

281



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL VOTO DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA: SANDRA MARIA ESTRADA MARTINEZ



ASESOR DE TESIS: DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO

MEXICO, D.F.,

2000

289583



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **ESTRADA MARTINEZ SANDRA MARIA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL VOTO DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**" bajo la dirección del suscrito y del Dr. Miguel A. Garita Alonso, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Garita Alonso, en oficio de fecha 20 de septiembre de 2000 y el Lic. Enrique Quiroz Acosta, mediante dictamen del 17 de noviembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 28 de 2000.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

México, Distrito Federal, a 17 de noviembre de 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO.
FACULTAD DE DERECHO.
U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Me refiero a la revisión que amablemente tuvo a bien encomendarme de la monografía elaborada por la alumna Estrada Martínez Sandra María: sobre "El Voto de los Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero."

El trabajo presentado permite objetivamente advertir las transformaciones, encaminadas, todas ellas, a visionar en un futuro próximo el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero. Comprende los aspectos torales del tema a saber, ya que la monografía atinadamente inicia con el estudio de la representación política como institución generadora del derecho al sufragio, para posteriormente señalar su evolución e importancia en la legislación de nuestro país y exponer legislaciones extranjeras que adoptan diversas soluciones, así como los estudios de modalidad del voto extrafronteras efectuados por el IFE. Resulta de gran relevancia la información que expone de proceso legislativo en el que se ha estudiado en ambas cámaras, la reforma que permita el voto en el extranjero, presentando en sus conclusiones una postura al respecto.

Por lo que considero que la tesis cumple con los requisitos reglamentarios del caso, por tratarse de una investigación sistematizada, abundante y propositiva.



Lic. Enrique Quiroz Acosta.

A DIOS:

Cada vez que mis sueños los vuelves realidad, quisiera encontrar las palabras que expresen todo lo que siento por ti.
Gracias por hacer posible este momento.

A la memoria de mi hermano RAÚL:

“Abogado de profesión”

Si nos separan de nuestros seres queridos ...
La manera de que sigan viviendo es jamás dejar de amarlos.

Nadie se va del todo, siempre y de algún modo nos queda un poco de su olor, de su alegría, de aquella luz que había en su mirada, y de la verdad que había en sus palabras.

A MIS PADRES:

Artífices de éste, mi sueño, ofreciéndoles solo un poco de lo mucho que me han brindado. La realización del presente trabajo, significa un reconocimiento para ellos que en todo momento me apoyaron para concluir esta carrera; porque con su ternura, comprensión, enseñanza, y actitud ante la vida son un mensaje vivo de amor, aliento y valor.

A MI UNIVERSIDAD:

Institución que me vio crecer en sus aulas y formó en mí un sentimiento de lucha y humildad, para alcanzar mi más grande anhelo: La formación profesional. Por lo anterior, evoco un agradecimiento a nuestra "Alma Máter", que sabré ejercer en su nombre con amor y honradez para beneficio de mi país y de mi familia.

Al Dr. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO:

Profesor de DERECHO, susceptible a estimular y apoyar con su conocimiento y ejemplo a la culminación de este trabajo. Quiero reiterar mi reconocimiento sincero, ya que siempre me ha ofrecido su mano amiga y me ha orientado dentro del bien en el ejercicio de esta hermosa profesión. Gracias.

INDICE

| | Página |
|---|--------|
| INTRODUCCION..... | 5 |
| CAPITULO I. LA REPRESENTACION POLITICA COMO INSTITUCION GENERADORA DEL DERECHO AL SUFRAGIO | |
| 1. Marco conceptual de la representación..... | 12 |
| 2. Doctrinas clásicas sobre la representación política: | |
| 2.1. John Locke..... | 15 |
| 2.2. Montesquieu..... | 16 |
| 2.3. Rousseau..... | 18 |
| 3. Doctrinas modernas sobre la representación política: | |
| 3.1. Maurice Duverger..... | 20 |
| 3.2. Hans Kelsen..... | 22 |
| 3.3. George Jellinek..... | 24 |
| 4. La representación política en México: | |
| 4.1. Antecedentes..... | 28 |
| 4.2. Naturaleza Jurídica..... | 33 |
| CAPITULO II. LA EVOLUCION DEL SUFRAGIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO | |
| 1. Concepto de sufragio..... | 38 |
| 2. Antecedentes históricos: | |
| 2.1. México colonial..... | 39 |
| 2.2. México independiente..... | 43 |
| 2.3. México revolucionario..... | 47 |
| 3. El sufragio en la actualidad: | |
| 3.1. Universal..... | 54 |
| 3.2. Libre, secreto y directo..... | 55 |

CAPITULO III. LA IMPORTANCIA DEL SUFRAGIO EN LA LEGISLACION MEXICANA

| | |
|--|----|
| 1. El derecho al voto plasmado en nuestra Constitución y su evolución dentro de la misma..... | 60 |
| 2. Garantía constitucional que tutela el derecho al voto.. | 64 |
| 3. El sufragio universal: obligación o prerrogativa..... | 70 |
| 4. Trascendencia del voto en la sociedad..... | 74 |

CAPITULO IV. LA MODALIDAD DEL VOTO EN EL EXTRANJERO. EXPERIENCIAS NACIONALES COMPARADAS

| | |
|---|-----|
| 1. La regulación del ejercicio del voto en el extranjero, la experiencia de: | |
| 1.1. COLOMBIA, y su voto de los nacionales en el extranjero..... | 78 |
| 1.2. El voto de los PERUANOS en los Estados Unidos de Norteamérica..... | 87 |
| 2. El voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación: | |
| 2.1. El modelo adoptado por ARGENTINA..... | 95 |
| 2.2. El modelo adoptado por AUSTRALIA..... | 102 |
| 3. El voto postal o por correo: | |
| 3.1. El caso de ESPAÑA..... | 107 |
| 3.2. El caso de CANADA..... | 115 |
| 3.3. El caso de ESTADOS UNIDOS..... | 122 |

CAPITULO V. EL VOTO DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

| | |
|--|-----|
| 1. Antecedentes..... | 132 |
| 2. Presencia de mexicanos residentes en el extranjero: | |
| 2.1. El problema estructural de la migración..... | 133 |
| 2.2. Su organización, participación social y política..... | 136 |
| 2.3. La importante fuente de divisas..... | 137 |

| | |
|---|-----|
| 3. Ciudadanía, nacionalidad y doble nacionalidad: | |
| 3.1. Elementos de la ciudadanía..... | 138 |
| 3.2. Derivación de la nacionalidad..... | 139 |
| 3.3. Doble nacionalidad..... | 140 |
| 4. Características del voto en el extranjero: | |
| 4.1. Criterio de titularidad..... | 142 |
| 4.2. Criterio de territorialidad y temporalidad..... | 142 |
| 4.3. Criterio de igualdad..... | 143 |
| 4.4. Realidad cuantitativa..... | 143 |
| 5. Aspectos generales: | |
| 5.1. Proyecto del IFE, PNUD e IDEA..... | 144 |
| 5.2. Concepción integral..... | 145 |
| 5.3. Consideraciones legales..... | 146 |
| 5.4. Propósito Fundamental..... | 149 |
| 6. Estudios de Especialistas designados por el IFE, que analizaron las modalidades del voto extranjero: | |
| 6.1. Marco metodológico..... | 150 |
| 6.2. Marco sociodemográfico..... | 151 |
| 6.3. Modalidades de registro y de emisión del voto..... | 158 |
| 6.4. Derivaciones de las modalidades básicas..... | 174 |
| 6.5. Campañas, medios y fiscalización..... | 180 |
| 6.6. Autoridades electorales..... | 181 |
| 6.7. Arreglos internacionales..... | 182 |
| 6.8. Un nuevo libro del COFIPE..... | 184 |
| 6.9. Aspectos penales..... | 185 |
| 6.10. De lo contencioso en materia electoral..... | 187 |
| 6.11. El principio de no pérdida de la nacionalidad mexicana y el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero.... | 188 |
| 6.12. Consideraciones finales..... | 190 |
| 7. PROCESO LEGISLATIVO, del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del COFIPE, respecto del voto de los mexicanos en el extranjero..... | 193 |
| 8. Activismos por el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, previas a las elecciones del 2 de julio del 2000..... | 204 |
| CONCLUSIONES..... | 207 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 217 |

INTRODUCCION

Las primeras demandas en el sentido de posibilitar el derecho al sufragio fuera del territorio nacional se han planteado a lo largo de los últimos años, al menos desde 1979, diversas organizaciones de defensa y promoción de los derechos civiles, especialmente de mexicanos residentes en Estados Unidos, han reivindicado una posición afirmativa.

Consecuentemente, y debido a los recientes cambios en la legislación mexicana que dan paso a la posibilidad de reglamentar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el presente estudio de investigación se desarrolla inducido en la virtual carencia de estudios susceptibles de contribuir al conocimiento, estudio y difusión de este tema, pero sobre todo el de apoyar los trabajos que realizaron las autoridades electorales.

Por tal razón es propósito de este trabajo de investigación analizar los requerimientos y desafíos que enfrenta la regulación del ejercicio del voto en el extranjero; y si es o no conveniente las enmiendas constitucionales pertinentes a ejercitar este derecho en los procesos electorales; así como su estrecha vinculación con otras instituciones jurídicas como la representación política, como institución generadora del derecho al sufragio, la evolución e importancia del sufragio en el derecho constitucional mexicano, etcétera; que articulado en esta perspectiva nos permita encontrar los razonamientos necesarios para comprender él por qué, de este fenómeno jurídico.

Examinar el voto de los nacionales en el extranjero conjetura hacer un análisis sobre: ¿Se pone o no en riesgo la Soberanía de México, si los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero ejercen su derecho al voto? ¿Hay violación del derecho político de sufragio, si a un ciudadano nacional no se le permite ejercer ese derecho mientras se encuentre residiendo en otro país, de

manera temporal o definitiva, siempre que no concurren otras causas que lo inhabiliten, las cuales deben estar expresamente dispuestas en la legislación?.

¿Puede defenderse la premisa de que el desarraigo del nacional que vive en el exterior es tal que no tiene ningún interés en los asuntos políticos de su país de origen?. Y si es así, ¿qué sentido tiene entonces facultarle a votar desde su lugar de residencia en el país que lo acoge?, ¿Los países que no tienen legislación que permita sufragar a sus nacionales en el exterior, violan los derechos individuales de esas personas? ¿Si un indocumentado acude a las urnas a sufragar en un territorio ajeno, con qué probabilidades cuenta para no ser deportado a su país? ¿Existirá la plena confiabilidad y credibilidad en los procesos electorales en el extranjero, cuando en nuestro país apenas comienza?.

Las preguntas pueden extenderse según se trate de la visión o perspectiva del jurista, del partido político, del administrador electoral, del representante de la organización no gubernamental, del activista de los derechos humanos, del académico, o del elector.

Este trabajo de investigación, también cuenta con un estudio de derecho comparado, el cual tiene como finalidad precisar los fundamentos necesarios, dentro de un marco jurídico y un aspecto comparativo de cómo se desarrollan los procesos electorales para sus nacionales que viven en otros países y que ejercen este voto exterior, lo que nos proporciona visualizar algunas ideas o propuestas para su posible implementación o adecuación.

En consecuencia, compartir experiencias y comparar enfoques de estos países que ejercen este tipo de voto, ampliará el diálogo y proporcionará una valiosa información.

Estimamos que esta investigación tiene su justificación por tratarse de un tema imbuido en la esencia de nuestra soberanía, en la protección de nuestros derechos políticos, y en el ideal democrático de nuestra Nación y por consiguiente de nosotros mismos como ciudadanos y como actores políticos

Cabe agregar, que este estudio de investigación, partió de un esquiso provisional de trabajo el cual fue cambiando conforme a la compenetración de los diferentes temas, hasta lograr un marco definitivo, que permitió a nuestro juicio tener un amplio panorama del tema en cuestión y por ende contribuir, dentro de lo posible al perfeccionamiento y adecuación de la realidad social de nuestro tiempo, y en el enriquecimiento de un gran debate nacional que atañe a la vida jurídica de nuestro país.

Por consiguiente, este trabajo se ha estructurado en cinco capítulos que son:

Capítulo I: La representación política como institución generadora del derecho al sufragio;

Capítulo II: La evolución del sufragio en el derecho constitucional mexicano;

Capítulo III: La importancia del sufragio en la legislación mexicana;

Capítulo IV: La modalidad del voto en el extranjero. Experiencias nacionales comparadas; y

Capítulo V: El voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero

Los cuales a continuación abordaremos:

Hablar del voto de los mexicanos en el extranjero es hacer referencia a las elecciones, es por ello que el primer capítulo se enfoca al estudio de la representación política como institución generadora al derecho del sufragio, que a su vez da lugar a las elecciones que hacen posible la transmisión periódica del poder y la practica del voto, visto éste como energía o actividad que materializa el poder electoral.

Por otro lado, se desarrollan las doctrinas clásicas y modernas de algunos tratadistas, con la finalidad de precisar su contenido como forma de relación social, sus raíces con los individuos, su justificación en las sociedades humanas y su naturaleza para el derecho respectivamente.

Al respecto, también realizamos un análisis de la representación en México, desde la Constitución de 1812 hasta llegar a la Constitución de 1917, donde se le asigna un carácter representativo a los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

En el segundo apartado es analizada, la evolución del sufragio en el derecho constitucional mexicano, ya que es de vital importancia conocer su origen, por ser una característica de nuestro sistema electoral mexicano, y es necesario partir del concepto básico del sufragio. De ahí que el sufragio tenga funciones de gran importancia como son las electorales, la participación, la legitimidad de los gobiernos, la integración de los órganos del Estado y la función de hacer posible el cambio político y social a través de su ejercicio.

Son expuestos también, los antecedentes históricos del sufragio desde la Colonia, la Independencia, y por consiguiente la Revolución. Siendo así esta primera fase revolucionaria una forma valiosa a la consolidación de México y a su construcción como nación viable y moderna, porque se plasman dentro de nuestra Constitución los valores de libertad e independencia y con ello la soberanía nacional.

El capítulo tercero está dedicado a estudiar la importancia que tiene el sufragio en la legislación mexicana. Nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio no es un producto de un estudio de gabinete; sino del resultado de una serie de luchas que se han proyectado a través del tiempo.

Recordemos que en la mayoría de los países el establecimiento del sufragio universal se limitó por razones de edad, sexo, color, analfabetismo, riqueza, estado social, religión, etcétera. Algunas restricciones son lógicas y tienen sentido

común, por ejemplo: que se niegue el voto a menores y a los insanos mentales, sobre la base de que son incapaces de tomar decisiones responsables.

Es conveniente finalizar este capítulo, precisando la trascendencia que el voto ha generado en la sociedad, recordando que en un régimen competitivo, la motivación de los electores a emitir su voto varía considerablemente, en el momento en que se celebran los comicios, ya que al hacerlo expresa no sólo una preferencia política racionalmente elaborada, sino también una suma de experiencias y transformaciones individuales que tienen que ver, con historias y memorias compartidas colectivamente.

En el cuarto apartado se analizan las modalidades del voto en el extranjero; así como, las experiencias nacionales comparadas de siete países: Argentina, Australia, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos y Perú, donde ya se practica este tipo de sufragio para los ciudadanos de estos países residentes en el exterior.

Es propósito de este capítulo generar un intercambio de información, compartiendo experiencias de las modalidades empleadas por estos países para garantizar el ejercicio de este voto extranjero. También pretende contribuir a estimular las reflexiones y consideraciones sobre un tema de gran interés.

Compartir experiencias y comparar enfoques de estos siete países que ejercen este tipo de voto, ampliará el diálogo y proporcionará una valiosa información.

Es conveniente para el desarrollo del quinto capítulo, analizar el estudio final de las investigaciones realizadas por el Instituto Federal Electoral, para el estudio del voto de los mexicanos en el extranjero; analizando áreas temáticas como: demografía, sociología, leyes nacionales e internacionales, marco jurídico, ciencia política, estudios político-electorales, y la instauración de los escenarios que pudieran dar cuerpo a un tipo de organización electoral más allá del territorio

nacional. Lo cual ampliara nuestra perspectiva de la realidad social que encara la instauración del voto para los mexicanos que radican en otras fronteras.

