THE U.S. IN THE CAR WASH OPERATION	297
Maria Paula Costa Bertran e Maria Virgínia Nabuco do Amaral Mesquita Nasser	
LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS DE PÓS-CONSUMO: ANÁLISE CRÍTICA INTERDISCIPLINAR DAS INTENÇÕES EMPRESARIAIS PROPOSTAS NO TERMO DE COMPROMISSO DO RECIRCULA PARA CUMPRIR A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	319
Lilian Aligleri e Camila Santos Doubek Lopes	
OS DISTRITOS DE INOVAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DESAFIOS, MODELOS E REGULAMENTAÇÃO	346
Carolina Mota Mourão, Eduardo Altomare Ariento e Maria Edelvacy Marinho	

GOVERNMENT'S OFFICIAL'S PROFESSIONALISM IN PUBLIC SERVICE (CASE STUDY IN LICENSING SERVICE INNOVATION IN PINRANG DISTRICT, SOUTH SULAWESI)375
Badu Ahmad, Muh. Nur Sadik e Adnan Nasution

O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO NA PRÁTICA JUDICIAL: RESULTADOS DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADAS PELO TJDFE ENTRE 2015 E 2020396
Bruno Novaes de Borborema

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: ANÁLISE COMPARADA DOS MODELOS BRASILEIRO E ARGENTINO E A UNIÃO HOMOAFETIVA 416
Alexandre Coutinho Pagliarini e Genilma Pereira de Moura

PERCEPÇÃO DOS PRODUTORES DE CACAU DO SUL DA BAHIA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CACAUCULTURA436
Synthya Torquato dos Reis, Naisy Silva Soares, Lyvia Julienne Sousa Rego, Aniram Lins Cavalcante e Geovânia Silva de Sousa

Resumen

Este trabajo aborda cuestiones relevantes sobre el voto desde el extranjero atendiendo el estado actual de la discusión sobre dicha institución. Como complemento explicativo se recurrirá a manifestaciones empíricas del fenómeno, teniendo como marco específico el proceso electoral extraterritorial. El presente trabajo es de carácter descriptivo y su contenido deriva de la revisión de fuentes normativas, jurisprudenciales, teóricas y empíricas. No es pretensión del texto resolver objeciones o profundizar en teorías relacionadas con o sobre el voto extraterritorial, por el contrario, su intención es avanzar en la comprensión de sus nociones básicas.

Palabras-clave: elecciones; sufragio extraterritorial; proceso electoral; voto; transnacional.

Abstract

This paper addresses relevant questions about voting from abroad attending to the current state of the discussion about said institution. As an explanatory complement, empirical manifestations of the phenomenon will be used, with the extraterritorial electoral process as a specific framework. This work is descriptive and its content derives from the review of normative, jurisprudential, theoretical and empirical sources. It is not the intention of the text to resolve objections or deepen theories related to or on extraterritorial voting, on the contrary, its intention is to advance in the understanding of its basic notions.

Keywords: elections; extraterritorial suffrage; electoral process; vote; transnational.

1 Planteamiento del problema

La adopción e implementación del sufragio extraterritorial de carácter nacional o transnacional¹ es un fenómeno reciente en Latinoamérica. Tal

* Artículo convidado

** Magíster en Derecho y Candidato a Doctor en Derecho Mención Constitucionalismo y Derecho por la Universidad Austral de Chile. Académico Regular Planta de la Facultad de Derecho y Gobierno de la Universidad San Sebastián, General Lagos N° 1163, Valdivia - Chile.
E-mail: luis.palacios@uss.cl.

¹ Se sostiene una distinción que será desarrollada en detalle en el primer apartado del presente trabajo. Se entiende por sufragio extraterritorial de carácter nacional el voto ejercido dentro del territorio nacional, pero en una circunscripción electoral o espacio de votación distinto al declarado por el elector al integrarse al padrón electoral y con efecto en su circunscripción de origen. Por su parte, el sufragio extraterritorial de carácter transnacional, se entiende como el voto ejercido desde el extranjero.

como sostiene Navarro, desde la década del 60' la referida modalidad de sufragio se ha incorporado progresivamente mediante reformas a los ordenamientos constitucionales y legales impulsadas por razones heterogéneas². En algunos casos fue determinante la demanda de las comunidades nacionales radicadas en el extranjero, en otros, iniciativas políticas internas o requerimientos de los tribunales de justicia³. Colombia⁴ (1961) y Brasil⁵ (1965) fueron los primeros estados suramericanos que reconocieron el derecho a la participación política de sus nacionales en el extranjero mediante el sufragio.

El trasfondo que sirve de contexto para la discusión desarrollada en el presente capítulo es la creciente movilidad global de los grupos humanos⁶. El asentamiento de numerosas comunidades inmigrantes ha significado la formulación de importantes demandas dirigidas a los Estados receptores e igualmente a los Estados de origen. Estas demandas o requerimientos suelen ser de carácter social, jurídico y político. Por una parte, las comunidades inmigrantes reclaman al Estado receptor la implementación de políticas de asistencia social e integración, y por otra, en su condición de emigrantes, reclaman a su Estado de origen, la debida asistencia consular, la inclusión en la toma de decisiones relevantes al interior de sus países y el reconocimiento de su identidad nacional. Lo señalado presenta las dos caras de una misma moneda y discusiones que suelen derivar en conclusiones diametralmente opuestas: los derechos políticos de los extranjeros y la vigencia de los derechos políticos de los nacionales que se encuentran en el extranjero.

Igualmente, otro aspecto de especial interés para esta discusión es la consolidación del régimen democrático en el continente. Zovatto, sostiene que luego del desolador escenario democrático de 1970 en el cual solo Colombia, Costa Rica y Venezuela realizaban elecciones periódicas mediante procesos electorales libres, abiertos y competitivos⁷, en la actualidad la democracia es la regla y la ausencia de democracia una lamentable excepción. Este dato es relevante como variable de estudio del sufragio extraterritorial, pues tal como sostienen Nohlen y Grotz, existe una relación progresiva entre el fenómeno democratizador, la reforma de las normas electorales y la ampliación del cuerpo electoral conforme al principio de universalidad⁸. En consecuencia, las reformas electorales por la cuales se adopta el voto desde el extranjero contribuyen a la ampliación del espectro de sujetos habilitados para el ejercicio de los derechos político-electorales. Asimismo, supone una clara tensión con la comprensión tradicional de los derechos políticos, la territorialidad a la cual se vincula el voto y los elementos de la ciudadanía.

² NAVARRO, Carlos. Estudios electorales en perspectiva internacional comparada: el voto en el extranjero en 18 países de América Latina. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2016. p. 23-25.

³ Sostienen Freidenberg y Uribe (2018, p. 3): "Las reformas pueden originarse por diversos factores vinculados a) a los propios intereses de los que detentan el poder (Bowler y Donovan, 2012); b) como respuesta a la crisis de legitimidad de las élites dominantes, que son percibidas por la opinión pública que cuestiona el modo en que funciona el sistema (Scherlis, 2015); c) como resultado de la movilización social y/o partidista, que impulsa nuevas reglas para incluir a sectores que están subrepresentados (como ocurrió con las mujeres) (Krook, 2014); d) como parte de un nuevo balance de poder en sistemas que demandan regenerarse (Scherlis, 2015); e) por decisiones de los jueces como parte del activismo judicial y/o la judicialización de la política (Alanís Figueroa 2017; Sobrado 2012); f) por la influencia internacional, mediante la diseminación de ideas y la generación de redes (Cleary, 2010) e incluso por el "préstamo" de propuestas que son tomados de otros contextos y que no siempre tienen los mismos resultados al ser importados (Weyland, 2011)".

⁴ El sufragio en el exterior constituía una excepcionalidad colombiana, afirma Romero (2016, p. 11).

⁵ CALDERÓN, Leticia. Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004. p. 85.

⁶ Según datos del Informe Mundial de Migraciones de la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), en 2015 se estimaba que había 244 millones de migrantes internacionales en el mundo (un 3.3 % de la población mundial), es decir, una de cada 30 personas se encuentra en contextos de movilidad. - ACEVEDO, P.; COBOS, M.; DIDIER, M. Derechos de las y los trabajadores migrantes: estándares internacionales, legislación comparada y perspectivas en Chile. Chile: Observatorio Ciudadano – Fundación Avina, 2017. p. 5.

^{En} Chile, según estimaciones de la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior y el Instituto Nacional de Estadísticas, para el año 2005 un total de 857.781 chilenos vivían en el extranjero (Libertad y Desarrollo, 2015, p. 2).

⁷ ZOVATTO GARETTO, Daniel. El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática. Revista Derecho Electoral, n. 25, 2018. p. 4.

⁸ NOHLEN, Dieter; GROTZ, Florian. Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral. Revista Justicia Electoral, n. 16, 2001. p. 75-76.

Sin duda, la globalización, la evolución tecnológica y el creciente desplazamiento transfronterizo, reclama un replanteo del ejercicio de los derechos fundamentales. Esto, en el caso del sufragio, concita la redimensión de su ámbito territorial y perfila nuevos contenidos para las categorías conceptuales relacionadas. En palabras de Navarrete el debate asociado al sufragio desde el extranjero suele cruzarse con elementos tales como: ciudadanía, soberanía, Estado-nación y nuevas formas de membresía política⁹. Dichos elementos conceptuales parecen mutar y expandir sus propiedades y límites abriendo paso, al calor de las progresivas reformas electorales, a la consagración constitucional en unos casos y legal en otros del derecho a sufragar de los nacionales en el extranjero¹⁰.

Siendo clara la tendencia a la adopción del sufragio extraterritorial en América Latina, es conveniente abordar en el presente artículo algunas cuestiones de orden conceptual. En este sentido, se busca definir el sufragio extraterritorial, seguidamente, se expondrán sus distintas manifestaciones y por último, se describirá el proceso electoral nacional y el proceso electoral extraterritorial dando cuenta de los principales problemas jurídicos que genera.

2 Aproximación conceptual al sufragio extraterritorial

2.1 Definición y caracterización

La doctrina propone distintas definiciones sobre el sufragio extraterritorial. A continuación se revisan algunas de estas, revelando aspectos de interés para el presente trabajo. Se observa que algunas definiciones son insuficientes y otras no dan cuenta de las prácticas vigentes. Buena parte de esta discusión corresponde a enfoques no jurídicos, siendo necesaria la elaboración de una definición de sufragio extraterritorial a partir de los materiales jurídicos disponibles, especialmente desde la noción de derechos políticos.

Navarro se refiere al concepto de *voto desde el extranjero*, como:

La posibilidad que contempla y regula expresamente la normativa electoral de un determinado país para que los electores calificados para ejercer el derecho al voto que residen o que incluso se encuentran en tránsito por el extranjero, tengan la oportunidad y cuenten con reglas, procedimientos y, de ser el caso, facilidades tanto para registrarse, como para emitir su voto sin necesidad de retornar o trasladarse al territorio nacional¹¹.

El problema de esta definición es que es deudora de la dimensión pasiva reconocida al sufragio, es decir, omite la posibilidad presente en varios ordenamientos jurídicos, de que una persona sea elegida en circunscripciones electorales extraterritoriales para ejercer la representación política de las comunidades nacionales radicadas en el extranjero, especialmente en los órganos legislativos¹².

⁹ NAVARRETE YÁÑEZ, Bernardo. La experiencia latinoamericana sobre la votación de connacionales en el exterior: lecciones para Chile. Aspectos, n. 6, 2008. p. 14.

¹⁰ NAVARRETE YÁÑEZ, Bernardo. La experiencia latinoamericana sobre la votación de connacionales en el exterior: lecciones para Chile. Aspectos, n. 6, 2008. p. 15.

¹¹ NAVARRO, Carlos. Estudios electorales en perspectiva internacional comparada: el voto en el extranjero en 18 países de América Latina. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2016. p. 19.

¹² Transcripción parcial del artículo 63 de la Constitución de Ecuador: Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Transcripción parcial del artículo 171 de la Constitución de Colombia: Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

Transcripción parcial del Inciso Cuarto del artículo 176 de la Constitución de Colombia: Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta

Por su parte, la edición 2017 del Diccionario de Derecho Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, contiene la voz *voto extraterritorial* para referirse a “la posibilidad que reconoce la legislación electoral de un país para que los ciudadanos que se encuentran fuera de sus territorios puedan ejercer su derecho al sufragio”¹³. Este concepto es ambiguo pues en él también se incluiría el fenómeno del voto de inmigrantes en los procesos electorales de un Estado receptor. Similar confusión se refleja en la definición de Tullio, para quien el voto extraterritorial: “se trata de derechos respecto del Estado concedente de la ciudadanía que se ejercen en el exterior, o aquellos que ejerce el ciudadano de un Estado en un territorio distinto del de aquél”¹⁴.