Sin embargo, debemos aceptar con toda honestidad que el voto de los mexicanos en el extranjero no sólo enfrenta problemas técnicos, administrativos y legales, sino también existe el problema de los emigrantes mexicanos que se concentran básicamente en los Estados Unidos, porque ahí reside sobre ellos la violencia, la inseguridad, la extorsión y todos aquellos elementos que los hacen víctimas de la violación de sus derechos humanos.

Al respecto, también realizamos un estudio sobre el problema estructural de la migración, la posición que el inmigrante ocupa en el seno de la sociedad estadounidense y cómo se ha integrado a los mecanismos de protección de sus derechos humanos en el extranjero.

La figura de la doble nacionalidad se desarrolla en este apartado, ya que es necesario señalar los indudables beneficios que a brindado para la protección de los derechos de los mexicanos residentes en el extranjero.

Incluimos también las características del voto en el extranjero, respecto a su titularidad, igualdad y realidad cuantitativa, con lo cual pretendemos visualizarlo con toda precisión, siempre dentro de un marco jurídico; para finalizar con una serie de conclusiones generales y en su caso una elaboración de propuestas, las cuales pretenden contribuir, dentro de lo posible al perfeccionamiento y adecuación de la realidad social de nuestro tiempo.

CAPITULO I

LA REPRESENTACION POLITICA COMO INSTITUCION GENERADORA DEL DERECHO AL SUFRAGIO

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA REPRESENTACIÓN

2. DOCTRINAS CLÁSICAS SOBRE LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA:
 - 2.1. JOHN LOCKE
 - 2.2. MONTESQUIEU
 - 2.3. ROUSSEAU

3. DOCTRINAS MODERNAS SOBRE LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA:
 - 3.1. MAURICE DUVERGER
 - 3.2. HANS KELSEN
 - 3.3. GEORGE JELLINEK

4. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO:
 - 4.1. ANTECEDENTES
 - 4.2. NATURALEZA JURIDICA

CAPITULO I

LA REPRESENTACION POLITICA COMO INSTITUCION GENERADORA DEL DERECHO AL SUFRAGIO

1. Marco Conceptual de la Representación

La representación política es un tema obligado para comprender el contenido de nuestro sistema electoral; puede afirmarse que en los Estados contemporáneos independientemente de su extensión territorial y su población, la representación es una forma racionalizada de la expresión cotidiana de uno de sus elementos: el poder, el cual al depositarse en las personas integrantes del aparato gubernamental legaliza la toma de decisiones hechas en substitución del pueblo.

Acerca de ella Montesquieu dice: "como en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por si mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo: pero siendo esto imposible en los grandes Estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por si mismo. De un gran vicio adolecía la mayor parte de las repúblicas antiguas: el pueblo tenía derecho a tomar resoluciones activas que exigen alguna ejecución de las que es enteramente incapaz, es decir, hacia notar que resulta muy difícil establecer un ejecutivo colectivo. Que las acciones requieren celeridad y conocimiento y que éstas no se encuentran en los colegiados. Y añadía, el pueblo no debe tomar parte en la gobernación de otra manera que eligiendo sus representantes. Cosa que está a su alcance y puede hacer muy bien. Porque sin ser muchos los que conocen el grado de capacidad de los hombres, todos saben si el que eligen es más ilustrado que la generalidad" ¹

Dado a su existencia se hace posible la fundamentación del dominio que los gobernantes ejercen sobre sus gobernados, pues tal institución se encuentra reconocida y regulada en los ordenamientos constitucionales y en las leyes secundarias, siendo por lo tanto fuente de legitimidad de la autoridad política, de su investidura. La representación puede conceptualizarse, por consiguiente, como el medio por el cual los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre.

Surgida la representación en el seno del Estado Liberal, como consecuencia de las pugnas existentes entre la corriente del individualismo y la monarquía absoluta encontró favorable respuesta y acogida en los diversos pueblos europeos que la comenzaron a practicar y que vieron en ella la oportunidad de participación política a través de la implantación del parlamentarismo y del ejercicio del sufragio. Limitada la representación en sus primeros tiempos por las restricciones impuestas al voto, su carácter democrático fue muy estrecho, pues sólo podían disfrutarlo un reducido grupo de personas que por razones económicas, de sexo, de raza y otras más, eran privilegiadas legalmente para ser ciudadanos de primera.

Fue hasta la conquista del sufragio universal, cuando la representación alcanza su mayor esencia democrática, la cual ha sido conformada históricamente por varios tratadistas, quienes la han enfocado desde el punto de vista sociológico, filosófico, ético y jurídico entre otros, con la finalidad de precisar su contenido como forma de relación social: sus esencias últimas y primeras: sus raíces en los individuos; su justificación en las sociedades humanas y su naturaleza para el derecho, respectivamente. Con acierto, podemos señalar que es evidente que el único gobierno que puede satisfacer todas las exigencias del Estado moderno es aquel en el que todo el pueblo participa; que cualquier participación aún en la más mínima función pública es útil; que la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el grado general de progreso de la comunidad; y que no

¹ MONTESQUIEU. Del espíritu de las Leyes, Estudio Preliminar de MORENO, Daniel, 3ª ed., Ed. Porrúa,

hay nada más deseable que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del Estado, agregando que en virtud de que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas, en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo.

Así tenemos que desde mi particular punto de vista la representación es una institución que cristaliza una relación eminentemente dinámica, que conduce a la conformación de un proceso electoral que se caracteriza por diferentes formas de designación de los gobernantes y desiguales grados de participación del pueblo, según el sistema adoptado por cada Estado. La representación como institución generadora del derecho electoral da lugar a las elecciones que hacen posible la transmisión periódica del poder de autoridad y la práctica del sufragio, visto éste como energía o actividad que materializa el poder electoral. Por la elección, el vínculo entre el representante y el representado se hace patente, siendo un medio para su debilitamiento o consolidación; por el sufragio el representante que resulta triunfador se siente legitimado para actuar en nombre del elector que le otorgó su apoyo y confianza, porque señala Hegel, "los diputados tienen por finalidad la discusión y la decisión de los problemas generales, su elección implica que, de acuerdo con la confianza que se les tiene, se designa a individuos que entienden semejantes asuntos mejor que los que delegan".²

Es obvio entonces, que la democracia representativa, necesita para su implementación la técnica jurídico-política que la haga viable, dando lugar a los instrumentos normativos, que establecen los mecanismos para que el pueblo tenga a su alcance los medios más idóneos para designar a las personas que actuarán en su nombre, estableciendo los requisitos que deben reunir, las condiciones para que los elegibles puedan actuar como candidatos, las reglas que rigen la participación de los electores y la realización del proceso electoral, el

Mexico 1982, p. 106

² HE:G:EL, Filosofía del Derecho, UNAM, 2ª ed., Mexico 1985, p. 305

papel e intervención de los partidos políticos, el sistema electoral que se adopta y la intervención del gobierno y los ciudadanos en los comicios electorales.

2. Doctrinas Clásicas sobre la Representación Política:

2.1. John Locke

Este pensador sigue la corriente Jusnaturalista del racionalismo y desarrolla la democracia constitucional, inicia una lucha contra el absolutismo político de los estuardos con lo que da origen a una democracia parlamentaria dando una nueva concepción de la estructura constitucional. Combate las ideas políticas y religiosas de su tiempo así como la teoría del absolutismo que Hobbes sostiene.

Coincide con Grocio, al definir al derecho natural como conjunto de reglas determinadas por la razón, para la dirección y gobierno de los hombres en sus condiciones primitivas por lo que considera al derecho natural como el antecedente del derecho positivo.

Locke ha sido considerado, por su valiosa participación en la vida política, como el iniciador de la ilustración y el liberalismo así como el teórico de la revolución de 1688. Todavía en nuestra Constitución se encuentra el pensamiento de Locke: "La sociedad queda establecida por contrato, mas no así el gobierno que se constituye por un crédito fideicomisario. El poder supremo es el cuerpo legislativo, al cual todos los poderes quedan subordinados. Pero hay algo más elevado que él, que es el pueblo, quien puede deponer o alterar al legislativo. En todo caso el poder siempre vuelve al pueblo, que siempre tienen derechos".³

Para Locke el Estado tiene su origen en un pacto social, por lo tanto considera a la democracia como la mejor forma de gobierno, representada por delegados del pueblo, los que se deben a la elección.

³ SERRA ROJAS, Andres, Ciencia Política, 3ª, ed., Ed. Porrúa, México 1982, p. 637

En este orden de ideas, es importante señalar que tanto Hobbes como Locke consideran que el Estado ha tenido su origen en un pacto de carácter social concluido por el pueblo.

Considera que el Estado no es la soberanía misma, sólo un instrumento de la sociedad. Desconfía del poder ejecutivo y confía en el legislativo, por representar la voluntad del pueblo, claro que con sus limitaciones.

2.2. Montesquieu

Funcionario y político francés, cuyas ideas tuvieron especial influencia durante la Revolución Francesa (1789), escribió entre otros tratados “El Espíritu de las Leyes”, misma que analizaremos brevemente por considerar que contiene conceptos relevantes para este trabajo.

Primordialmente atenderemos el contenido del libro XI, que contiene las ideas acerca de la libertad política, y en consecuencia de la representación, refiriéndolas a la interacción de un Estado.

Para él, la representación política debe ser fundamentada en la idea de un contrapeso entre los poderes que conforman el Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), ya que considera que todo poder público es opresor de los ciudadanos. No considera por tanto que las formas de gobierno pueden ser justas, desechando de plano las teorías de los antiguos pensadores, sugiriendo que la República puede ser el sistema más adecuado. Los sistemas hasta entonces ampliamente estudiados y difundidos como formas puras de gobierno, no son suficientes por sí mismas para garantizar la libertad a los individuos. “La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda tener a otro”.⁴

⁴ MONTESQUIEU. Op. Cit., El Espíritu de las Leyes, p. 104

Considera que la Asamblea Legislativa es el órgano de representación política por excelencia, pero dicha corporación no debe tener el poder absoluto, literalmente establece: “Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede tenerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente”.⁵

En virtud de que el pueblo en su conjunto no tiene la capacidad para acordar los asuntos públicos, se requiere la designación de representantes, de otra forma, el poder absoluto que sólo en el pueblo puede residir quedaría truncado, de hecho desaparecería. Por ello, es necesario que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.

Establece que la Asamblea debe estar formada con representantes de cada localidad, por ser éstos los que conocen las necesidades de los diferentes lugares, es decir, el órgano colegiado no debe estar formado con representantes de la totalidad del pueblo, sino por verdaderos depositarios de la voluntad popular.

Respecto del poder judicial, Montesquieu considera que no debe estar formado de una manera elitista, propone para ello que sea por “personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designada”.⁶ De esta forma se consigue que el poder de juzgar, tan cruel entre los hombres, no sea exclusivamente función de una clase o de una profesión, sino que se busca por así decirlo, un poder invisible que juzgue justicia.

Es así como se justifica la designación de los representantes en la vida política de un pueblo, los representantes tendrán la comisión de ser los mejores expositores de los problemas de una sociedad, para su cabal desempeño deben de gozar de libertad en la toma de decisiones dentro del cuerpo legislativo, donde crean las leyes que regulan al pueblo. Si un representante no llegara a ser lo más honesto

⁵ Idem

o expositor de las necesidades de su localidad, estará en el pueblo la decisión de ratificarlo o destituirlo como su representante, pero esto no puede ser en el momento mismo de su incumplimiento, sino de manera ordenada en el momento en que todo el pueblo, ejerciendo su derecho de voto, puede en un solo acto retirar o ratificar a todos los representantes de la nación, o sea a través de las elecciones.

2.3. Rousseau

Sostiene una tesis muy interesante y parte de su Contrato Social para la formación de la nación. La manera de comprometerse de los ciudadanos es con la suma de fuerzas y "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino asimismo quede tan libre como antes".⁷ Aquí encontramos toda la expresión de su pensamiento político, nos habla del pacto social entre los asociados, la representación directa y la soberanía, así como el ejercicio de la misma a través de sus asociados directamente.

Propone la fusión de voluntades de sus asociados, convirtiéndose en una sola, y en la cual no cabría el ejercicio individual, después de haber pactado el contrato social. La unión debe ser perfecta, no puede ser cualquiera más que el otro, todos son iguales y gozan de los mismos derechos, su desigualdad originaría una asociación vana e inútil, por lo que "Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y nosotros recibimos además, a cada miembro como parte indivisible del todo".⁸

⁶ Ibidem, p. 105.

⁷ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Contrato Social*, Ed. Zarpe, España, 1985, p. 13.

⁸ Ibidem, p. 14

El pensamiento es concreto y rudamente definitivo, no existe para él la representación, sino la participación directa, asociándose y conformando un pacto social que es único, con una sola voluntad, la voluntad general. La representación política, la refuta en términos también definitivos.

La soberanía es el ejercicio de la voluntad, no pudiendo ser representada mas que por sí sola, siendo posible la transmisión del poder, mas no de la voluntad.

La voluntad general emitida por la persona pública en la que participan todos en un acto, en el cual se ejerce la soberanía haciendo ley, no difiere mucho de lo que hoy es el cuerpo legislativo, como emisor de leyes, esté ejerciendo lo que hoy se llama auto determinación y no es más que la voluntad misma.

No existe mejor legislador que el pueblo mismo, la legislación es perfecta en el pacto social, la fuerza adquirida de los ciudadanos (asociados) es la mejor expresión de legislación, creando una ley suprema, sin vicios ni defectos.

Para él la democracia no es privilegio o resultado de su contrato social, aún perfeccionando la voluntad general, por lo que dice: "Si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Mas un gobierno tan perfecto no es propio para los hombres".⁹

A los diputados o representantes, les niega cualquier utilidad en la vida pública o cualquier función en las asambleas, la crítica agriamente y también al desgano de los ciudadanos en hacerse cargo directamente cada uno de la asamblea por la apatía o la ambición por lo que "tan pronto como el servicio público deja de ser el principal asunto de los ciudadanos y prefieren servir con su bolsillo, a hacerlo con su persona".¹⁰

⁹ Ibidem, p. 94.

¹⁰ Ibidem, p. 122

La soberanía es la máxima expresión de cada Estado a través de la voluntad general, ésta no es susceptible de ser representada, ni ser por lo mismo enajenada, por lo que la existencia de representantes o diputados resulta innecesaria cuando los ciudadanos se hacen cargo directo de los asuntos de Estado, participar todos asociándose con el pacto social, en una voluntad general.

Esto les da más bien el cargo de vigilar y propiciar la unión de fuerzas, en busca de una sola voluntad, que hará a la persona pública, llamada voluntad general, que ejerciendo la soberanía conforma el Estado o Contrato Social.

3. Doctrinas Modernas sobre la Representación Política:

3.1. Maurice Duverger

Para el jurista francés, la elección es el sustento del modelo democrático ya que “es un procedimiento de designación de los gobernantes opuestos a la herencia, a la cooptación o la conquista violenta, que son los medios autocráticos”.¹¹

La Representación popular se inicia en las elecciones competitivas y en la que los ciudadanos escogen entre varios candidatos, esto es un principio fundamental para la democracia, porque “Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás, salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo”.¹²

Este tipo de sistemas en la actualidad, sólo puede funcionar en Estados muy pequeños, imposible en las naciones modernas de hoy. La elección del gobernante por los gobernados se considera como necesario, ya que se ha aceptado que el elegido es el representante del electorado, esto “inspirándose en la noción jurídica de representación de derecho privado, es decir, en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el

¹¹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, España 1984, p. 72.

¹² *Ibidem*, p. 73

mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda".¹³

La representación a pesar de esto en Derecho público es bastante diferente, Duverger propone dos tipos de Representación política; la Representación fraccionaria y la Representación nacional.