Nohlen y Grotz utilizan el concepto *voto en el extranjero*, por el cual entienden *un proceso de votación celebrado en el territorio de un país foráneo destinado a los ciudadanos que viven fuera de su país de origen*¹⁵. La definición de los autores coincide, en términos generales, con las definiciones hasta aquí expuestas, sin embargo, también presenta algunos problemas, el primero coincide con el ya señalado de que no contempla el sufragio pasivo. En segundo lugar la definición no precisa el carácter oficial del acto electoral. En tercer lugar, excluye a los no residentes temporales, tales como: turistas, estudiantes y personas al servicio del Estado en el extranjero.

Igualmente, Presno utiliza la expresión *voto de los nacionales ausentes* y entiende por tal *el sufragio de los nacionales de un Estado que no viven en su ámbito territorial de manera continuada, cuyo ejemplo más significativo vendría constituido por los emigrantes que se han asentado y residen en otro país*¹⁶. Aunque el término utilizado por Presno responde a la nomenclatura utilizada por la legislación española, es necesario señalar que dicho concepto es igualmente ambiguo, pues la expresión voto en ausencia es usada también para aludir a un fenómeno distinto, que consiste en votantes residentes en su territorio de origen que anticipan su votación de forma remota, por ejemplo, el voto a través de correo postal de manera anticipada y respecto de circunscripciones electorales dentro del país.

Aparentemente la definición que parece más completa es la de Espinoza, que define el *sufragio extraterritorial* como:

El reconocimiento de la ciudadanía política por parte del Estado a través de la acción concreta que ejercen los nacionales que se encuentran radicando en el extranjero, de manera temporal o permanente, al momento de votar y/o ser votados en cargos de elección popular de distintos órdenes de gobierno y en diferentes espacios institucionales, posibilitando así la incorporación formal de los emigrantes a los procesos políticos del país de origen considerando la existencia de un espacio transnacional¹⁷.

Este autor, en virtud de su enfoque proveniente de la ciencia política incurre en algunas imprecisiones desde el punto de vista jurídico, pero en lo esencial refleja una comprensión más cabal del fenómeno.

En este sentido la definición de Espinoza incluye los siguientes elementos:

- a) El reconocimiento de la ciudadanía, por lo tanto atribuye al concepto tanto la dimensión activa como pasiva del sufragio, dando cuenta de ordenamientos que incluyen mecanismos para la representación política de la diáspora, especialmente en órganos legislativos y en algunos casos órganos de gobierno.
- b) Refiere claramente la situación de residencia del sujeto electoral fuera de su Estado de origen. Esta es una condición necesaria del sufragio extraterritorial de carácter transnacional. De esta forma excluye otras modalidades de sufragio que implicarían extraterritorialidad respecto a circunscripciones electorales dentro del Estado de origen.

última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

¹³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Diccionario de derecho electoral. San José: IIDH/ CAPEL y TEPJF, 2017. p. 1195.

¹⁴ TULLIO, Alejandro. Estudios electorales: inclusión electoral. Buenos Aires: Prometeo Editorial, 2016. p. 15.

¹⁵ NOHLEN, Dieter; GROTZ, Florian. Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral. Revista Justicia Electoral, n. 16, 2001. p. 47.

¹⁶ PRESNO, Miguel. El derecho de voto: un derecho político fundamental. México: Editorial Porrúa, 2012. p. 78.

¹⁷ ESPINOZA, Víctor. El voto a distancia: derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad: experiencias locales. Ciudad de México: Ediciones EÓN – Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2016.

c) Reconoce el derecho a sufragar de los nacionales que residen en el extranjero de forma permanente o temporal.

d) Al hablar de espacios institucionales resuelve la objeción referida al carácter oficial de la elección. El concepto recoge la participación política de los nacionales que se encuentran en el extranjero, en ejercicio de los derechos políticos que les reconoce su Estado de origen.

Queda en evidencia de la revisión conceptual realizada que estamos frente a una misma práctica electoral a la cual se le ha conceptualizado con términos distintos, lo cual se explica porque el fenómeno posee contornos cambiantes y diversos, tal como afirma Romero, el voto desde el extranjero representa un laboratorio de constantes innovaciones jurídicas, técnicas y políticas¹⁸, las cuales tienen por destinatario ya no solo el elector fronteras afuera, también, como se ha comentado en este apartado implica innovaciones en el proceso electoral nacional, estatal¹⁹ o local.

En conformidad a todo lo señalado anteriormente el concepto que se propone para nuestro objeto de estudio es el siguiente:

Se opta por utilizar la expresión *sufragio extraterritorial*²⁰ el cual se define como: el reconocimiento de derechos de ciudadanía, tanto activa como pasiva, a quienes se encuentran fuera del territorio del Estado, ya sea que esta circunstancia sea temporal o permanente, unido al conjunto de mecanismos administrativos y jurisdiccionales que garantizan la eficacia práctica de estos derechos y que todas las fases del proceso electoral se realicen en condiciones de igualdad, respecto al proceso que se realiza dentro de los límites territoriales del Estado.

Se estiman como elementos de dicha modalidad de sufragio:

- a) La calidad de ciudadano de la persona en situación de movilidad en relación con su Estado de origen: Tal como afirma Carpizo la titularidad del derecho al sufragio no es objeto de discusión en contextos de participación política desde el extranjero²¹. A su entender quien ostenta la condición de ciudadano preserva el catálogo de derechos que le son reconocidos en las normas internacionales y nacionales aunque se encuentre fuera del territorio sobre el cual su Estado ejerce soberanía.
- b) El despliegue de la función administrativa y jurisdiccional para el efectivo ejercicio del derecho al sufragio por los miembros de la comunidad política que se encuentran en el extranjero: El voto extraterritorial en sus distintas manifestaciones, supone una operación electoral compleja. Esta operación, conforme al principio de legalidad electoral, debe estar claramente regulada en instrumentos de nivel legal y reglamentario que orienten la articulación del proceso electoral con la alteración de los ámbitos territoriales que implica.
- c) Efectividad del acto de sufragar en cualquier contexto extraterritorial para la conformación de autoridades nacionales, estatales o locales: No solo debe reconocerse la titularidad del derecho al sufragio de los electores que se encuentran físicamente fuera de la circunscripción, también debe procurarse que dicho reconocimiento se concrete en el efectivo ejercicio del voto y que él mismo incida en la conformación de las autoridades a elegir.