Citando a Rousseau, dice que la Representación fraccionaria con respecto a la soberanía del pueblo, es en sí la suma de las diferentes fracciones que detentan todos y cada uno de los ciudadanos en forma particular, textualmente del Contrato Social, el libro III, " Suponga que el Estado esté compuesto de diez mil ciudadanos; cada miembro del Estado tiene solamente la diezmilésima parte de la autoridad soberana".¹⁴ Esto es que cada ciudadano posee parte del mandato otorgado por los electores a los elegidos.

Esta teoría que el autor asevera es muy democrática, nos lleva primero al sufragio universal, que cada ciudadano participa en la elección de los gobernantes para así expresar la parte de soberanía que le corresponda, ya que cada voto es para cada ciudadano un derecho, que le pertenece como poseedor de una parte de soberanía que nadie puede quitarle, estas dos situaciones conducen finalmente a la teoría del mandato imperativo, en que a través de la voluntad del elector se ata al elegido. Esta teoría ha sido abandonada en la mayoría de los países actualmente.

La Representación nacional nace durante la Revolución Francesa, concediéndole a la Asamblea la invención de esta representación, sustentándola en la idea de que la soberanía en forma indivisa le pertenecía a los ciudadanos, a la Nación en su conjunto, es decir "a la colectividad de ciudadanos, considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen".¹⁵

¹³ Idem.

¹⁴ Citado por DUVERGER, Maurice, Op Cit. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p. 74

¹⁵ Idem

La idea de la soberanía, según Duverger, le pertenece a la nación, no a los ciudadanos en particular, estos últimos sólo son órganos que designan a los representantes ejerciendo una función pública, más que un derecho.

La primera consecuencia de la teoría de la soberanía nacional es el electorado-función, porque "un diputado no representa a sus electores y a su circunscripción, sino que el conjunto de los diputados representa a toda la nación".¹⁶

Maurice Duverger analiza en su conjunto la soberanía y la representación política, reconociendo en la primera el verdadero poder que reside en el pueblo y el cual posee en su totalidad como un solo y en particular por cada ciudadano. En la segunda posición, la cual sirve políticamente al grupo que detenta ese poder, el cual le ha sido trasladado por el pueblo, y del cual se sirven para gobernar independientemente.

3.2. Hans Kelsen

Para el distinguido jurista, la democracia en las primeras civilizaciones era directa, esto es "que la voluntad estatal era directamente creada por resolución mayoritaria de los ciudadanos reunidos".¹⁷

Las resoluciones se tomaban por unanimidad en las asambleas populares, esto sólo es posible en ciudades pequeñas, pues ya resulta imposible tomar actualmente así las decisiones.

Considera que debido a la progresividad social, obligó a adoptar la división de trabajo, por lo que las funciones ejecutivas y legislativas pasan de la masa popular a determinados individuos.

¹⁶ Ibidem, p. 75.

¹⁷ KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, Ed. Textos Universitarios, 2ª ed. UNAM, México, 1983, p. 435.

Este traspaso de funciones y poderes que otorga al pueblo –órgano primario- a ciertos órganos –órgano secundario- ejecutivo, legislativo y judicial, va disminuyendo la ideología a favor del principio de representación. “Se dice que el órgano es el representante del pueblo, que la función del órgano es la voluntad del pueblo y así se da lugar a la ficción de que el pueblo se reserva la función que por su naturaleza le corresponde, no obstante haberla traspasado a sus órganos”.¹⁸

Esto es una falsa ilusión de la democracia indirecta o representativa, que se crea que el parlamento (Congreso), representa al pueblo, que es un órgano del mismo pueblo, el cual a su vez es un órgano del Estado.

En las democracias representativas, el pueblo es excluido de la función legislativa, lo cual se le encarga al órgano legislativo (parlamento) elegido por el pueblo, no existe posibilidad que el pueblo legisle. La teoría sostiene que el parlamento es un órgano secundario del pueblo y la voluntad del primero es la voluntad del último, para Kelsen, esto no está con base en derecho, sino se origina debido a un dogma político que es “el dogma de la soberanía popular, que afirma que el poder legislativo corresponde por naturaleza al pueblo”.¹⁹

A pesar de que el parlamento incrementa su independencia jurídica del pueblo, o sea, de su órgano creador, siguiendo el principio de la división del trabajo. La teoría del legislativo se aferra al dogma de la soberanía popular, esto es, la representación del pueblo por el parlamento, llegándose a sostener que el parlamento es el pueblo, “ con lo cual la ficción de la representación se convierte en la ficción de la identidad”.²⁰

¹⁸ Idem.

¹⁹ Ibidem, p. 401.

²⁰ Ibidem, p. 402.

El parlamento con estas justificaciones que son más políticas que jurídicas, se apropia en exclusiva de las funciones de legislar, desplazando el concepto de la soberanía popular, el cual lo legitimó como representante, ya que “la independencia real del parlamento respecto de la voluntad popular se disimula diciendo que cada diputado es el representante de todo el pueblo”.²¹

El pueblo designa al parlamento, pero no por este hecho, hace obedecer la voluntad de aquel, porque la única voluntad que manifiesta el pueblo es la elección del poder legislativo. La esencia de la democracia representativa consiste en que el parlamento posee la libertad de legislar, con independencia total del pueblo que lo eligió, siendo únicamente este último un órgano creador, para Kelsen es “una ficción la existencia de una relación específica representativa entre el pueblo y el parlamento (supuesto que la relación representativa es una relación jurídica, y que el órgano secundario o representativo es un concepto jurídico)”.²²

No tiene porque negarse que la elección de un diputado, implica una cierta dependencia de los electores o de los grupos de electores que deciden una elección, también ellos deciden la relación, esto ocurre en otro grado, en el nombramiento de ministros (secretarios), por el jefe del Estado (presidente), y a pesar de esto nadie ha comentado este caso de representación, claro es porque aquí no entra en juego el concepto de soberanía popular, que es el fundamento de la representación política.

3.3. George Jellinek

Primeramente, la representación la considera como la relación de una persona con otra persona o varias, dice el jurista alemán, en virtud de que la voluntad de la primera se considera como voluntad de la última, de modo que jurídicamente se le puede considerar una sola.

²¹ Idem.

²² Ibidem, p 403

En un sentido amplio se entiende la representación, como la relación de un órgano con los miembros de una corporación, consecuencia de que representa dentro de esa misma corporación, la voluntad política de sus miembros. Lo anterior se realiza a través de una votación electiva. La idea de la representación es únicamente jurídica, ya que no encuentra en los hechos reales, fundamento alguno que pueda reconocerse. Es en sí una norma de juicio que se da con determinados fines, y debido a esto el sistema representativo está expuesto a ataques que lo consideran engañoso y aparente, siendo justificado el ataque si se distingue el mundo jurídico y los hechos reales.

En los Estados antiguos civilizados existía una Asamblea del pueblo donde no hubo necesidad interna de una representación, cada ciudadano en particular gozaba del derecho de voto en la Asamblea, aunque "cuando queda excluida la reunión general del pueblo, entonces tanto en Grecia como en Roma, vemos aparecer con toda claridad, para los actos que es preciso llevar a cabo, la idea de la representación".²³

En la Edad Media, la idea de la representación, se desarrolla de manera diferente. El Estado medieval, de gran superficie a la vez que es dualista, ya no unitario, la sociedad esta compuesta por una pluralidad de individuos y asociaciones, éstas provistas de autoridad suficiente, por un señor feudal. La importancia y la fuerza social motivan la creación de órganos representativos en el Estado, ya que "en los Estados de gran extensión territorial resultan imposibles las reuniones del pueblo con un carácter regular".²⁴

Es así como empiezan las relaciones entre electores y elegidos, en los países de Europa a principios del siglo XVII. En esta época es cuando comienza a tomar actualidad y se habla ya de representantes del pueblo y de que todo ciudadano está representado en el parlamento.

²³ J.F. LINEK, George, Teoría General del Estado, Ed. Nacional, México, 1973, p. 465.

Conforme avanza la idea de la representación política, el parlamento va tomando una fuerza política considerable, ya que no es exclusivamente una asamblea legislativa y autorizadora de impuestos, sino un órgano superior de la vida administrativa y judicial mediante un sistema de reglas de su propia vida interior y su voluntad no es solamente la voluntad de una agrupación, sino la voluntad del Estado.

La voluntad general es la voluntad de todo el pueblo, por eso es el representante particular no representa únicamente la parte del pueblo que él eligió, sino a todo el pueblo, se rechaza definitivamente el derecho de los electores para revocar el mandato conferido a los diputados, con lo que se concluye que ningún representante puede tener una representación particular sino que representa a toda la nación, además no será limitados en forma alguna en su desempeño legislativo.

La situación jurídica de las Asambleas Legislativas nacidas de la idea de la representación política, no encuentra todavía una claridad satisfactoria que se había pensado, influida por exigencias políticas, que presionan para regresar al sistema de mandato imperativo, con lo que los diputados quedarían de nuevo en relación directa con los electores, transformándose de órgano mediato en inmediato, en la conducción del destino de la nación. Otras voces en cambio exigen la participación del pueblo a través de la figura del referéndum.²⁵ También se afirma que la unidad del pueblo es la expresión en el parlamento, aunque existen sociales diversos representativos de forma particular a lo que se considera que son diputados de una voluntad única, sino que son representantes de

²⁴ *Ibidem*, p. 466

²⁵ Institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo.

Se clasifica en obligatorio, que es el que está impuesto como un requisito necesario para validez de las leyes ordinarias, y facultativo, que es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder solicitar su celebración.

El *referéndum* es una institución característica del régimen democrático. Supone esta institución una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano, y el consiguiente interés por los asuntos públicos. DF PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 13ª. ed., I d Porrúa, Mexico, 1985, p. 415

intereses particulares, viendo en el parlamento una institución social y no política, porque “no son los intereses del Estado, los que forman el fundamento del parlamentarismo, sino que el móvil director está constituido por los intereses de partido”.²⁶

En un sistema político electoral de partidos, es de vital importancia las resoluciones que se tomen en una nación democrática, porque “La lucha de los intereses sociales está siempre, por tanto, en el estudio preparatorio de las decisiones, pero en la decisión misma, siempre frente a la mayoría y la minoría”.²⁷

Cuando la composición de un parlamento por motivos del sistema electoral y de otras circunstancias políticas, coincide con el predominio de un partido, las conclusiones y resoluciones serán resultado de los intereses de la clase dominante, a pesar de esto, no es posible considerar la voluntad jurídica formada, como la voluntad del Estado, siendo esto un acto de consentimiento porque si no este Estado carecerá de legitimidad.

El pueblo en las democracias, no es personalidad distinta del Estado, es en realidad el órgano supremo, por lo que cada individuo tiene doble cualidad; es individuo en particular y además parte de la sociedad en su conjunto. La representación formada de esta manera se ha convertido en órgano de la voluntad del pueblo, por lo que “pueblo y representación del mismo, forman por tanto jurídicamente una unidad”.²⁸

En una elección general, cualquiera que sean las circunscripciones en que el voto se realice, tiene lugar un acto de la voluntad real del pueblo en su totalidad, porque el acto de voluntad de los electores está dirigido a designar un candidato y a formar las Cámaras, a esto se le considera también como un acto jurídico, que

²⁶ JELLINEK, George. Op. Cit., Teoría General del Estado, p. 472.

²⁷ *Ibidem*, p. 473.

²⁸ *Ibidem*, p. 476

también ocurre en renovaciones parciales y elecciones decisorias, esto es que “La totalidad de los votos particulares forma, por tanto, un acto común del pueblo organizado para el acto de la elección”.²⁹

El pueblo es el órgano creador supremo, que crea para su funcionamiento y organización al Estado, es en sí, órgano y creador del mismo dentro de un Estado, la participación del pueblo es recogida por la elección de un parlamento, que es a la vez órgano del Estado y órgano del pueblo, el parlamento desempeña las funciones legislativas correspondientes al pueblo, es órgano secundario e intermediario del pueblo entre ellos no existe posible relación jurídica, pero juntos forman una unidad jurídica que se relaciona con el Estado y es así como cumplen ambas funciones pueblo y parlamento en la dirección de las decisiones a través del Estado.

4. La Representación Política en México:

4.1 Antecedentes

Hemos visto que la representación es el sistema que sirve para que la masa social de un Estado sea representada en la ordenación soberana, es decir, el pueblo se gobierna por medio de las personas que elige para tal efecto.

Al respecto, la legislación electoral mexicana registra, desde la Constitución de Cádiz de 1812, por las Cortes del Imperio Español en las que estuvieron representadas las colonias. El establecimiento del derecho permanente de los dominios de ultramar de acreditar diputados a las Cortes Generales de la Metrópoli, donde el procedimiento para la elección era por cada 200 vecinos se nombraba un elector parroquial; si excediera de 300 sin llegar a 400, se nombraban dos, y si era superior a 500 se nombraban tres y así progresivamente. Estos electores constituían las Juntas de Partido.

²⁹ *Ibidem*, p. 480

Por otro lado, la Constitución de Apatzingán de 1814, a iniciativa de José Ma. Morelos y Pavón, expide el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el cual refleja un espíritu progresista que se reflejan en los "Sentimientos de la Nación", la cual contiene algunos artículos interesantes. En su más puro sentido federalista y siguiendo la teoría francesa, dice que la soberanía reside en el pueblo por lo que a él pertenece el derecho y nos especifica "el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que parezcan más convenientes".³⁰

Posteriormente, aparece en México el sistema federal, con el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, que es un anticipo de la Constitución Federal de octubre del mismo año. En dichos documentos la nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

En esta época no existían Estados antes de adoptarse como forma de gobierno el sistema federal, sino que éstos aparecieron con el Acta Constitutiva y con la Constitución de 1824, de manera que el cambio político sufrido por las provincias que de momento se convirtieron en Estados, no fue asimilado por el pueblo que estaba acostumbrado a que la administración pública emanara únicamente del gobierno Virreinal.

El resultado fue que duro poco la vigencia de la Constitución Federal de 1824, ya que doce años después de su promulgación fue sustituida por las Siete Leyes Centralistas de 1836; pero después de duros combates ideológicos y políticos en la Constitución de 1857 se implantó de nuevo la forma de Gobierno Federal Representativo, sistema que sigue hasta la fecha.

³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. (1808-1957), Ed. Porrúa, Mexico, 1977, p. 73.

Es a partir de estos importantes precedentes, donde se plasman por primera vez los principios elementales de la representación política que a su vez han servido de sustento a la actual Constitución de 1917.

De la cual se desprende el artículo 40 de nuestra Constitución, la cual prevé: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal..."

Un breve análisis de este texto legal nos demuestra los elementos de nuestro Estado, así como la forma de su gobierno.

República es aquella forma de gobierno en la que, como vimos antes, los ciudadanos eligen periódicamente al jefe del Estado, quien temporalmente desempeña sus funciones y el cual es elegido a través del voto.

Es *República Representativa* porque el pueblo gobierna por medio de sus elegidos. Además las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos.

La *República democrática* es aquella en la que la soberanía reside en el pueblo, el gobierno es el pueblo, es decir, todos los ciudadanos tienen posibilidad de participar en el gobierno.

La *República es Federal* cuando existen estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad propia llamado Estado Federal.

Ahora bien, diremos que una democracia es representativa cuando las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos. Las enormes comunidades que hoy forman las modernas naciones, no pueden, como sucedió hace muchos siglos, participar directa, activa y diariamente en las cuestiones

públicas, en el gobierno, pues no es posible reunir gigantescas asambleas y discutir en su seno. Por lo tanto, para representar al pueblo, para actuar en su lugar dedicándose exclusivamente a esta tarea, se elige a un grupo de personas con suficiente autoridad para interpretar y convertir en mandatos, la voluntad de la mayoría.

En consecuencia, el principio constitutivo de la democracia es la soberanía popular, lo que significa que el único soberano legítimo es el pueblo, esto es, que la fuente última y legítima de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo.³¹ El pueblo, en tanto titular originario de la soberanía, hace uso de tal poder cuando se constituye en Estado jurídicamente organizado, entendiendo por pueblo no un objeto empírico (conjunto de hombres de carne y hueso) sino una entidad de personas colectivas.

Existe un vínculo entre la representación de los órganos del poder público de nuestro país y la soberanía popular, el cual quedó plasmado en el primer párrafo del artículo 41 constitucional cuando establece: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal...".

Los titulares de los órganos públicos representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder de que éste es titular. Nuestra Constitución asigna el carácter representativo a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, existiendo, por supuesto, algunos matices en cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de esos tres órganos,

³¹ Es frecuente distinguir un aspecto exterior y otro interior en la noción de soberanía, que dan lugar a las dos características del poder soberano: La independencia y la supremacía, que se resumen en la afirmación de que la soberanía implica "ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior" (Carre de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, 1948, p. 21 citado por TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 6.

Por otra parte, el artículo 51 Constitucional, señala que los representantes de la Nación son los diputados (representantes populares). En los estados modernos no es posible la democracia directa, en la que todos los ciudadanos reunidos en asamblea ejercen las funciones políticas de la comunidad. Por eso designan representantes, a fin de que sean ellos quienes lleven a cabo las labores políticas y legislativas que la vida nacional requiera.

Los diputados son electos por los ciudadanos y se convierten en representantes de la nación. Tienen encomendada la labor, fundamental en toda la organización humana, de crear las leyes, función en la que colaboran la Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal.

Cabe señalar, que el artículo 51 Constitucional se encuentra sumamente vinculado con el artículo 35 Constitucional que hace referencia a la prerrogativa del voto; al igual que los artículos 52, 53, 54 y 55, los cuales constituyen la doctrina constitucional, relativa a la integración y composición de la Cámara de Diputados –que es la representación política por excelencia- y las realizadas en torno al proceso electoral, los partidos políticos, y el establecimiento de las categorías de demarcación territorial, tanto de los distritos para la elección de diputados por mayoría, como de las circunscripciones para la elección de diputados por representación proporcional.

En general, una democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política, para lo cual hace uso de la técnica electoral. El pueblo –los ciudadanos en su conjunto- no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir o las decisiones a tomar sino que elige a representantes que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones de gobierno. Como afirma Sartori, la democracia representativa puede definirse "como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que los gobiernen".

4.2 Naturaleza Jurídica

La teoría de la representación política, tiene sus antecedentes en el mandato imperativo, el cual condiciona su naturaleza jurídica, a la cual se le ha considerado como una designación de capacidades, lo que en la práctica no ha sucedido: "primero, porque no se han establecido procedimientos adecuados - por otra parte, muy difícil de realizar - para que los ciudadanos de mayor capacidad sean electos. Además, el procedimiento electoral se ha viciado, en tal forma, que esta teoría ha quedado desechada".³²

La doctrina del mandato, llamada también delegación de poderes, fue usada en Francia hasta antes de la Revolución de 1789. La cual trato de aplicarse, pero no fue aceptada por sus aspectos básicos (lo imperativo y la revocabilidad), que no se dan en los representantes elegidos.

En el mandato imperativo la relación existente entre los ciudadanos y los diputados que aquellos eligieron se entendió como el contrato civil de mandato, consistente en el acuerdo de voluntades por virtud de la cual una parte - denominada mandatario - actúa en nombre y de acuerdo con las instrucciones de la otra parte - identificada como mandante - de tal manera que a ésta se atribuyen los actos realizados por la primera. "Así fue como los diputados franceses de la época revolucionaria acudían ante sus electores a recibir instrucciones para cumplirlas en el seno de la Asamblea. Sin embargo, la dinámica parlamentaria provocó que los representantes de la ciudadanía adoptaron decisiones por sí mismos, ante la imposibilidad de consultar a sus electores, hechos que pusieron en duda las explicaciones sobre la naturaleza jurídica de la representación política entendida como mandato imperativo".³³

³² MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª.ed., I.d.Porrúa., México, 1993. pp. 293-294.

³³ SANCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 3a. ed., Fd. Porrúa, México, 1998. P. 334.

Por lo tanto, es más reconocida la teoría de que los parlamentarios o diputados son representantes de la Nación y no deben seguir ningún tipo de instrucciones imperativas.

No hay representación de voluntades, porque no hay una relación de voluntades entre un sujeto, el representante o ejecutante, que actúa a nombre de otro, y el representado, en virtud de que la naturaleza de las funciones públicas es completamente diversa a la de los intereses privados o particulares.

Una vez elegido el representante, actúa en las Cámaras de una manera independiente; perdiéndose así la dependencia de los electores. La representación política corresponde más bien a la categoría de la representación de intereses de carácter general o colectivo.

Es un mito considerar que los representantes políticos se encuentran vinculados en sus decisiones a la "voluntad" de sus electores, entre otras razones, porque aquella no existe como tal. Esta afirmación no implica desconocer que cada ciudadano tiene un "querer" político individual y que los representantes políticos podrían actuar interpretando ese "querer", de acuerdo con las condiciones que prevalezcan en la sociedad.

Conforme a lo expuesto, la representación política es, en realidad, la determinación constitucional para imponer a quienes ocupen los cargos de elección ciudadana la obligación de preservar los valores definidos en sus específicas atribuciones; por ejemplo, es posible afirmar que el presidente de la república representa a México en su totalidad y al gobierno federal si observamos las facultades que tiene como jefe de Estado y como jefe de gobierno (artículo 89); con el mismo criterio concluimos que los diputados representan a la población (artículo 74); y los senadores a las entidades federativas (artículo 76).³⁴

³⁴ SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Op. Cit.*, p. 360.

Sobre esta base el maestro Sánchez Bringas, examina la representatividad que las disposiciones constitucionales asignan - a través de las facultades- a los titulares de los 20439 cargos de elección ciudadana que México tiene:

| Cargos de elección Ciudadana | Representatividad Constitucional | Cantidad |
|---|--|--------------|
| Diputados federales | Población nacional (art. 74) | 500 |
| Senadores | Entidades federativas (art. 76) | 128 |
| Presidente de la República | Estado mexicano y gobierno federal (art. 89) | 1 |
| Asambleístas del D.F. | Población del D.F. (art. 122) | 66 |
| Diputados estatales | Población de cada estado (art. 116) | 841 |
| Gobernadores estatales | Estado y su gobierno (art. 116) | 31 |
| Jefe de Gobierno del D.F. | Distrito Federal y su Gobierno | 1 |
| Ayuntamientos: Presidentes Municipales, síndicos y regidores. | Ayuntamientos y municipios (art. 115) | 18871 |
| Total | | 20439 |

Tomando en cuenta lo tratado en el estudio que venimos realizando, haremos las siguientes consideraciones, cuyo propósito permitirá dar respuesta a las diversas interrogantes planteadas en este trabajo de investigación:

PRIMERA: La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la Soberanía. La sociedad tiene el derecho a establecer el gobierno que más le convenga, modificarlo o abolirlo cuando lo requiera, es decir, que el pueblo goce de su libertad política.

El pueblo, titular de la soberanía, produce la ley –por conducto de sus representantes en congresos constituyentes–, que señala funciones, fija competencias y establece limitaciones a los órganos públicos y a los funcionarios. Así, gobernantes y gobernados están sujetos a las condiciones legales que el pueblo fije a través de un congreso constituyente y a las subsecuentes manifestaciones de la voluntad popular, que sus representantes determinan mediante adiciones o modificaciones a la Carta Magna, y a las leyes que de ella emanan.

SEGUNDA: Puede afirmarse que tratándose de un Estado federal existen dos soberanías: la de los estados y la de la federación. Sin embargo, la soberanía es sólo una, ya que su titular es el pueblo, el cual integra una unidad. Este titular la ejerce por medio de dos grupos de órganos diferentes y en dos planos distintos: nacional e internacional a través de los poderes de los estados que actúan dentro de sus respectivos territorios.

TERCERA: Los partidos políticos configuran la representación nacional política e ideológicamente diversificada -Pluralismo político-. La naturaleza de los partidos políticos como (entidades de interés público), también señala sus objetivos o fines, sus prerrogativas fundamentales y su derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales.

Por lo tanto, la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya integración y organización compete a los partidos que devienen el eslabón entre el ciudadano y el poder público

CAPITULO II

LA EVOLUCION DEL SUFRAGIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

1. CONCEPTO DE SUFRAGIO

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS:
 - 2.1. MÉXICO COLONIAL
 - 2.2. MÉXICO INDEPENDIENTE
 - 2.3. MÉXICO REVOLUCIONARIO

3. EL SUFRAGIO EN LA ACTUALIDAD:
 - 3.1. UNIVERSAL
 - 3.2. LIBRE, SECRETO Y DIRECTO

CAPITULO II

LA EVOLUCION DEL SUFRAGIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

1. Concepto de Sufragio

El sufragio es el signo de nuestros tiempos, y para todo régimen político que se considere democrático. Es la nota característica de nuestro sistema electoral mexicano; sin embargo, al ser el sufragio un concepto ideológico y polémico no siempre significa lo mismo para todos, es por ello que antes de dar inicio al desarrollo del presente trabajo de investigación, es necesario partir del concepto básico del sufragio, el cual ha sido expuesto desde diferentes ópticas por diversos autores, razón por la que sin pretender hacer un estudio exhaustivo sobre este punto, es pertinente señalar sólo a los más destacados para tal efecto, por lo que así tenemos que:

Carlos S. Fayt, lo considera como "El derecho político que tienen los miembros del Estado de participar en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral, y a través de éste, en la organización del poder".³⁵

Para León Dion, "El voto es el medio por el cual los ciudadanos son llamados a emitir un juicio sobre los que han elegido para gobernar en su nombre y, al mismo tiempo, a otorgarse nuevos gobernantes".³⁶

Hans Kelsen, lo define en los siguientes términos: "El sufragio es el derecho que tiene el individuo de participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto".³⁷

³⁵ BERLIN VALÉNZUELA, Francisco, Teoría y Praxis, Política Electoral, Ed Porrúa, México 1993, pp. 115-116.

³⁶ DION, Leon, Los Grupos y el Poder Político en los Estados Unidos, Traducción de DOMÍNECH, Ana, Ed Grialbo, México 1967, p 46

Por su parte Montesquieu señala que “El sufragio es una manera de elegir que no ofende a nadie: le deja a todo ciudadano la esperanza legítima de servir a su patria”.³⁸

Sobre el particular, el Licenciado Eduardo García Maynez, señala: “Votar es obrar por el Estado: el voto es una actividad orgánica, el derecho del individuo sólo puede consistir en que se le admitirá en el acto electoral”.³⁹

De ahí que el sufragio sea una democracia en vías de perfeccionamiento como la nuestra tenga funciones de gran importancia como son las electorales, las participativas, las de legitimación de los gobiernos, las de integración de los órganos del Estado y la función de hacer posible el cambio político y social a través de su ejercicio; y aunque si bien es cierto nuestra democracia no es perfecta si es perfectible.

Por lo antes expuesto y sin atrevernos a dar una definición o concepto del sufragio, entendemos, por éste que es: “aquel acto más eminente en el que el ciudadano ejercita una función pública, que conduce a la designación de los gobernantes por medio del voto, permitiendo la participación del pueblo en la toma de decisiones gubernativas”.

2. Antecedentes Históricos:

2.1. México Colonial

Como es sabido a lo largo de los siglos que duró el dominio español en México, prácticamente no existió un sistema electoral propiamente dicho: la primera legislación electoral como tal que se emitió fue a través de la Constitución de

³⁷ HANS, Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, 2ª. ed., Ed. Textos Universitarios, UNAM, México 1983, p. 348.

³⁸ MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, 3ª. ed., Ed. Porrúa, México 1977, p. 10.

³⁹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 38ª. ed., Ed. Porrúa, México 1986, p. 256

Cádiz de 1812, para las elecciones de Ayuntamientos, diputados de Cortes y representantes a las juntas provinciales.

En México, se estipulaba que en las capitales, cabezas de partido del virreinato, incluso las provincias internas, procedan los ayuntamientos a nombrar tres individuos de notoria probidad, talento e instrucción, exentos de toda nota que pueda menoscabar su opinión pública. De ésta, también por sorteo se extraería uno, a fin de que, en el real acuerdo, se seleccionara una terna. De ésta, también por sorteo, se sacaría al que sería el diputado por la Nueva España ante la Junta de Sevilla.⁴⁰

En materia electoral, esta Constitución disponía que la base para la representación nacional es la misma para ambos hemisferios, y que por cada 70 000 almas de la población, habrá un diputado de Cortes, y que la elección se hará en tres grados, que no podrían ser reelegidos sino mediando otra diputación, se renovarían en su totalidad cada dos años. Este sistema de elección indirecta en tres grados fue recogido en el derecho electoral mexicano por la Constitución de Apatzingán. Más adelante, la Constitución de 1857 continuó con el sufragio indirecto. Sólo en 1912, con Madero, se instauró el sufragio directo.

La Constitución de Cádiz comenzaba aplicarse en España y en México, y se realizaban elecciones para las Cortes ordinarias que se instalaron el 25 de Septiembre de 1813, la masa del pueblo mexicano seguía combatiendo por su independencia y desconocía todo lo efectuado en la metrópoli. Así es que los procesos electorales gaditanos abarcaron sólo el territorio nacional controlado por las autoridades virreinales y sólo a aquellos elementos ilustrados y prósperos de la población que se pronunciaban por la continuada anexión a España; los que más adelante serían el partido conservador.

Por su parte, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en sus artículos 6 y 7 establecían, respectivamente: "El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos". Y la base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen como ciudadanos".

El Supremo Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad. Para ser diputado se requería "ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo. En cuanto a la elección de diputados al Supremo Congreso, se reproducía en lo esencial al sistema de la Constitución de Cádiz.

Las juntas electorales de parroquia se compondrían de los ciudadanos con derecho al sufragio, que estuvieran domiciliados y residiesen en el territorio de la respectiva feligresía; se declaraban con derecho a sufragio los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de 18 años, o antes si se casaran, que tengan empleo, o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por el gobierno. Por cada parroquia se nombraría un elector, mayor de 25 años y residente en la feligresía, según el artículo 66 del Decreto constitucional, para elegirlo, los ciudadanos se reunirían en la cabecera de la parroquia y luego de escuchar misa elegirían una mesa para presidir el comicio, luego, cada volante se acercaría a la mesa "y en voz clara e inteligible nombrará los tres individuos que juzgue más idóneos para electores. Terminada la votación, se sumarían públicamente los sufragios; el votado que reuniere el mayor número de sufragios, o aquél por quien en su caso de empate se decidiera la suerte, quedaría nombrado elector de parroquia. Esto era considerado el primer grado del procedimiento electoral.

⁴⁰ FMNMERICH, Gustavo Ernesto, Las Elecciones en México, Evolucion y Perspectivas, Coordinado por

El segundo grado del procedimiento electoral se realizaría en las juntas electorales de partido, compuestas de los electores de parroquia congregados en la cabecera de cada subdelegación; cada elector de parroquia expresaría, a puerta abierta y por medio de cédulas, los tres individuos que juzgase más a propósito para ser electores de partido, sumados públicamente los sufragios, quedaría nombrado aquel votado que reuniese el mayor número de éstos, o, en caso de empate, el que decidiera la suerte, en lo demás, el procedimiento era similar al de las juntas de parroquia.

Finalmente, se reunirían las juntas electorales de provincia, compuestas por los electores de partido, en la capital de cada provincia, lo que constituía el tercer grado del procedimiento electoral. Se votaría también por cédulas y a puerta abierta; sumados los sufragios, quedaría elegido diputado en propiedad quien reuniera la pluralidad de sufragios, y suplente el que se aproximase más a la pluralidad; si hubiere empate, se procedería a sortear el nombramiento de diputado, tanto propietario como suplente, entre los votados que sacaren igual número de sufragios.

Ciertamente, la Constitución de Apatzingán no llegó a tener vigencia duradera alguna; sin embargo, fue la base de buena parte del derecho electoral y sobre todo lo relativo al sufragio indirecto.