¹⁸ EMMERICH, Gustavo; ALARCÓN, Víctor. Sufragio transnacional y extraterritorial: experiencias comparadas. México: IIDH/CAPEL – Universidad Autónoma Metropolitana – CONACYT, 2016. p. 15.

¹⁹ Me refiero a entidades federales o unidades político-territoriales de similar conformación jurídica: Regiones, Provincias, Estados, Autonomías.

²⁰ ESPINOZA, Víctor. El voto a distancia: derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad: experiencias locales. Ciudad de México: Ediciones EÓN – Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2016.

²¹ CARPIZO, Jorge; VALADÉS, Diego. El voto de los mexicanos en el extranjero. 3. ed. México: Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Finalmente, a partir de la definición y las características señaladas se propone la siguiente clasificación del sufragio extraterritorial, la cual se construye a partir de tres criterios: i) según la dimensión territorial del acto electoral, ii) según la dimensión del derecho al sufragio y iii) según el proceso electoral.

2.2 Clasificación del sufragio extraterritorial

i. Según la dimensión territorial del acto electoral

Sufragio extraterritorial de carácter nacional: Se considera bajo esta categoría al voto ejercido en alguna de las circunscripciones constituidas en el territorio del Estado, pero en una distinta a la que corresponde al elector según su domicilio electoral declarado para la conformación e integración del padrón²². Aunque se sufraga fuera de la circunscripción correspondiente, el voto del elector será computado en su circunscripción de origen y no en la circunscripción donde se emite el voto. Una manifestación de esta modalidad de sufragio es la “casilla especial”, establecida en los artículos 252, numeral 6º; 258 y 284 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México. Aljovín y Domínguez, mencionan que la casilla especial “es aquella que se instala para recibir el voto de los electores que se encuentran transitoriamente fuera de la sección electoral correspondiente a su domicilio...”²³. Otro ejemplo atinente, lo expone Muñoz, al expresar:

...los estadounidenses que residen en su país también pueden votar en la distancia para elegir presidente cuando deciden hacerlo de forma anticipada, según los mecanismos de voto a distancia o voto en ausencia que contempla la legislación electoral de Estados Unidos²⁴.

Sufragio extraterritorial carácter transnacional: Se considera bajo esta categoría al voto ejercido por nacionales, habilitados para su ejercicio en un ámbito territorial que está fuera de los límites del Estado. Pese al ejercicio extraterritorial y transnacional del sufragio, la voluntad expresada por el elector se conformará para la elección de las autoridades elegibles o la consulta de su país y se computará mediada por una circunscripción especial para la votación internacional o la circunscripción nacional, regional o local correspondiente al elector, según su domicilio electoral dentro del territorio de su Estado. Esta modalidad de sufragio, como se explica más adelante, se instrumenta según la legislación de cada Estado a través de uno o varios de los procedimientos de votación siguientes: voto postal, voto en sede diplomática, voto mediante poder²⁵ y voto remoto mediante un dispositivo electrónico. Y opera, igualmente según la legislación que se trate, para procesos electorales nacionales, estatales y locales.

ii. Según la dimensión del derecho al sufragio

Sufragio extraterritorial activo: Se considera bajo esta categoría el derecho de voto reconocido a los electores que se encuentran fuera de los límites que configuran la circunscripción electoral correspondiente o fuera de los propios límites territoriales del Estado.

Sufragio extraterritorial pasivo: Se considera bajo esta categoría el derecho de ser votado reconocido a los candidatos que se encuentran fuera de los límites que configuran la circunscripción electoral correspondiente o fuera de los propios límites territoriales del Estado.

iii. Según el proceso electoral

²² El término se emplea para fijar que tienen derecho a participar en un proceso electoral concreto de contenido político y que no se encuentran privados de dicho derecho.

²³ ALJOVÍN, Jorge; DOMÍNGUEZ, Alicia. *Vademécum de derecho electoral*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2016. p. 65.

²⁴ MUÑOZ, Abel. *Decidir desde tierra lejana: el voto de los mexicanos residentes en el extranjero: los casos de Michoacán*. Ciudad de México; Chiapas, Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato – SECULARTE A.C., 2016. p. 40.

²⁵ Nohlen y Grotz, consideraban los tres primeros procedimientos como opciones institucionales básicas. Actualmente algunas legislaciones han adoptado el voto electrónico por internet para los electores residentes en el extranjero (2000).

Sufragio extraterritorial para elecciones nacionales: Se considera bajo esta categoría al conjunto de medios legales y procedimentales destinados a garantizar el efectivo ejercicio del derecho al sufragio en elecciones nacionales (presidenciales, legislativas o consultas) de los electores que se encuentran fuera de los límites territoriales del Estado.

Sufragio extraterritorial para elecciones provinciales: Se considera bajo esta categoría al conjunto de medios legales y procedimentales destinados a garantizar el efectivo ejercicio del derecho al sufragio en elecciones provinciales, estatales o autonómicas (elección de órganos de gobierno, legislativos o consultas) de los electores que se encuentran fuera de los límites que configuran la circunscripción electoral correspondiente o fuera de los propios límites territoriales del Estado.

Sufragio extraterritorial para elecciones locales: Se considera bajo esta categoría al conjunto de medios legales y procedimentales destinados a garantizar el efectivo ejercicio del derecho al sufragio en elecciones locales de los electores que se encuentran fuera de los límites que configuran la circunscripción electoral correspondiente o fuera de los propios límites territoriales del Estado.

Desarrollada la clasificación propuesta, es necesario destacar que el presente trabajo se ocupa del derecho al sufragio y el proceso electoral extraterritorial de carácter transnacional, lo que, en palabras de Tullio, implica derechos respecto del Estado de origen y concedente de la ciudadanía que se ejercen en o desde el exterior²⁶.

3 Regulación del sufragio extraterritorial de carácter transnacional

3.1 Determinación de las fuentes jurídicas

La regulación normativa del voto desde el extranjero ocurre, según el ordenamiento que se trate, por varios caminos. De acuerdo con buena parte de la literatura²⁷, las reformas al sistema electoral destinadas a consagrar y articular esta forma de participación ocurren por modificaciones a la ley, reformas constitucionales o disposiciones de carácter administrativo. De acuerdo con la literatura es poco frecuente que las Constituciones prevean particularidades sobre la participación política de los nacionales en el extranjero, sin embargo, se observa en la práctica al menos en los últimos años, una tendencia a la constitucionalización de esta modalidad de sufragio.

²⁶ TULLIO, Alejandro. Estudios electorales: inclusión electoral. Buenos Aires: Prometeo Editorial, 2016. p. 15.