El primer domingo de diciembre de 1812, los mexicanos votaron por primera vez. Ya era posible hablar de la nueva nacionalidad. Eran ya mexicanos los que votaban, aunque lo hicieran para formar, las Cortes de la monarquía española a la que estaba todavía sujeto el país. Ese día conforme a las previsiones de la Constitución de Cádiz, en cada parroquia se reunieron los vecinos en juntas dirigidas por el jefe político o el alcalde, con asistencia del cura párroco, para mayor solemnidad del acto

Concluida la misa, dio principio, en cada parroquia la junta de elección “nombrando dos escrutadores y un secretario de entre los ciudadanos presentes, todo a puerta abierta”. En seguida el presidente de la junta parroquial preguntaría si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa al cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno.

2.2. México Independiente

Venido a través de España, el voto no se aclimató fácilmente en México, es verdad que la Constitución de Apatzingán estableció el sufragio universal, pero nunca entró en vigor. Las primeras elecciones del México independiente, que sirvieron para integrar el constituyente de 1824, evitaban el voto secreto: Los ciudadanos debían acercarse a la mesa y manifestar por quién votaban, aún si llevaran anotados en una lista los nombres de sus candidatos, el secretario la leería en voz alta para que el sufragante asintiera ante la lectura de cada nombre.⁴¹

Como hemos mencionado desde el punto de vista formal, la República mexicana nace con los trabajos y documentos fundamentales de 1824, aunque su independencia la consumó como se sabe, desde 1821. El “Acta Constitutiva de la Federación”, expedida por Decreto del Soberano Congreso Constituyente Mexicano, de fecha 31 de enero de 1824, previene en su artículo tercero, que: “La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno”.

⁴¹ Ibidem, p. 13.

Este documento fundamental, reclamó inmediatamente la libertad e independencia y con ello la soberanía nacional de México y adoptó para su forma de gobierno, la de república representativa popular federal.

Por cuanto hace a las cuestiones electorales, la Constitución de 1824, fijó las siguientes reglas, que resultan relevantes para el presente estudio:

Su artículo octavo, previó que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

El artículo noveno, claramente electoral, estableció: Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las Legislaturas de los Estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución, con lo que se denota el claro origen estatal o local del Decreto electoral.⁴²

El 30 de diciembre de 1836, entraron en vigor, las “Leyes Constitucionales de la República Mexicana”, las cuales reconocieron, como derechos del ciudadano, en la Ley Primera, artículo 8, “votar para todos los cargos de elección directa y poder ser votado para los mismos”. En contrapartida, señalaron como obligaciones, en el artículo 9, “concurrir a las elecciones populares para que fuese nombrado”.

En la convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente que se expidió el 10 de diciembre de 1841, se prohibió el voto a los que tuviesen causa criminal pendiente y a los que hubieren sido sentenciados judicialmente a sufrir pena infamante, así también limitó el voto a los que “pertenezcan al clero regular”.

⁴² GONZALEZ DE LA VEGA, René, *Derecho Penal Electoral*, 2ª ed. Fd. Porrúa, México, 1991, p. 38.

En 1847, al mismo tiempo que se combatía contra el invasor norteamericano se reunió un nuevo Congreso Constituyente cuyo objetivo era el restablecimiento de la Constitución de 1824. En el aspecto electoral resaltan dos propuestas formuladas por Mario Otero: Otorgar al ciudadano el voto directo y establecer la representación minoritaria; la primera propuesta se relegó a una ley secundaria y a la segunda no se le hizo caso alguno, por lo que ambas no tuvieron efecto práctico inmediato.

Con la Constitución de 1857 se redujo la elección indirecta a un primer grado, con voto público y mayoría relativa en las elecciones primarias; para diputados el voto era secreto y a mayoría relativa, pero si había empate entre los candidatos, se decidiría a segunda vuelta con mayoría absoluta.

También en enero de 1857 se aprobó una nueva Ley Orgánica Electoral, en la que por primera vez se cambió el nombre de jurisdicciones electorales, por el de distritos, y el de subdivisiones por secciones. También se fijó la obligatoriedad de publicar los padrones electorales para reclamar la inclusión o exclusión, y la anotación, al lado del nombre del elector de la palabra voto, La Ley varió la integración e instalación de la casilla respecto a la de 1836: desapareció la junta provisional y su función quedó en manos de un instalador nombrado por el ayuntamiento, quién también la haría con los dos secretarios y los dos escrutadores, de entre los primeros siete electores que se presentaran a votar.

La Ley promulgada por el presidente Comonfort el 12 de febrero de 1857, se mantuvo en vigor durante más de medio siglo, y sólo con reformas que no variaron en esencia su contenido, fue al fin sustituida por la Ley de 1918, promovida por el presidente Carranza.

Uno de los primeros actos que realizó el gobierno de Francisco I. Madero, después de derribar a la dictadura porfirista, fue el de promulgar una nueva Ley

Electoral cuyo objetivo primordial era dar cumplimiento a una de las banderas del movimiento revolucionario: el sufragio efectivo.

Remontándonos de nueva cuenta a los inicios de la independencia, tenemos que conforme a lo dispuesto por la Constitución de Cádiz de 1812, quienes presidían los actos electorales eran los jefes políticos o los alcaldes primeros, que podían ser elegidos entre los seglares o eclesiásticos, y para ser diputado era necesario tener una renta anual proporcionada, con posibilidades de reelección mediando otra diputación.

En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de octubre de 1814, el voto era público y podían votar los ciudadanos de 18 años o menos si estaban casados; si eran adictos a la causa, con un modo honesto de vivir y que no pesara sobre ellos infamia pública o criminal.

La Constitución de 1824, y conforme al sistema federal, dejaba que la legislación electoral quedara en manos de los propios estados que componían la federación. En las reglas para las elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, de julio de 1830, se agregó que los eclesiásticos regulares no tendrían voto en las elecciones primarias. Aquellas personas que se negaran a colaborar en el proceso electoral, y los falseadores del voto se harían acreedores a cárcel o multa pecuniaria.

En 1834 se emitió una Circular relativa al padrón para elección de diputados y prevenciones; en cuanto a vagos, casas de prostitución, de juego y acerca de la educación de la juventud, con el objeto de señalar a quienes debía impedírseles el derecho a votar, además de ordenar la remisión de los jóvenes mayores de 16 años a los tribunales, y a los menores a las escuelas oficiales.

En la Ley Orgánica Electoral de 1857, no se fijaron penas monetarias o físicas por motivos electorales; ya que en el artículo tercero transitorio se señaló que: por

esta vez los gobernadores de los Estados, con presencia de las circunstancias de cada localidad, dictaran las medidas coercitivas y las disposiciones que juzguen convenientes para que los ciudadanos pongan en ejercicio el derecho de sufragio activo, que les otorga la Constitución.

Durante el Imperio de Maximiliano se publicó una Ley Electoral de Ayuntamientos, el primero de noviembre de 1855, el Decreto repetía las taxativas para votar de la Ley Electoral de 1857, pero agregaba que sólo podrán hacerlo quienes supieran leer y escribir y pagarán más de 20 pesos al año de contribuciones, aunque esto únicamente se aplicaría en las municipalidades que sobrepasaran los 5 000 habitantes.

Derrotado el Imperio, Juárez expidió el 11 de agosto de 1867 una Convocatoria para elegir los supremos poderes, la Convocatoria suspendía el voto activo y pasivo de todos aquéllos que de una u otra manera hubieran colaborado con el Imperio, mientras no fueran rehabilitados por el gobierno o por el Congreso de la Unión, pero en su artículo 15 establecía que sí podían votar los ciudadanos que pertenecieran al Estado eclesiástico.⁴³

2.3. México Revolucionario

El cambio del país a la modernidad, a través de encontrar su propia viabilidad, se da, justamente a partir de 1910, al lograrse básicamente, la incorporación cabal del pueblo, como auténtico soberano, a las decisiones nacionales mediante un movimiento de reivindicaciones sociales, que busca, con legitimidad, modificar las condiciones de vida en beneficio de las masas obreras campesinas y populares.

Uno de los primeros actos que realizó el gobierno de Francisco I. Madero, después de derribar a la dictadura porfirista, fue el de promulgar una nueva Ley

⁴³ JOSE VALENZUELA, Georgette. Legislación Electoral Mexicana 1821-1921, Cambios y Continuidades. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1992. p. 27.

Electoral, la de 1911, rigiéndose por la Constitución de 1857, que recoge y regula las inquietudes políticas del régimen que le da origen al sufragio efectivo.

La mayoría de los autores consultados coinciden en la importancia que tiene la Ley de noviembre de 1911, por haber sido la primera que tomó en cuenta a los partidos políticos, les definió como las organizaciones políticas que habrían de dar sentido al voto y, estableció los requisitos mínimos para que tuvieran personalidad legal. La Ley Maderista implantó el voto secreto desde la elección primaria, creó la boleta electoral independiente del registro de electores; varió la composición de la casilla otorgándole intervención a los partidos y al elector.

De las otras legislaciones electorales promulgadas en esta década se destaca lo siguiente: del Decreto de 1912, la instauración del voto directo para elecciones de diputados y senadores; de las leyes de 1916 y 1917, el establecimiento del voto público, el mayor interés se ha puesto en la Ley de 1918, ya que dejó el proceso electoral en manos de las autoridades estatales, asimismo, estableció la integración de tres tipos de Consejos, los de listas electorales, los de distritos electorales y los municipales; y restableció el voto directo y secreto para cualquier tipo de elección.

Lo que se considera como el proceso armado o violento de la revolución Mexicana durante la segunda década de este siglo, se encuentra enmarcado, en la promulgación de cinco leyes y cuatro decretos. Siendo las siguientes: la Ley de 1911 y la de 1918 fueron para elecciones ordinarias; la de 1913 y la de 1917 para elecciones extraordinarias; y la de 1916 que fue para la integración del Congreso Constituyente de 1916-1917.

La Ley de 1911, así como la de 1913, señalaban varias disposiciones penales por causas electorales y al efecto decía: "Si un ciudadano votaba en más de una casilla, la pena consistía en reclusión simple de 10 días a un mes, o multa de cinco a cien pesos; y en todo caso, suspensión del voto activo y pasivo para cualquier elección por dos años.

En la Ley de 1916, expedida por Carranza el 20 de septiembre, señalaba que en el caso de que alguna persona de la casilla o algún representante influyera en los votantes, sería mandado a la cárcel previo pago de 200 a 1000 pesos; y si un elector votaba en más de una casilla, su voto sería anulado en donde no debía hacerlo y se le castigaría con un mes de cárcel y pago de 100 a 500 pesos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, sentó las bases más avanzadas para el régimen electoral, los aspectos más sobresalientes fueron: El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos.

Se estableció como prerrogativa del ciudadano, el votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponderá. Se sustentó de igual manera él poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Se estableció como una obligación, desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados. Se consideró un deber del ciudadano el ocupar los cargos concéjiles del municipio donde resida, así como las funciones electorales; y adoptó categóricamente el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y Presidente de la República, remitiendo para su reglamentación a los términos que dispondría la Ley Electoral.

En la Ley de 1918 por primera vez se fija lo referente a las credenciales de los electores que acreditaban al elector su derecho a votar, e introdujo un capítulo en torno a los electores y a los elegibles; en cuanto a los primeros, se especificaron los requisitos para ser elector: ser mexicano, varón de 18 años, si era casado, y de 21 si era soltero; con pleno goce de sus derechos políticos e inscrito en los registros de la municipalidad de su domicilio; el elector únicamente podría votar en la sección electoral que le correspondía, salvo excepción que la misma ley marcara. Asimismo, sé específico quiénes quedarían privados del derecho de ejercer su voto:

1. Los vagos declarados y los mendigos habituales;
2. Los que vivieran de la beneficencia pública o privada;
3. Los que estuvieran sujetos a proceso judicial desde la fecha en que se dictará el auto de formal prisión,
4. Los condenados a prisión, durante el tiempo que durara su condena;
5. Los condenados por sentencia ejecutoria a la pena de suspensión del voto;
6. Los prófugos de la justicia desde el momento en que se hubiere dictado la orden de aprehensión hasta que la pena impuesta concluyera;
7. Los que hubieren sido privados de la tutela por el mal manejo de fondos, los infieles y los que hubieren sido privados de la patria potestad;
8. Los que tuvieran casa de prostitución pública o clandestina;
9. Los que vivieran a expensas de una prostituta;
10. Los que por dos ocasiones hubieran sufrido dos condenas de cualquier autoridad por ser borrachos habituales y manifiestos;
11. Los tahúres;
12. Los condenados por corrupción electoral, sustracción o falsificación de votos.⁴⁴

Aunadas a estas limitaciones, se agregaron otras con objeto de incapacitar definitivamente del derecho a votar: a los que estuvieran sujetos a interdicción judicial y a los reclusos en manicomios.

La Ley de 1918 señalaba expresamente que “quienes formaran parte de la casilla electoral y negara la admisión a votar, iría a la cárcel por seis meses, pegaría hasta mil pesos y se le suspenderían sus derechos políticos por un término de cinco años”,⁴⁵ asimismo, “a los que no acudieran a votar también se les suspenderían esos derechos por un año. Los reincidentes en un plazo de cinco años, además de la suspensión, pagarían de 5 a 50 pesos; si reincidían en un plazo de 10 años, la multa era de 20 a 500 pesos y la suspensión de hasta por cinco años”.⁴⁶ Las penas anteriores también se aplicaban a quienes no se inscribieran en las listas electorales.

Si por algún motivo el elector tenía que ser acompañado por alguien, y éste revelaba por quien había votado el otro, iría a la cárcel de uno a once meses y perdería el voto activo y pasivo por un término de cinco años.

El que votara en más de una casilla o en la misma por dos veces, pagaría de 50 a 500 pesos, o cárcel de 16 a 90 días, o ambas cosas a juicio de un juez, y en todo caso, la suspensión de sus derechos políticos por tres años, y si eran los miembros de la mesa de la casilla quienes aceptaran este hecho, la pena se duplicaba.

Ahora bien, por cuanto hace a las limitaciones del voto, el artículo 39, de la Ley de 1918, priva del derecho de voto a “Todos los condenados por delitos de corrupción electoral, sustracción o falsificación de votos, cualquiera que sea la pena impuesta por ellos. En este caso, la pérdida del derecho del voto será por diez años”⁴⁷

⁴⁴ Ibidem, p. 47

⁴⁵ Ibidem, p. 52

⁴⁶ Idem

⁴⁷ GONZÁLEZ DE LA VIÑA, René, Op. Cit., Derecho Penal Electoral, p. 77.

Por otra parte los funcionarios públicos, empleados, agentes y los militares en servicio activo que abusando de sus funciones, sea directamente o por instrucciones, que intentaran obtener los sufragios de los electores a favor o en contra de determinada candidatura o que impulsaran a los electores a la abstención, eran destituidos del empleo, y se les imponía una multa y además quedaban suspendidos en el ejercicio de sus derechos políticos por cinco años; lo mismo ocurría con los ministros de un culto religioso.

Con la Ley de 1918, se buscó hacer más preciso y vigilado el proceso electoral, pero también fue más concisa en asignarle a los representantes de los partidos y de los candidatos independientes, el papel de meros observadores sin capacidad de participación en la emisión y cómputo del voto. Con esta ley se comenzó a articular la maquinaria oficial electoral administrativa postrevolucionaria, para argumentar un manejo más limpio, amplio y democrático de las elecciones.

No obstante, la inclusión del capítulo sobre electores y elegibles significó una de las más importantes restricciones al ejercicio libre del voto. En primer lugar, porque se constriñó más la posibilidad de los electores de ejercer su derecho, al establecer una serie de impedimentos para serlo, y que se prestaban a que cualquier poblador o autoridad, acusara a un ciudadano de ser vago declarado o mendigo, prófugo de la justicia, estafador, infiel, padre desobligado, dueño de una casa de prostitución, ebrio consuetudinario, tahúr, etc.