²⁷ NOHLEN, Dieter; GROTZ, Florian. Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral. Revista Justicia Electoral, n. 16, 2001.

CARPISO, Jorge; VALADÉS, Diego. El voto de los mexicanos en el extranjero. 3. ed. México: Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

CALDERÓN, Leticia. Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral de México, 2008.

MARSHALL BARBERÁN, Pablo. El derecho a votar desde el extranjero. Revista de Derecho, Valdivia, v. XXIV, n. 2, 2011.

PRESNO, Miguel. El derecho de voto: un derecho político fundamental. México: Editorial Porrúa, 2012.

ESPIÑOZA, Víctor. El voto a distancia: derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad: experiencias locales. Ciudad de México: Ediciones EÓN – Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2016.

NAVARRO, Carlos. Estudios electorales en perspectiva internacional comparada: el voto en el extranjero en 18 países de América Latina. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

EMMERICH, Gustavo; ALARCÓN, Víctor. Sufragio transnacional y extraterritorial: experiencias comparadas. México: IIDH/CAPEL – Universidad Autónoma Metropolitana – CONACYT, 2016.

MUÑOZ, Abel. Decidir desde tierra lejana: el voto de los mexicanos residentes en el extranjero: los casos de Michoacán. Ciudad de México; Chiapas, Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato – SECULARTE A.C., 2016.

En tal sentido, en la oleada de procesos constituyentes instaurados en la región andina Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador reconocieron explícitamente en sus nuevos textos constitucionales la extensión del derecho al sufragio y en algunos casos determinaron los procesos electorarios en los cuales está convocada la diáspora a participar. Similares disposiciones se pueden encontrar en las recientes reformas al texto constitucional chileno. En Europa, las Constituciones de Italia, Portugal y España exhiben disposiciones similares.

Otro grupo de países ha instrumentado esta modalidad de sufragio a través de reformas a su legislación electoral, regulando no solo su reconocimiento, también los medios necesarios para su efectivo ejercicio²⁸. Igualmente es posible identificar como fuente primaria del dispositivo de voto extraterritorial, algunas disposiciones de carácter administrativo sancionadas por los organismos electorales, especialmente aquellos que gozan de autonomía reglamentaria y amplia discrecionalidad técnica.

Sin perjuicio de lo anterior, en el derecho internacional, es posible identificar un instrumento jurídico que sirve como norma común de referencia, por lo menos para los Estados que lo han ratificado. Se trata la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990²⁹. El artículo 41 de la Convención para algunos ordenamientos jurídicos electorales es el origen³⁰ del compromiso con la participación política de sus nacionales en el extranjero, aunque es menester señalar que muchas legislaciones favorables al voto extraterritorial son preconventionales y no existe una correlación entre el número de Estados parte de la Convención y los Estados que actualmente reconocen alguna forma de sufragio transnacional. Nótese que para Agosto de 2018 esta Convención había sido ratificada por 52 países y la literatura consultada estima que en la actualidad 111 países contemplan formas de voto desde el extranjero.

Aun así, la entrada en vigor de la Convención constituye un hito en materia de reconocimiento de los derechos políticos de los trabajadores en situación de movilidad internacional e incide su aplicación en la progresiva adopción de fórmulas extraterritoriales de participación política tanto en el Estado de origen como en el Estado de acogida. Como ejemplo de tal incidencia se destaca el apartado sexto de las Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que en el año 2011³¹ manifestó su preocupación por la imposibilidad de los trabajadores migratorios chilenos de ejercer su derecho a votar en las elecciones organizadas en el país. En tal sentido, el Comité instó al Estado chileno a retomar las iniciativas emprendidas con miras a permitir que los emigrantes chilenos ejerzan efectivamente su derecho al sufragio. Tres años después de las observaciones fue aprobada la reforma constitucional que abrió camino a la participación electoral de los nacionales chilenos residentes en el extranjero.

Evidentemente, la discusión sobre el reconocimiento del derecho a la participación política de los emigrantes mediante el sufragio, está lejos de concluir. Como deriva del propio texto de la norma comentada, esta habilitación está limitada a los trabajadores migratorios y sus familiares en situación de regularidad dentro del Estado receptor y adicionalmente, es amplia la facultad conferida por la Convención a los Estados de origen para definir “según corresponda y de conformidad con su legislación” la facilitación de medios y estructuras para el efectivo ejercicio del derecho a voto.

Sin duda, tanto en los ámbitos nacionales como en el contexto internacional, esta discusión se mueve en función de intereses políticos y relevantes argumentos jurídicos que promueven su aplicación o por el

²⁸ Ley Orgánica de Procesos Electorales (Venezuela): Artículo 124 Sólo podrán Sufragar en el exterior los electores y las electoras que posean residencia o cualquier otro régimen que denote legalidad de permanencia fuera de Venezuela. Así mismo podrán sufragar en el exterior, los funcionarios y las funcionarias adscritos y adscritas a las embajadas, consulados y oficinas comerciales. El Consejo Nacional Electoral determinará mediante reglamento el procedimiento para poder votar en el exterior.

²⁹ CONVENCION Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

³⁰ PRESNO, Miguel. El derecho de voto: un derecho político fundamental. México: Editorial Porrúa, 2012. p. 79.

³¹ OBSERVACIONES finales al Estado de Chile del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 23 septiembre 2011.

contrario estiman conveniente su derogación. Aun así, la necesidad de su explícita regulación, parece hacerse evidente en virtud de las controversias originadas a partir de la aplicación de los elementos y condiciones que reconocemos como conformadores del derecho al sufragio.

Una muestra de lo afirmado anteriormente, son los criterios jurisprudenciales que a continuación se exponen. Estos expresan dos razonamientos sobre el mismo tema pero abiertamente contrapuestos los cual permite aseverar la vigencia de la discusión sobre el objeto de estudio que interesa al presente trabajo y demostrar las tendencias argumentativas vigentes sobre el asunto en dos sistemas normativos relevantes. El primer fallo corresponde al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y fue dictado el 19 de octubre de 2004, el segundo fallo corresponde a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador y fue dictado el 23 de diciembre de 2016.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *Melnitchenko c. Ucrania*:

...en los que se refiere al derecho de voto propiamente dicho, (el Tribunal) ha afirmado que tal condición (la residencia) no es en sí irrazonable o arbitraria. Ha considerado que la obligación de residir en el territorio nacional para poder votar se justifica en las razones siguientes: 1. Un ciudadano no residente está afectado de manera menos directa o continuada por los problemas cotidianos de su país y él los conoce peor; 2. Puede resultar difícil (o casi imposible) o inoportuno para los candidatos al parlamento exponer las diferentes opciones electorales a los ciudadanos residentes en el extranjero, de manera que se respete la libertad de expresión; 3. La influencia de los ciudadanos residentes en el territorio nacional en la selección de los candidatos y en la formulación de sus programas electorales y, 4. La correlación existente entre el derecho de voto para elecciones legislativas y el hecho de estar directamente afectado por los actos de los órganos políticos así elegidos³².