Como no se pudo otorgar solamente el ejercicio del voto a los que tuvieran la instrucción primaria, se optó por una serie de restricciones que hicieron de la Ley de 1918 un ordenamiento jurídico en extremo moralista y atentatorio de las garantías individuales consignadas en la Constitución de 1917; además, estas limitaciones también se prestaban a la anulación del voto; encima de que en la estipulación de estas limitaciones no se tomó en cuenta la gran cantidad de pobres que había dejado como saldo la Revolución, ni se especificó la forma en que deberían comprobarse cada uno de estos cargos. Con esto, no solamente

las mujeres no podían votar y ser votadas, sino también otro buen número de ciudadanos, lo que reducía y por consiguiente hacía que la veracidad de los resultados electorales no correspondiera al número real de votantes.

Un momento significativo se sucedió en 1953, donde se precisó la igualdad política de hombres y mujeres; es decir, se hizo justicia a la mujer, con lo cual se ha duplicado la dimensión del cuerpo electoral. "Las mujeres han adquirido así, un derecho más, pero al mismo tiempo un deber y una responsabilidad; el derecho al voto en el ámbito nacional era pleno; es decir, también podía aspirar a cargos de elección popular más allá de las jurisdicciones municipales que en un tiempo les fue limitativa".⁴⁸

Ahora bien, resulta claro que conforme fue pasando el tiempo y variando las circunstancias, en cada nueva ley o decreto se fueron aumentando las penas y las multas a pagar, lo que sumando a las limitaciones para ejercer el voto, harían que la Ley de 1918 resultara la más punitiva de todas, no sólo en cuanto al mayor número de infracciones contempladas y a la magnitud del castigo que se aplicaría en cárcel o en dinero, sino también en cuanto al tiempo de suspensión del voto activo y pasivo.

Y es así como la primera fase revolucionaria se rige electoralmente por la Ley de 1918, que logra sobrevivir casi tres décadas y sirve, así, de modo valioso, a la consolidación de México y a su construcción como nación viable y moderna.

3. El Sufragio en la Actualidad

En un régimen representativo democrático los ciudadanos deben tener el derecho de participar en las funciones públicas, participación que se realiza por medio de las elecciones populares. En la democracia indirecta o representativa, nos

⁴⁸ GARITA ALONSO, Miguel Angel, Los Sistemas Electorales Contemporáneos en el Derecho Comparado. "Tesis Doctoral", División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho. UNAM, 1996, México, D.F. p. 125.

encontramos con dos tipos diversos de derechos políticos: a) El de los electores -*voto activo*-, cuya función es nombrar a los titulares de los órganos supremos del Estado, y b) El de los elegidos -*voto pasivo*- para ocupar los cargos de elección popular (fracciones I y II del artículo 35 constitucional).

Para que el voto cumpla con su cometido democrático, ha de ser UNIVERSAL, LIBRE, SECRETO Y DIRECTO, características que fueron incorporándose paulatinamente a nuestro régimen electoral en el presente siglo, encontrándose consagradas, desde 1977, en el artículo 41, constitucional, así como en el artículo 4, párrafo segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁴⁹ de manera similar a lo previsto en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, ambos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en 1981, año en el cual también entraron en vigor en nuestro país.

3.1. Sufragio Universal

Como sostiene Cerroni: “cuando se habla de democracia se debe partir, necesariamente, de la centralidad del sufragio universal, respecto al cual todas las demás -reglas del juego- resultan conexas y, por tanto, subordinadas; sólo el sufragio universal da principio a la democracia de todo el pueblo. Cualquier otro tipo de sufragio, más o menos (extenso), se considera insuficiente...”⁵⁰ Esto es, el sufragio universal exige que no se establezcan excepciones al ejercicio del voto por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, posición económica, nivel cultural o cualquier otra condición social.

⁴⁹ En lo sucesivo a este ordenamiento se le hará referencia como COFIPE o código de la materia.

⁵⁰ CERRONI, Umberto, Reglas y Valores en la Democracia, Estado de Derecho, Estado Social, Estado de Cultura, Traducción de Blanca Chacel, Mexico, CONACULT, Ed Alianza, 1991, p. 42.

Ciertamente, en épocas anteriores, el orden jurídico mexicano llegó a establecer diversas restricciones al sufragio universal, en tanto que el derecho político al voto se le confirió exclusivamente a los propietarios, quienes poseían un mínimo de cultura, a los varones o a los adultos con un mínimo de edad. En efecto, la legislación electoral mexicana del siglo XIX se caracterizó por prever exclusivamente el voto censitario o la exclusión de los analfabetos. Incluso, todavía en el presente siglo se llegaron a hacer distinciones por razones de sexo y edad, marginando durante muchos años a sectores amplios de la población; no fue sino con las reformas constitucionales de 1953 y 1969 cuando se concedió el sufragio en el ámbito federal, respectivamente, a las mujeres y a los jóvenes mayores de dieciocho años.

3.2. Sufragio Libre, Secreto y Directo

La libertad del sufragio también demoró en establecerse en nuestro país, siendo indispensable para el efecto que se garantizara su carácter secreto; del mismo modo, aun cuando el que fuera directo no puede considerarse necesario en todo régimen democrático, en México se le ha asignado un valor político importante a partir de la Constitución de 1917.

El principio del voto libre se refiere a que este puede ejercitarse sin coacción o por medio de cualquier influencia ilegal o externa.

En efecto, la legislación electoral mexicana del siglo XIX se caracterizó por establecer un régimen de elección indirecta en segundo y primer grado, de voto público en las primarias y secreto en las secundarias. Con la Ley Electoral de 1911, promovida por el presidente Madero, se instaura el voto secreto, el cual se caracteriza por no emitirse de manera abierta o pública, es decir, se protege la libre decisión electoral del votante.

Respecto al sufragio directo, diremos que es aquél que ejerce el elector sin algún intermediario, es decir, es el titular de su elección (ejerce por sí mismo el poder de su elección).

Además de las cuatro características que se le confieren constitucionalmente al sufragio -universal, libre, secreto y directo- en nuestro país, el invocado artículo 4, del llamado COFIPE le atribuye la de ser personal e intransferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él.

En relación con el voto pasivo, es pertinente tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso d) del artículo 130 constitucional, los ministros de culto religioso, como ciudadanos, tendrán derecho a votar (esto es a partir de la reforma de 1992, pues según el texto de 1917 también les estaba proscrito), pero no a ser votados. Al respecto, además del principio histórico de la separación del Estado y las iglesias que orienta tal disposición, cabe mencionar que la restricción se equipara a las inhabilidades que establecen los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución para quienes desempeñan ciertos cargos públicos de importancia o se encuentran activos en el ejército, a fin de garantizar condiciones equitativas en la elección para diputado, senador o presidente de la República, por lo que se estima compatible con un régimen democrático.⁵¹

⁵¹ En este sentido, el principio de participación también sostiene que todos los ciudadanos han de tener un acceso igual, al menos en el sentido formal de la palabra, al poder público. Cada uno puede elegir el grupo político en el que se quiere participar, el presentarse o no a las elecciones y el ocupar puestos de autoridad. Sin embargo, ha de tener ciertas aptitudes para ello, tales como la edad, la residencia, etc. Pero estas aptitudes han de estar razonablemente relacionadas con las tareas de gobierno; supóngase que estas restricciones son a favor del interés común, y no discriminan injustamente a las personas y a los grupos, en el sentido de que recaen sobre todo durante el curso normal de la vida. (RAWLS, John, Teoría de la Justicia, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 212)

En base a lo manifestado en éste segundo capítulo, nos permitiremos realizar las siguientes consideraciones:

PRIMERA: La expresión: “un hombre, un voto”, ha sido una de las aspiraciones generales durante décadas para la obtención de la participación popular en la gestión de los intereses de la colectividad. La institución del sufragio posee una larga tradición en nuestra historia. Recordemos que antes el voto era sumamente restringido o limitado, ya que se otorgaba solamente a un sector de la población; existiendo para ello diversas razones de tipo económicas, de sexo, instrucción, religión, etc.

En el primer caso el sistema de restricciones por motivos económicos, se exigía un mínimo de renta, o bien aveces el sistema se llamaba censitario, porque solamente los ciudadanos que poseían determinados recursos, eran registrados en el censo. La restricción del voto por medio de la exigencia de cierto mínimo de conocimientos: *la lectura y la escritura*, trataban de evitar que un sector de la población (clases débiles económicamente) intervinieran en la decisión de los asuntos públicos. Igualmente el otorgamiento del voto sólo a los varones, implicaba la restricción por el sexo femenino, (argumentando una supuesta inferioridad respecto del hombre), demostrando con esta actitud una gran indiferencia en materia política, o bien, encuadrando su naturaleza fisiológica, propia para los deberes del hogar.

SEGUNDA: Las luchas sociales que han escenificado las mujeres en la historia contemporánea del país han sido substanciales para el avance que hoy representa la participación de la misma en la vida pública de México. Para 1904 la Sociedad Promotora de la Mujer luchaba ya por la igualdad jurídica y política, más adelante su participación en la gestación y desarrollo de la Revolución Mexicana daría la razón a esta demanda, pues demostraron valentía, entrega, lealtad y compromiso con la causa al igual que los hombres de la Revolución. Sin

embargo, los hacedores de la Constitución de 1917 se olvidaron de ello y la mujer continuó postrada en el anonimato obligatorio.

El desarrollo de la lucha por la consecución del voto, concentra el trabajo de las mujeres en un periodo comprendido entre 1910 y 1953, que se llevó a cabo desde Ligas Femenistas, Congresos Estatales y Nacionales, Partidos localistas, Clubes Liberales, etc., eso sí todo bajo el mismo anhelo, de conquistar para sí sus derechos políticos.

TERCERA: En la actualidad los requisitos generales para el ejercicio del sufragio, no implican discriminaciones políticamente significativas, sino que más bien sus condiciones son mínimas, que solo buscan garantizar el ejercicio responsable del mismo. De las cuales a continuación haremos referencia:

- El sufragio es un derecho ciudadano - solo los ciudadanos del país pueden elegir a sus representantes -. La ciudadanía es una capacidad de goce y ejercicio de los derechos políticos dentro de la participación política;
- Hombres y mujeres pueden ejercer libremente su derecho a sufragar;
- Contar con dieciocho años (edad exigida legalmente para poder votar, por considerarse apropiada para ejercer capacidad política);
- Inscribirse en el censo, padrón o registro electoral, debido a la necesidad de que el ciudadano figure en la lista de electores con derecho a ejercer el sufragio en un determinado distrito o circunscripción electoral.

CUARTA: Respecto a las incapacidades actuales que dejan suprimidos los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, que le impiden formar parte del electorado, son establecidas por la propia Constitución y las cuales podemos considerar se advierte una progresiva tendencia a cercenar al mínimo los requisitos generales, entre las que destacan: ser prófugo de la justicia; ser sujeto a proceso (sentencia por delitos que merezcan pena corporal); y no estar inscrito en el padrón o registro de electores, o no contar con la denominada credencial para votar que lo identifique plenamente.

CAPITULO III

LA IMPORTANCIA DEL SUFRAGIO EN LA LEGISLACION MEXICANA

- 1. EL DERECHO AL VOTO PLASMADO EN NUESTRA
CONSTITUCIÓN Y SU EVOLUCIÓN DENTRO DE LA MISMA**
- 2. GARANTÍA CONSTITUCIONAL QUE TUTELA
EL DERECHO AL VOTO**
- 3. EL SUFRAGIO UNIVERSAL:
OBLIGACIÓN O PRERROGATIVA**
- 4. TRASCENDENCIA DEL VOTO EN LA SOCIEDAD**

CAPITULO III

LA IMPORTANCIA DEL SUFRAGIO EN LA LEGISLACION MEXICANA

1. El derecho al voto plasmado en nuestra Constitución y su evolución dentro de la misma

El derecho al sufragio es el derecho que el individuo tiene de participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto. El derecho al voto, en la actualidad se le conoce más comúnmente, como un derecho político aunque también suele denominársele como "derecho de participación política".⁵²

En este sentido analizaremos en que circunstancias el derecho de voto es un derecho subjetivo político en el sentido técnico del término.

La circunstancia de que el sufragio sea una función pública como lo advierte Hans Kelsen por la que son creados órganos esenciales del Estado, no es incompatible con la organización de aquél como derecho subjetivo; pero puede darse de sí es conveniente dejar el ejercicio de esta vital función a la libre discreción del ciudadano, lo que ocurre cuando el sufragio es un derecho subjetivo.

Por derecho subjetivo político debemos entender que es "la posibilidad abierta al ciudadano de tomar parte en el gobierno y en la formación de la voluntad del Estado",⁵³ lo que significa que el ciudadano puede intervenir en la creación del orden jurídico.

Por su parte el maestro Gabino Fraga, afirma que los derechos políticos pueden definirse "como poderes de los individuos, en su carácter de miembros del Estado, Con una calidad especial, la de ciudadanos, para intervenir en las funciones

⁵² BARRAGAN BARRAGAN, José, Diccionario Jurídico Mexicano, 4ª. ed., del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., Ed. Porrúa, II tomo, México 1991, p. 1061.

⁵³ HANS, Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, 2ª. ed., UNAM, México 1983, p. 102

públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, bien sea contribuyendo a la creación de los órganos de éste, bien fungiendo como titulares de dichos órganos".⁵⁴

En una democracia como la nuestra el derecho político fundamental es el de votar, es decir, el derecho del ciudadano de participar en la elección del parlamento, del Jefe de Estado, y de otros órganos creadores y aplicadores del derecho, en sus tres niveles federal, estatal y municipal, "implicando una participación indirecta en la creación de normas jurídicas".⁵⁵

Permitiendo de esta forma a su titular, es decir, al votante intervenir en la creación del orden jurídico o voluntad del Estado con el solo acto de votar.

En la mayoría de los países el establecimiento del sufragio universal se ha visto precedido por un período más o menos largo durante el cual el ejercicio de los derechos políticos se limitó por razones de edad, sexo, color, analfabetismo, riqueza, estado social, religión, etcétera. Algunas restricciones son lógicas y tienen sentido común, como, por ejemplo, que se niegue el voto a menores y a los insanos mentales, sobre la base de que son incapaces de tomar decisiones responsables. Montesquieu, consideraba que "tan sólo se debería excluir de la participación en los asuntos políticos a los seres sin voluntad propia".⁵⁶

Nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio no es producto de un estudio de gabinete; sino del resultado de una serie de luchas que se han proyectado a través del tiempo.

En efecto, durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, el grupo conservador propuso que se limitara el derecho al sufragio a aquellos que pudieran leer y escribir. El diputado Peña y Ramírez, combatió la propuesta por considerar que

⁵⁴ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 28ª. ed. Ed. Porrúa, México 1989, p. 415.

⁵⁵ HANS Kelsen, Op. Cit. Teoría General del Estado, p. 104.

⁵⁶ MONTESQUIEU, Op Cit Del Espíritu de las Leyes, p. 12.

contrariaba los principios democráticos, ya que las clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública.

Otra medida tendiente a ampliar el cuerpo electoral se operó con la promulgación de la Constitución de 1917, ya que se dispuso en el artículo 34 que tendrían la calidad ciudadana los mexicanos de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir. No obstante que, con apoyo en el círculo que se cita, las mujeres podían reclamar el que se les reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de usos y costumbres del pasado, determinó que durante toda la primera mitad del presente siglo no votaran. Así, con el propósito de subsanar esta irregularidad y a partir de la consideración de que la mujer ha sido, es y seguirá siendo copartícipe del destino del país, el 17 de Octubre de 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad política de los nacionales de ambos sexos.

A este respecto conviene señalar, que si el sufragio es al mismo tiempo un derecho político y un arma para defender intereses legítimos de personas o de grupos de personas, entonces resulta evidente que no puede negarse ese derecho a las mujeres, que tienen intereses de toda orden que son privativos de su sexo en lo que concierne al aspecto moral, legal o económico.

Así también el 22 de diciembre de 1969, se universalizó el derecho del sufragio electoral, ya que se redujo el requisito de la edad para ser ciudadano otorgándose la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir no 21 sino tan sólo 18 años de edad, con independencia de su estado civil, permitiendo a los mayores de 18 años ciertos derechos que les permitían participar en la vida política. Logrando con ello que las nuevas generaciones emergieran a la vida nacional, para ser escuchados sus reclamos y poder contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva.