Coello, destaca el rasgo característico de la configuración normativa sobre la participación política en el contexto europeo, el cual se manifiesta en diferencias sustanciales sobre el tratamiento de los residentes en el extranjero cuando del sufragio se trata. Este rasgo característico se evidencia por el establecimiento de disposiciones flexibles, que reconocen incluso la participación de sujetos extracomunitarios, por una parte, y por la otra, regímenes normativos fundados en una perspectiva tradicional del Estado soberano, la cual recoge distinciones para la conformación del cuerpo político-electoral. Esto responde al libre diseño e implementación del sistema electoral como potestad soberana y a la doctrina del margen de apreciación razonable asentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³³.

Efectivamente, los argumentos transcritos corresponden al razonamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y deben ser analizados a la luz de las previsiones anticipadas por Coello. En tal sentido, la legislación electoral es una manifestación soberana del Estado, el cual está habilitado para diseñar, normar e implementar los procesos que median la toma de decisiones y la participación política de la ciudadanía. Desde luego, tal competencia normativa actualmente debe inscribirse en un conjunto de principios reconocidos a la democracia como sistema de gobierno, los cuales encuentran fuentes de inspiración relevantes en las declaraciones políticas, los instrumentos vinculantes y los fallos de los organismos jurisdiccionales de la comunidad internacional. Aun así, en el proceso de recepción de dichas fuentes por el ordenamiento nacional, también suelen privilegiarse valoraciones o decisiones de los órganos internos de cada Estado³⁴. De ahí la diversidad de planteamientos constitucionales y legislativos igualmente validos al amparo del orden común europeo.

Así, de la transcripción del fallo se observa que el Tribunal asume la tesis de la jurisdicción territorial y el principio de afectación, para determinar la racionalidad de la exigencia de residencia como requisito de

³² TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Asunto *Melnitchenko c. Ucrania*. 19 octubre 2004.

³³ COELLO, Clicerio. *Repensar la ciudadanía: derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2016. p. 165.

³⁴ COELLO, Clicerio. *Repensar la ciudadanía: derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2016. p. 165.

elegibilidad. Lo referido según Beckman³⁵, supone una relación entre el elector, la manifestación de voluntad y el sometimiento a la autoridad y sus decisiones. El ejercicio de la referida autoridad se entiende circunscrita a un ámbito territorial, en el cual su voluntad formalmente expresada reviste una obligación para la ciudadanía. Es decir, la distribución del derecho a sufragar no alcanza a los ciudadanos no residentes con justa razón, pues esta categoría de elector no estará sometida a las decisiones de la autoridad electa.

Otra cara de esta misma discusión, la presenta la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en el fallo 156-2012:

La garantía normativa para la defensa y protección de la universalidad del sufragio está configurada en la Constitución mediante la prohibición de discriminación. Y esta garantía pasa por admitir que el lugar de residencia, en principio, no debe constituir un obstáculo o impedimento para el ejercicio del sufragio. Si este derecho es universal y la residencia no es un criterio objetivo que justifique una diferenciación justificada, entonces el ciudadano es titular del derecho a sufragar donde sea que se encuentre residiendo. El lugar de residencia, dentro o fuera del territorio nacional, no determina la titularidad ni el ejercicio del derecho en cuestión.³⁶

El criterio de la corte salvadoreña, a diferencia del criterio previamente comentado, se inclina por la titularidad plena del ejercicio del derecho al sufragio reconocido por la norma constitucional de ese Estado a todos los ciudadanos. Estima dicha instancia judicial, que el criterio de residencia como exigencia de elegibilidad para el ejercicio del derecho a voto, tanto en su dimensión activa como pasiva, configura una distinción de carácter arbitrario. Es conveniente señalar, que el análisis desarrollado por la corte salvadoreña se inscribe en la tesis sostenida entre otros por el autor Arnaldo.

Según el citado autor, en el marco de la universalidad del sufragio ha de quedar necesariamente proscrita cualquier forma de restricción no natural, no basada en la edad o en la capacidad, pues la nacionalidad se considera condición previa esencial para la titularidad del sufragio. Si el Estado democrático fundado en el sufragio universal repugna toda otra restricción, que resultaría arbitraria, la ausencia del territorio, es decir la falta de residencia en el territorio nacional por razón de emigración, no puede ser causa de privación del sufragio, de exclusión de la participación de los emigrantes, junto con los demás ciudadanos, en la adopción de las decisiones soberanas³⁷.

La tesis explicitada por Arnaldo sustenta la progresiva expansión de la idea de universalidad, ampliando la distribución del derecho a sufragar entre diversos segmentos de la población. Esto por igual marca una interpretación extensiva de las disposiciones relacionadas establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sirviendo como una especie de supresor de limitaciones impuestas al sufragio. Esta idea de progresiva expansión salta incluso las clásicas categorías contenidas en el artículo 23 de la Convención, entre las cuales destaca la residencia como excepción a las condiciones generales de igualdad reconocidas al voto. Como se muestra en el fallo, el intérprete constitucional salvadoreño, estima como no justificada la condición de residencia extraterritorial para limitar el derecho a sufragar de los electores que se encuentran fuera del país.

4 Complejidades del sufragio extraterritorial transnacional

Reconocidas las complejidades inherentes a los sistemas y procesos electorales, el derecho electoral analiza el marco regulador del sufragio extraterritorial a partir de dimensiones³⁸ o alternativas básicas de diseño

³⁵ BECKMAN, Ludwig. *The frontiers of democracy: the right to vote and its limits*. London: Palgrave Macmillan, 2009.

³⁶ SALA de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Salvador, fallo 156-2012. 23 diciembre 2016.

³⁷ ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *El derecho de sufragio de los emigrantes: el artículo 68.5 de la Constitución*. 1995. Tesis (Doctor) - Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1995. Disponible en: <https://ciencia.urjc.es/handle/10115/805>. Acceso em: 11 abr. 2022. p. 20.

³⁸ NOHLEN, Dieter; GROTZ, Florian. *Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral*. Revista Justicia Electoral, n. 16, 2001.

e instrumentación³⁹. Para Nohlen y Grotz, abordar los modelos de regulación normativa de voto extraterritorial exige considerar tres dimensiones de análisis fundamentales: (i) la titularidad del derecho al sufragio extraterritorial, (ii) la forma y estructura del voto y (iii) la conformación de los cargos y participación en consultas.

4.1 Titularidad del derecho al sufragio extraterritorial

Esta es una cuestión fundamental, pues determina los alcances del principio de universalidad del derecho al sufragio. En tal sentido, el diseño normativo del sistema y los procesos electorales buscan favorecer la inclusión o por el contrario limitar el espectro de electores transnacionales. En algunos casos, la titularidad y ejercicio del derecho a sufragar fuera del territorio nacional corresponde única y exclusivamente a personas que desarrollan actividades al servicio del Estado, tales como el personal diplomático y consular, integrantes de misiones militares o trabajadores radicados en el extranjero por mandato de su país.

En otros casos, el universo de electores se acrecienta, es decir, la legislación electoral reconoce como electores a todos sus nacionales en el extranjero pero que satisfagan condiciones de elegibilidad no contempladas en los requerimientos exigidos al elector que se encuentra dentro de los límites del territorio del Estado de origen. Por ejemplo, la legislación electoral venezolana condiciona el registro de electores en el extranjero a la titularidad de visado o documento que acredite la residencia regular en el Estado receptor. La reciente legislación chilena sobre la materia contempla el requisito de avecindamiento⁴⁰ por un año en el territorio nacional para los electores chilenos nacidos en el exterior.

Navarro, estima que este es un indicador particularmente relevante para determinar el grado de inclusión de las disposiciones relacionadas con la posibilidad de ejercer el voto desde el extranjero. Es bajo esta dimensión que se precisa quienes están llamados a sufragar y en qué condiciones. Explica Navarro, que los aspectos clave de esta dimensión son la ciudadanía que considera un requisito generalmente incorporado en los regímenes electorales y la cuestión sobre los requisitos para la integración y conformación del padrón electoral.

4.2 Forma y estructura del sufragio extraterritorial

Esta dimensión también encuentra respuestas muy diversas. Los sistemas electorales imperantes muestran variados medios instrumentales a través de los cuales el elector extraterritorial puede efectivamente sufragar. La literatura consultada⁴¹ parece ser uniforme al identificar entre tales medios instrumentales el voto vía correo postal, el voto en sede diplomática o instalación oficial, el voto mediante poder de representación

³⁹ NAVARRO, Carlos. Estudios electorales en perspectiva internacional comparada: el voto en el extranjero en 18 países de América Latina. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

⁴⁰ La Constitución establece que el elector deberá avecindarse en Chile por más de un año, lo que será certificado por Policía Internacional.

⁴¹ CALDERÓN, Leticia. Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral de México, 2008.

PRESNO, Miguel. El derecho de voto: un derecho político fundamental. México: Editorial Porrúa, 2012.

ESPINOZA, Víctor. El voto a distancia: derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad: experiencias locales. Ciudad de México: Ediciones EÓN – Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2016.

NAVARRO, Carlos. Estudios electorales en perspectiva internacional comparada: el voto en el extranjero en 18 países de América Latina. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

EMMERICH, Gustavo; ALARCÓN, Víctor. Sufragio transnacional y extraterritorial: experiencias comparadas. México: IIDH/CAPEL – Universidad Autónoma Metropolitana – CONACYT, 2016.

MUÑOZ, Abel. Decidir desde tierra lejana: el voto de los mexicanos residentes en el extranjero: los casos de Michoacán. Ciudad de México; Chiapas, Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato – SECULARTE A.C., 2016.

y el voto electrónico por internet. Cada modalidad puede estimular y favorecer la participación garantizando la accesibilidad del elector o constituir un obstáculo de acceso y privar la participación. Ciertamente, como afirma Marshall⁴², ningún mecanismo de voto está exento de dificultades normativas y logística-operativas. Igualmente, importantes riesgos para la integridad electoral suelen estar presentes cuando de voto extraterritorial se trata. Sin embargo, el reto relevante del diseño e instrumentación de dispositivos de voto extraterritorial es armonizar las posibilidades de acceso del cuerpo electoral a la elección con los atributos reconocidos a la integridad electoral.

El Manual de IDEA Internacional sobre voto desde el extranjero⁴³, define las modalidades de sufragio indicadas en los términos siguientes:

Voto personal: El elector debe presentarse en un determinado recinto y emitir su voto de manera personal. El recinto puede ubicarse dentro de una misión diplomática o en otro sitio habilitado especialmente para este propósito.

Voto postal: El elector recibe por correo la documentación para votar y después de marcar su papeleta la devuelve por correo al país de origen o a la sede consular.

Voto por delegación de poder: En este caso el ciudadano que se encuentra en el extranjero está facultado para nombrar un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero.

Voto por medios electrónicos: En este caso el elector puede emitir su voto por medio de internet, asistentes digitales personales y teléfonos fijos o móviles.

Pese a su limitada cobertura la mayoría de los Estados, en la actualidad, se inclinan por el ejercicio personal del sufragio en sedes oficiales de la red de embajadas y consulados.

4.3 Conformación de los cargos de elección popular y participación en consultas en los dispositivos de voto extraterritorial

Esta dimensión indaga sobre los procesos electorales en los cuales pueden participar los votantes desde el extranjero. Se refiere a los actos electorales nacionales, estatales o locales y el punto de destinación del voto para la conformación de una o varias autoridades políticas. El común denominador es limitar la participación de los nacionales en el extranjero a comicios y consultas de carácter nacional para la elección presidencial y legislativa. Sin embargo, parece tomar fuerza la idea de ampliar la participación a elecciones de carácter estatal y local e incluso proveer al electorado de cuotas específicas de representación en los órganos legislativos. Un concepto de especial interés es el de ciudadanía local que se implementa en algunas entidades federales de México, tal como señala Espinoza⁴⁴, la legislación electoral local empieza a reconocer la ciudadanía a los vecinos radicados en otros estados de la unión o fuera del territorio nacional y les permiten votar desde el lugar donde se encuentren para la elección de gobernadores, alcaldes y diputados locales.

⁴² MARSHAL BARBERÁN, Pablo. Sufragio por internet: análisis teórico y comparado. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 39, 2018. p. 279.