Bajo este orden de ideas, se puede decir que el sistema político mexicano descansa sobre el principio de que, el sufragio es universal y que la voluntad ciudadana debe expresarse en forma individual, por medio del voto libre y directo; y podemos afirmar que para que el ejercicio del derecho del sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo: porque faltando cualquiera de estas condiciones o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, por ser el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, que debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social.

Es por ello que el derecho al voto plasmado en nuestra Constitución es inherente y exclusivo de los mexicanos en términos del artículo 34 de nuestra Ley Fundamental. Este derecho político, así como otros más, se hacen consistir básicamente, en las prerrogativas que al ciudadano otorga el artículo 35 de la propia Carta Magna y que a saber es: Votar en las elecciones populares.

Ahora bien, es de llamar la atención que nuestra Ley Fundamental no llama derechos, sino prerrogativas, a las facultades que otorga al ciudadano. A nuestro modo de ver, la razón del empleo del término prerrogativas en lugar de derechos obedece a que, en realidad, no todas las facultades de que se trata, tienen este último carácter.

Debe señalarse que a partir de 1856, se designaron como prerrogativas lo que hasta entonces se habla denominando derechos. Esta modificación obedece al reconocimiento por parte del constituyente de que algunas de las disposiciones contenidas en el artículo 35 de la Ley Fundamental configurarán auténticos derechos, como es el caso del voto activo. De ahí que se haya empleado el término prerrogativas que, por ser más amplio, cubre ambas posibilidades.

En la primera fracción del artículo 35 se establece lo que la doctrina electoral ha denominado el voto activo. Por este concepto se entiende la capacidad que tienen los ciudadanos mexicanos de elegir en votaciones libres y directas a sus representantes políticos de los tres niveles de gobierno. De esta manera, el derecho al voto activo es uno de los derechos políticos fundamentales que se encuentran a disposición de la ciudadanía de un Estado. Mediante éste derecho el electorado decide la conformación del gobierno y por ende determina en gran parte las políticas a seguir por aquél.

Concluiremos este apartado, señalando que el derecho de voto cuando es ejercitado presenta un doble aspecto: es un derecho político en ejercicio y constituye, al propio tiempo, una función del Estado, lo que equivale en el fondo a considerar que, el acto de votar es y debe ser el ejercicio de una facultad legal, "una garantía de que el sentimiento jurídico de la comunidad expresado en el voto de la mayoría, se impondrá siempre".⁵⁷

2. Garantía constitucional que tutela el derecho al voto

En este apartado examinaremos una de las garantías que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana: es decir, la garantía constitucional que tutela el derecho al voto, que de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 97 Constitucional que expresa lo siguiente:

"La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".

⁵⁷ BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Derecho, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1942, p. 74

En estricto sentido técnico jurídico, podemos entender por garantía constitucional a “el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política”.⁵⁸

Por su parte el maestro Héctor Fix Zamudio, define la garantía constitucional “Como todos aquellos instrumentos integrados por las normas de carácter judicial formal, que tienen por objeto establecer la actuación del órgano del poder que debe imponer a los restantes organismos del Estado, los límites que para su actividad han establecido las disposiciones constitucionales”.⁵⁹

Debiendo entender que la garantía constitucional es una institución de naturaleza procesal y por tanto no sustantiva e indica el procedimiento que debe seguir el órgano que señala la constitución para que la disposición violada e infringida sea resarcida y el orden jurídico afectado sea reintegrado.

En nuestro derecho constitucional se pueden encontrar diversas garantías constitucionales, reguladas en forma dispersa por nuestro ordenamiento supremo, pero para el presente trabajo de investigación sólo interesa el proceso investigador a que hace alusión el párrafo tercero del artículo 97 de nuestra Ley Suprema de 1917 que trata de la violación al voto público, poniéndose en duda la legalidad de todo el procedimiento electoral para integrar alguno de los poderes federales, facultando a la Suprema Corte de Justicia para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan dicha violación haciendo llegar oportunamente los resultados de la investigación realizada a los órganos competentes.

⁵⁸ SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, Diccionario Jurídico Mexicano, 4ª ed., del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., Ed. Porrúa, II tomo, p. 1512.

⁵⁹ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales: 3ª. ed., Coedición Porrúa, y la UNAM, México 1991, p. 198

Resulta importante la atribución que se da aunque en forma muy restringida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el particular, siempre se ejerció con bastante precaución en los pocos casos en que ha sido solicitada su intervención durante las contiendas electorales del país. Pero el año de 1977, al tener lugar la reforma electoral, los partidos políticos de oposición, que fueron quienes con mayor frecuencia solicitaron a la Suprema Corte la indagación sobre violaciones al voto público, insistieron en modificar tal intervención, a efecto de que pudiera investigar un proceso electoral específico en el que pudieran ser alegadas violaciones de tal naturaleza.

La iniciativa provocó amplio y enconado debate, por estimarse inconveniente cualquiera intervención del Poder Judicial en cuestiones de política electoral, ya que una fracción de la Cámara de Diputados estimó que tal facultad compete exclusivamente al Poder Legislativo de la Federación y nada tiene que revisar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de voto público., sobre este particular resulta conveniente destacar el pensamiento de James Wilson y que comparten muchos de los padres de la Constitución de los Estados Unidos como John Adams, Thomas Paine y Thomas Jefferson, en virtud de que se contraponen a dicho criterio, toda vez que, estaban convencidos de que había derechos que no podían ser restringidos y al respecto señalaban que es “función de los tribunales defender estas normas de derecho superior -la defensa del sufragio efectivo incorporado en la Constitución- contra toda violación por parte del legislativo”.⁶⁰

Otro grupo consideró que debían ser los partidos políticos quienes en definitiva decidieran sobre calificación del voto público y un segundo sector, se acogió al proyecto de Don Venustiano Carranza sobre el artículo 97 constitucional, estimando que la Suprema Corte, debido a su desinterés en los procesos políticos, resultaría el órgano idóneo para emitir una opinión fundada cuando alegaren violaciones al voto público. En este sentido es acertado lo manifestado por Alexander Hamilton al decir “La interpretación de las leyes es propia y

⁶⁰ BODENHEIMER, Edgar, Op. Cit. Teoría del Derecho, p. 176.

peculiarmente de la incumbencia de los tribunales una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto determinar su significado así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si ocurre que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse a aquella que posee fuerza obligatoria y validez superiores; en otras palabras, debe preferirse a la Constitución, es decir la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios ".⁶¹

Fue considerada la intervención de la Suprema Corte en este capítulo, no para mezclarla en las consecuencias políticas de los hechos cuya investigación fuera solicitarla, por carácter de facultades para ello, tampoco para abrir un juicio político que no procede; sino para emitir un juicio sereno e imparcial sobre determinada situación, a fin de ajustar cualquier protesta electoral que fuese presentada, a la más estricta verdad.

Es por ello de vital importancia la intervención de la Suprema Corte en la averiguación de las mencionadas violaciones al voto público, no sólo como una garantía constitucional específica sino como un respetable método de imparcialidad en la calificación de los procesos electorales, cuando fuese puesta en duda su legalidad y sólo con la finalidad de llevar a cabo una investigación que permitiera al menos, dejar constancia de cualquier irregularidad que se apreciara en los comicios impugnados.

Don Emilio Rabasa, eminente constitucionalista pensaba que "La Suprema Corte no era solamente un tribunal, sino un verdadero poder supremo, puesto que así lo había considerado desde sus albores de nuestro constitucionalismo el legislador federal de 1824"⁶² y agrega el maestro que, "siendo la Suprema Corte un poder constitucional, debía ser importante función investigadora suya, todas las cuestiones relacionadas con violaciones al voto público, y debía proceder contra ellas el juicio de amparo y no sólo una simple revisión de hechos, porque

⁶¹ Idem.

tratándose de la libre y muy respetada emisión del voto público, debía considerarse esta función como derivada del control constitucional que compete a nuestro más alto tribunal en el país”.⁶³

El criterio que sobre el particular ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, es el siguiente:

“DERECHO DEL VOTO. Su infracción no puede remediarse por medio del juicio político de garantías, supuesto que no constituye la violación de una garantía individual”.⁶⁴

El maestro Tena Ramírez cree por su parte que “La investigación en materia de voto público que pudiera llevar a cabo la Suprema Corte en cumplimiento de una obligación inserta en el texto constitucional, puede ser de interés, pero sólo por cuanto se traduce en la única forma de protesta que la Constitución le concede al ciudadano frente los fuertes que abusan de la fuerza”.⁶⁵

Ahora bien, si ello trae implicaciones posteriores, de carácter eminentemente político, no se debe a la circunstancia de pretender que la Corte invada jurisdicciones ajenas, sino por lo contrario, debe estimarse que su acción debe dirigirse a evitar la ejecución de actos violatorios de garantías constitucionales muy respetables, mismas cuyas custodias le corresponden.

Es acertado señalar que la garantía constitucional que tutela el derecho al voto, plasmado en el artículo 97 párrafo tercero de nuestra Ley Fundamental, en la actualidad no representa ninguna novedad constitucional, pues desde el año de 1946 se dieron los primeros casos en que la Suprema Corte determinara la

⁶³ RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, 3ª. ed., Ed. Porrúa, México 1956, p. 186.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 204.

⁶⁵ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Tomo III, Quinta Epoca, p. 1312.

⁶⁶ TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 24ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1996. p. 503.

investigación de violaciones al voto, no sin antes realizar un exhaustivo examen que hizo de la cuestión una comisión de ministros designados por el Pleno.

Conforme a lo expuesto resulta pertinente señalar el siguiente criterio jurisprudencial que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia, en el siguiente sentido: "VOTO PUBLICO, VIOLACIONES AL ARTICULO 97, PARRAFO TERCERO CONSTITUCIONAL= SU INTERPRETACION. El párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de hechos que constituyen la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión; sin embargo, al emplearse en el texto de esta disposición el adverbio de modo sólo es incuestionable que esta expresión constituye una limitación que excluye toda aplicación analógica de éste precepto, y por ende, debe estimarse que al no plantearse un caso en el que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión, la solicitud para que este Alto Tribunal ejerza la facultad que le otorga ese precepto constitucional resulta notoriamente improcedente además, tampoco cabe interpretar que el poder ejecutivo de las entidades federativas sea uno de los poderes de la Unión a que se refiere el párrafo tercero del artículo 97 Constitucional, pues el artículo 41, también de la Constitución Federal, claramente establece una distinción entre los poderes federales y locales, dando a los primeros la acepción de Poderes de la Unión, lo cual hace inadmisibles concebir bajo este concepto a los poderes de un Estado. El texto del citado artículo 41 que permite inferir lo anterior es el siguiente: el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores".⁶⁶

Cabe expresar que la intervención de la Suprema Corte debería ser decisiva y definitiva; para quién se ajuste al orden constitucional estricto, carece de toda relevancia esta atribución y por tanto nuestro Alto Tribunal no debe intervenir en forma alguna en el juego político, pues repitiendo el planteamiento de los ilustres maestros, perdería fuerza su actuación como poder constitucional de equilibrio.

El propio Jurista Tena Ramírez, ha afirmado que "La Corte no puede ni debe actuar con la intervención eficaz que se le pide. El remedio no está a su alcance, porque mientras la estructura política toda entera se levanta sobre la ficción de la capacidad cívica que consagra la Constitución, no hay poder alguno que alcance a atajar las perniciosas consecuencias del fraude que cometió la Constitución antes que las autoridades. Con su intervención como decía Guizot, la política no

⁶⁶ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Volumen 205-216, Séptima Época, p. 126

tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder. La defensa del sufragio efectivo no es tarea de la Corte; por eso es signo de prudencia renunciar al ejercicio de la peligrosa atribución”.⁶⁷

3. El sufragio universal: obligación o prerrogativa

Las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, en materia electoral, se encuentran reguladas básicamente por los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en el artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE.

Reitera nuestra Carta Máxima en su artículo 35, fracción primera: **Son prerrogativas del ciudadano:** Votar en las elecciones populares.

El artículo 36, fracción tercera del mismo ordenamiento legal señala: **Son obligaciones del ciudadano de la República:** Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

En tanto, el COFIPE en su artículo 4, dispone: Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.

Partiendo de estas premisas los electores miran al sufragio desde una doble perspectiva, como prerrogativa y como obligación de donde la estructura de la ética política, en tratándose de ellos ha de obedecer a este binomio jurídico. El sufragio como deber jurídico debe prever en su incumplimiento o extralimitación, consecuencias jurídicas, dada la ilicitud que ello implica.⁶⁸

⁶⁷ CARPIZO, Jorge, Op. Cit Estudios Constitucionales, p. 211.

⁶⁸ Por otra parte, cabe destacar que las diversas Salas del Tribunal Federal Electoral han protegido con firmeza y amplitud el derecho al sufragio de los ciudadanos, desarrollando el criterio jurisprudencial *in dubio pro cive*, conforme al cual, en caso de duda, debe estarse a lo más favorable al ciudadano, de tal manera que, de los 80,023 recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos en contra de la negativa del Instituto Federal Electoral a expedirles su credencial para votar con fotografía o incluirlos en la lista nominal de electores con motivo de las elecciones de 1994, el 96.53% de los mismos se resolvieron fundados y, por

Por cuanto hace el derecho para ejercer el sufragio, los ciudadanos han de reunir los requisitos constitucionales: la edad mínima de 18 años, estar inscritos en el padrón electoral y contar con la credencial para votar con fotografía. Requisitos de orden formal, que la ley exige para darle viabilidad y seguridad al proceso electoral.

El ejercicio del sufragio es una función pública, donde no se dan las prestaciones bilaterales recíprocas, propias del contrato.

Cuando ya aparece cierto aspecto bilateral o sinalagmático, es en la relación que guarda el ciudadano por una parte, en cuanto titular del derecho y de la obligación del sufragio, y por la otra el poder público compulsado estrictamente a respetar y proteger en todos sus aspectos ese status cívico del ciudadano. Es en esta relación de algún modo compleja donde podemos considerar separadamente para fines didácticos el derecho del ciudadano a merecer y a exigir de los órganos electorales, el reconocimiento del sufragio efectivo.

Pero además del derecho que lo hace acreedor al acatamiento de su voto, el ciudadano tiene la obligación constitucional de sufragar. Porque si el primero implica el respeto de los demás para el voto ajeno, el segundo es el respeto del ciudadano para su propio voto al emitirlo como salvaguarda de su conciencia cívica. Tales premisas nos llevan a considerar el fenómeno del abstencionismo electoral, o sea el incumplimiento del deber de votar.

El término "derecho", además de designar un orden jurídico o una parte significativa del mismo, se usa para referirse a una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo a una clase de individuos, en este sentido "derecho designa una permisión otorgada a alguien para hacer u omitir cierta conducta"⁶⁹ en tanto que la obligación implica la permisión de la conducta requerida, pero los

tanto, de los intereses de los ciudadanos recurrentes (Informe del Presidente del Tribunal Federal Electoral, Proceso electoral federal 1993-1994, México, TFE, pp. 22-23)

⁶⁹ TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo II, p. 1041.

alcances de esta permisión son restringidos, no se permite la omisión; por el contrario se prohíbe. El ciudadano titular del sufragio cuando se abstiene de votar, es decir, cuando omite la conducta ordenada por la ley realiza un acto ilícito que considera que no hace mal si omite, porque no es sancionado por el orden jurídico; los derechos funcionan como una señal normativa que indica que alguien tiene un fundamento jurídico para hacer u omitir cierta conducta, esto es, cuando se permite, confiriendo derechos se intenta producir una ventaja normativa sobre una persona y todos los actos jurídicos por los cuales se confieren derechos pretenden que ciertas cosas ocurran.

Cuando se otorga un derecho, con ello jurídicamente se permite hacer o no hacer. De lo anterior se sigue que el derecho subjetivo presupone, siempre una fuente que lo establezca y que determine su contenido y existencia, lo que significa que el ciudadano tiene derecho a votar en las elecciones populares porque existe una norma suprema que le confiere al ciudadano un derecho en tal sentido y dicha norma constituye el único fundamento jurídico de la "facultad misma del ciudadano, es decir, de la posibilidad que tiene de hacer o no hacer lícitamente algo" ⁷⁰ esto es, se tiene la libertad jurídica de optar entre el ejercicio y el no ejercicio de su derecho sin poder exigirle que lo ejercite, si no quiere ejercitarlo, lo que equivale a sostener que puede lícitamente hacer u omitir ciertos actos.