⁴³ INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral de México, 2008.

⁴⁴ ESPINOZA, Víctor. *El voto a distancia: derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad: experiencias locales*. Ciudad de México: Ediciones EÓN – Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2016.

5 Conclusiones

Como se precisó, el fenómeno actual de movilidad humana supone retos para los Estados receptores de los grupos humanos y al mismo tiempo para los Estados de origen. En ambos casos, esto supone demandas de inclusión y mayor participación en la vida política. Por esa razón, el sufragio extraterritorial como mecanismo transnacional de participación política no solo concreta la incorporación política de importantes colectivos en condición de movilidad, también replantea los alcances y límites de la ciudadanía.

Dicho estatus, que podríamos llamar estatus remozado de ciudadanía extraterritorial, parece reforzar la pertenencia a la comunidad política de origen e igualmente construye un espacio institucional para el ejercicio de derechos políticos a quienes se ven privados de estos en los Estados de acogida. Sin duda esto implica importantes discusiones de orden teórico y práctico normativo, tales como la expansión de la titularidad del derecho al sufragio y la puesta en ejecución de un proceso electoral cuyas complejidades traspasan fronteras.

Finalmente, esta modalidad de sufragio para su efectiva implementación y su concreción como derecho fundamental, requiere adecuarse a las condiciones generales que provee la integridad electoral. Preservando de esta manera la efectividad del sufragio y la legitimidad de la función electoral del Estado en los nuevos límites regulatorios y territoriales que plantea el sufragio desde el extranjero.

Referencias

- ACEVEDO, P.; COBOS, M.; DIDIER, M. *Derechos de las y los trabajadores migrantes: estándares internacionales, legislación comparada y perspectivas en Chile*. Chile: Observatorio Ciudadano – Fundación Avina, 2017.
- ALJOVÍN, Jorge; DOMÍNGUEZ, Alicia. *Vademécum de derecho electoral*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2016.
- ANDRADE, Eduardo. *Manual de derecho electoral: guía de lo que pasa antes y después de que votas*. Estado de México: Oxford University Press, 2015.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *El derecho de sufragio de los emigrantes: el artículo 68.5 de la Constitución*. 1995. Tesis (Doctor) - Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1995. Disponible en: <https://ciencia.urjc.es/handle/10115/805>. Acceso em: 11 abr. 2022.
- BECKMAN, Ludwig. *The frontiers of democracy: the right to vote and its limits*. London: Palgrave Macmillan, 2009.
- BOLIVIA. [Constitución (2009)]. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. 2009.
- CALDERÓN, Leticia. *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004.
- CARPISO, Jorge; VALADÉS, Diego. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. 3. ed. México: Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- CARTA Democrática Interamericana. 2001.
- CHILE. [Constitución (2014)]. *Constitución Política de Chile*. 2014.
- COELLO, Clicerio. *Repensar la ciudadanía: derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2016.
- COLOMBIA. [Constitución (1991)]. *Constitución Política de Colombia*. 1991.
- CONVENCIÓN Americana sobre Derechos Humanos. 1978.

CONVENCIÓN Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

DECLARACIÓN Universal sobre Derechos Humanos. 1948.

ECUADOR. [Constitución (2008)]. *Constitución Política de la República del Ecuador*. 2008.

EMMERICH, Gustavo; ALARCÓN, Víctor. *Sufragio transnacional y extraterritorial: experiencias comparadas*. México: IIDH/CAPEL – Universidad Autónoma Metropolitana – CONACYT, 2016.

ESPAÑA. [Constitución (1978)]. *Constitución Española*. 1978.

ESPINOZA, Víctor. *El voto a distancia: derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad: experiencias locales*. Ciudad de México: Ediciones EÓN – Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2016.

ESTATUTO del Parlamento Latinoamericano. 2007.

GREPPI, Andrea. *El campo de juego: estudios sobre las condiciones del método democrático*. Ciudad de México: Editorial Fontamara, 2017.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral de México, 2008.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario de derecho electoral*. San José: IIDH/CAPEL y TEPJF, 2017.

ITÁLIA. [Constitución (1948)]. *Constitución de la República Italiana*. 1948.

JIMÉNEZ LARRAÍN, Fernando. Derechos políticos del extranjero. *Revista Chilena de Derecho*, v. 16, n. 2, 1989.

KEANE, John. *Breve historia del futuro de las elecciones*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2017.

LEY GENERAL de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014.

LEY ORGÁNICA de Procesos Electorales. 2009.

MARSHALL BARBERÁN, Pablo. El derecho a votar desde el extranjero. *Revista de Derecho*, Valdivia, v. XXIV, n. 2, 2011.

MARSHAL BARBERÁN, Pablo. Sufragio por internet: análisis teórico y comparado. *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 39, 2018.

MATA, Felipe de La; COELLO, Clicerio. *Tratado de derecho electoral*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch, 2018.

MUÑOZ, Abel. *Decidir desde tierra lejana: el voto de los mexicanos residentes en el extranjero: los casos de Michoacán*. Ciudad de México; Chiapas, Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato – SECULARTE A.C., 2016.

NAVARRETE YÁÑEZ, Bernardo. La experiencia latinoamericana sobre la votación de connacionales en el exterior: lecciones para Chile. *Aspectos*, n. 6, 2008.

NAVARRO, Carlos. *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada: el voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2016.

NOHLEN, Dieter; GROTZ, Florian. Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral. *Revista Justicia Electoral*, n. 16, 2001.

OBSERVACIONES del Comité de Derechos Humanos sobre el Cuarto Informe México relativo a la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. 07 abril 2009.

OBSERVACIONES finales al Estado de Chile del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 23 septiembre 2011.

PERÚ. [Constitución (1993)]. *Constitución Política del Perú*. 1993.

PORTUGAL. [Constitución (1976)]. *Constitución de la República Portuguesa*. 1976.

PRESNO, Miguel. *El derecho de voto: un derecho político fundamental*. México: Editorial Porrúa, 2012.

SALA de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Salvador, fallo 156-2012. 23 diciembre 2016.

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho al sufragio*. Madrid: DYKINSON, S.L., 2003.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Asunto Melnitchenko c. Ucrania. 19 octubre 2004.

TULLIO, Alejandro. *Estudios electorales: inclusión electoral*. Buenos Aires: Prometeo Editorial, 2016.

ZOVATTO GARETTO, Daniel. El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática. *Revista Derecho Electoral*, n. 25, 2018.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.