La esencia de todo derecho estriba en una posibilidad jurídica, no en un interés o en un querer sino un estar autorizado o facultado para hacer o no hacer algo, en aquellos casos en que se dan los supuestos que condicionan el nacimiento del mismo derecho.

Si una norma me otorga la facultad de proceder de tal o cual manera, no es necesario que mi comportamiento coincida efectivamente con aquella, ni que haya concordancia entre mi voluntad y mi derecho. Aún cuando no haga uso de las facultades que la ley me concede, éstas subsisten, ya que su existencia no

depende de que yo las ejercite. Por lo que se puede afirmar que cada sujeto es jurídicamente libre para ejercitar o abstenerse de ejercitar el derecho del sufragio que la ley le concede.

En tanto que el contenido de la obligación consiste "en vincular a alguien a dar, hacer o realizar algo".⁷¹ Luego entonces, todo aquello que es jurídicamente obligatorio constituye un deber jurídico prescrito por la ley como el comportamiento que debe observarse.

La característica más importante del derecho en todo tiempo y lugar, es que su presencia indica que cierta conducta humana deja de ser optativa, convirtiéndose, así en obligatoria, y es a través de la imposición de deberes cuando el derecho limita o restringe las posibilidades del comportamiento humano; ya que sin deberes el derecho sería inconcebible. "Un derecho por el cual nadie estuviera obligado; y un derecho por el cual nadie fuera coaccionado".

Cuando a un individuo se le ordena jurídicamente una conducta se dice que se le impone un deber, lo cual solo es posible mediante la intervención de una norma jurídica, y de esta forma resulta claro que el deber jurídico u obligación se encuentra estrechamente relacionado con el hecho ilícito y con la sanción. Esta relación se puede apreciar fácilmente de esta forma: si una norma electoral establece que abstenerse de votar es la condición de una sanción, entonces abstenerse de votar es la conducta que debemos omitir, es decir, es la conducta prohibida, y el deber jurídico u obligación es la opuesta, esto es, el acto de votar es la conducta debida.

El ciudadano debe observar la conducta establecida por la ley, y si no la observa, consecuentemente se debe aplicar al violador una sanción: señala el maestro García Maynez que "el obligado a observar una conducta determinada no está

⁷⁰ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 38ª. Ed. Porrúa, México 1986, p. 213.

⁷¹ LOPEZ MONROY, José de Jesús y PEREZ DUARTE Alicia Elena, BARRAGAN BARRAGAN, José, Diccionario Jurídico Mexicano, 4ª. ed., del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., Ed. Porrúa, I tomo, México 1991, p 815.

facultado (normativamente hablando), para dejar de observarla”⁷² de lo contrario la violación de la norma implicaría entonces una manifestación de libre albedrío.

4. Trascendencia del voto en la sociedad

Es sabido que incluso de un mismo sistema político los ciudadanos confieren un significado e importancia diversa al voto. De ahí que haya surgido como problema de investigación el relativo al comportamiento electoral. En un régimen democrático, los ciudadanos pueden sufragar por una enorme multitud de motivos, como su identificación ideológica con un partido, la influencia familiar heredada, la simpatía hacia un candidato determinado, la conveniencia personal o de grupo respecto de una política ofrecida por el partido o candidato, el castigo al partido gobernante por una mala gestión, etcétera. Igualmente en un régimen semicompetitivo o no competitivo la motivación de los electores a emitir su voto varía considerablemente.

Pero ciertamente, en la mayoría de los casos, el significado e importancia del voto refleja las condiciones poco competitivas del régimen. Así el voto a favor de una partido político determinado puede estar motivado por una serie de razones muy diversas, que dependen de ciertas variables socioeconómicas como la edad, el sexo, la educación, la posición social, la ocupación, etcétera.

Cabe señalar que, la importancia que la ciudadanía imprime a su voto, por tanto, varía a partir de múltiples condiciones en el momento en que se celebran los comicios.

En todo caso, este tipo de significación del acto de voto pone de manifiesto una situación todavía semicompetitiva. Las elecciones siguen careciendo de credibilidad para un alto porcentaje de la población o adolecen de la mala reputación, es por ello, que como ya se ha comprobado el ciudadano ha tenido en efecto desmovilizador, producto del desencanto y la falta de credibilidad.

Pues bien, las elecciones deben determinar quien tiene que gobernar, cuando esto no está claro sistemáticamente, los ciudadanos se ven en la necesidad de buscar vías para conseguir elecciones convincentes. La sociedad reclama soberanía popular, gobierno que emane de ella, igualdad para todos en las decisiones sobre las autoridades populares. Sin olvidar que es precisamente en las elecciones cuando el pueblo se sabe en función de Gobierno. Por eso mismo cada vez más sectores reclaman que las elecciones sean libres y de respeto al ejercicio del voto y al afectivo resultado de éste, porque los ciudadanos saben cuándo son respetados o cuándo se les engaña y se va generando un convencimiento activo en el sentido de que ya no quiere ser un simple votante formal, sino un ciudadano que sea tomado en cuenta a la hora de las reales decisiones.

Continuando con nuestro sistema acordado en la conclusión de éste capítulo, haremos algunas consideraciones con las cuales pretendemos responder algunas interrogantes formuladas en el desarrollo de este trabajo de investigación:

PRIMERA: Debe entenderse, que cuando del sufragio se trata surge un conjunto de derechos que no residen exclusivamente en el sufragante individual, sino también en los partidos políticos donde los ciudadanos se agrupan. Todo ese conjunto participa tácita o expresamente, en la designación de los representantes populares, quienes a su vez reciben en virtud de la elección, la excepcional potestad de decidir y mandar coactivamente sobre aquellos mismos que los eligieron.

SEGUNDA: En nuestro país, el sufragio es concebido como prerrogativa y también como obligación de todo ciudadano. Como prerrogativa representa uno de los derechos políticos primordiales de los mexicanos, por medio del cual se decide la conformación del gobierno, así como las políticas que debe seguir.

⁷² GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Op. Cit. Introducción al Estudio del Derecho, p. 217.

Representa una obligación, ya que el voto constituye un deber ciudadano para con la misma sociedad de la cual forma parte.

TERCERA: Por tanto, el ciudadano al ejercer su derecho al voto, o al negarse a hacerlo, está expresando así, no sólo una preferencia política racionalmente elaborada, sino también una suma de experiencias y transformaciones individuales pero que tienen que ver, desde luego con historias y memorias compartidas colectivamente.

CAPITULO IV

LA MODALIDAD DEL VOTO EN EL EXTRANJERO. EXPERIENCIAS NACIONALES COMPARADAS

1. LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO DEL VOTO EN EL EXTRANJERO, LA EXPERIENCIA DE:
 - 1.1 COLOMBIA, Y SU VOTO DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO
 - 1.2 EL VOTO DE LOS PERUANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

2. EL VOTO EN INSTALACIONES OFICIALES HABILITADAS COMO CENTROS DE VOTACIÓN:
 - 2.1 EL MODELO ADOPTADO POR ARGENTINA
 - 2.2 EL MODELO ADOPTADO POR AUSTRALIA

3. EL VOTO POSTAL O POR CORREO:
 - 3.1. EL CASO DE ESPAÑA
 - 3.2. EL CASO DE CANADA
 - 3.3. EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

CAPITULO IV

LA MODALIDAD DEL VOTO EN EL EXTRANJERO. EXPERIENCIAS NACIONALES COMPARADAS

1. La regulación del ejercicio del voto en el extranjero, la experiencia de:

1.1 COLOMBIA, y su Voto de los Nacionales en el Extranjero

A) Antecedentes

La ley 39 de 1961 autorizó a los ciudadanos colombianos que se encuentran en el exterior a cumplir con lo que la Constitución vigente en ese momento denomina "FUNCION CONSTITUCIONAL DEL VOTO", y así para las elecciones de Presidente de la República celebradas en 1962 y siguientes, dichos colombianos están habilitados para sufragar en la elección del primer mandatario de la República, previa inscripción de su documento de identidad.⁷³

B) Fundamento Constitucional y Legal del Voto en el Extranjero:

1. La Constitución Política, establece en su artículo 171 inciso 3 que: "Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República".⁷⁴

El artículo 176 inciso 3 dispone: "Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías y de los colombianos residentes en el exterior".⁷⁵

⁷³ Comentado por NOGUERA CALDERON, Rodrigo, Vicepresidente del Consejo Nacional Electoral de Colombia, conferencia dictada en el "Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero", organizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), el día 11 de agosto de 1998, en la Ciudad de México.

⁷⁴ WEB <http://www.ife.org.mx/wwwcai/semcolom.htm>

⁷⁵ WEB <http://www.ife.org.mx/wwwcai/semcolom.htm>

2. La Ley 39 de 1961, autoriza el sufragio de los colombianos que se encuentren en el extranjero, para la elección del Presidente de la República.

3. El Código Electoral Colombiano (Decreto 2241 de 1986), en su artículo 116 señala: “Los ciudadanos también podrán sufragar en el exterior para Presidente de la República, en las Embajadas, Consulados y demás locales que para el efecto habilite el Gobierno, previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente, hecha ante la respectiva Embajada o Consulado, a más tardar 15 días antes de las elecciones”.⁷⁶

El Registro Nacional del Estado Civil, estimo conveniente la posibilidad de efectuar las inscripciones de cédulas en el extranjero, tanto en las sedes consulares como fuera de las mismas, debido a la alta participación por parte de los colombianos. Para esto se considero procedente darle aplicación a la proclama contenida en el artículo 1° de la Constitución, la cual se traduce en que la democracia participativa es uno de los pilares bajo los cuales se debe organizar el Estado. En el mismo sentido habida cuenta de lo establecido en el artículo 2° de la Carta Política “... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, administrativa y cultural de la nación”.

C) Procedimiento Técnico

1. Jurados de votación:

- **Conformación de listas de jurados.** El funcionario diplomático designará como Jurados de Votación a ciudadanos Colombianos residentes en el lugar, (2 principales y 2 suplentes), pertenecientes a partidos políticos que tengan representación en el Congreso de Colombia. Los Jurados ocuparán los cargos de Presidente y Vicepresidente, con sus respectivos suplentes.
- **Notificación de Jurados.** La notificación se realiza diligenciando el formulario que la Organización Electoral denomina EX-1. Cuya notificación se entenderá surtida por la sola fijación de la lista en lugar visible de la embajada o consulado, 10 días calendario antes de las elecciones.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

⁷⁶ WEB: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/semcolom.htm>

**DILIGENCIAMIENTO DEL FORMULARIO EX –1
NOTIFICACION DE JURADOS DE VOTACION**

| CAMPOS EXISTENTES | DILIGENCIAMIENTO DE LOS CAMPOS |
|---|--|
| FECHA DE NOTIFICACION DIA MES AÑO | Colocar la fecha que corresponda al momento en que se expide la notificación. |
| PAIS CIUDAD | Citar el nombre del país y su correspondiente ciudad. |
| EMBAJADA CONSULADO | Marcar con una "X" la categoría del lugar. |
| SEÑOR (A) | Escribir los apellidos y nombres del Jurado de Votación. |
| CEDULA DE CIUDADANIA | Anotar el número de cédula de ciudadanía del Jurado. |
| DIRECCION | Escribir la dirección del Jurado de Votación correspondiente. |
| PRÉSIDENTE VICEPRESIDENTE PRINCIPAL SUPLENTE | Especificar marcando con una "X" en las casillas respectivas, si el Jurado ocupará el cargo de Presidente o Vicepresidente de la mesa de votación, en categoría de principal o suplente. |
| MESA No. | Anotar el número de mesa donde el Jurado debe prestar su servicio. |
| UBICADA EN | Colocar la dirección donde se ubicará la mesa de votación. |
| DIA MES AÑO | Anotar el día, mes y año en que habrá de realizarse la correspondiente elección. |
| FUNCIONARIO DIPLOMATICO O CONSULAR | El respectivo funcionario debe extender la firma e imprimir su sello, al finalizar la elaboración de la notificación. |

Finalizado el período de inscripción de ciudadanos se procede a elaborar la lista de sufragantes, diligenciado el formulario EX –10, en todos sus campos.

| CAMPOS EXISTENTES | DILIGENCIAMIENTO DE LOS CAMPOS |
|---|---|
| PAIS | Citar el nombre del respectivo país |
| CIUDAD | Citar el nombre de la respectiva ciudad. |
| EMBAJADA CONSULADO | Marcar una X dentro de la casilla que corresponda a la categoría del lugar. |
| MESA No. | Asignar el número que le corresponda a la mesa de acuerdo al número de inscritos, Cada 396 inscritos forman una mesa de votación. |
| ELECCIONES DE: DE 19__ | Colocar el día, el mes y el año del respectivo debate electoral. |
| FIRMA DEL FUNCIONARIO DIPLOMATICO O CONSULAR | Al finalizar la elaboración del formulario, el funcionario diplomático o consular debe extender la fir. |

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral

Las listas de sufragantes (forma EX –10) son preparadas y diligenciadas en las respectivas Embajadas o Consulados, relacionando los números de cédulas de ciudadanía en orden ascendente, tomados de la Lista de Inscritos (formularios EX –3).

Dichas listas se generan mediante la utilización de medios electrónicos, o diligenciados los respectivos formularios EX –10. En cada lista se anotan 396 números de cédula, dejando 4 espacios disponibles para que los jurados registren sus números en ellos, cuando ejerzan el derecho del sufragio en la mesa donde presten el servicio.

Cuando las embajadas y Consulados se encuentran en un mismo lugar, las mesas se instalan de manera conjunta, fusionando los números de cédulas que se hayan inscrito en uno u otro despacho. Es decir, se asigna sólo un lugar de votación, para efectos de organización.

De la lista de sufragantes se extienden tres ejemplares: Uno para el archivo de la Embajada o Consulado, otro para la mesa de votación y otro que se fijará en lugar público inmediato a dicha mesa.

2. Suministro de elementos para el día de elecciones:

Además de los elementos y formularios suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, proveen para cada mesa de votación:

- Cubículos, cortinas, una urna por cada mesa, para que cada ciudadano quede aislado de los demás electores y de los miembros del Jurado, en el momento de seleccionar y marcar su candidato en la tarjeta electoral.

3. Expedición de recibos a los jurados de votación:

Al entregar el presidente de cada jurado los documentos electorales utilizados, el funcionario Diplomático o Consular expide un recibo (formulario EX –17).

**DILIGENCIAMIENTO DEL FORMULARIO EX –17
(RECIBO DE DOCUMENTOS ELECTORALES PARA JURADOS DE VOTACION)**

| CAMPOS EXISTENTES | DILIGENCIAMIENTO DE LOS CAMPOS |
|--|---|
| PAIS CIUDAD | Anotar el nombre del país y de la respectiva ciudad. |
| EMBAJADA CONSULADO | Anotar un "X" en la casilla que corresponda a la categoría del lugar. |
| MESA No. | Relacionar el número de mesa respectivo. |
| HORA DIA MES AÑO | Escribir la hora, el día, el mes y el año que corresponda al momento en que el Presidente del jurado entrega los documentos electorales al respectivo funcionario diplomático o consular. |
| OBSERVACIONES | Este espacio está dedicado a las anotaciones, aclaraciones u observaciones que del estado de los sobres deseen realizar los funcionarios diplomáticos o cónsules. |
| RECIBI: FIRMA Y CARGO DEL FUNCIONARIO QUE RECIBE | El respectivo funcionario diplomático o consular consignará aquí su firma y anotará el cargo que posee. |

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral

Además se expedirá la CONSTANCIA SOBRE PRESTACION DE SERVICIOS COMO JURADOS DE VOTACION, Formulario EX –18, a quienes desempeñaron dicha función.

- Comunicación de resultados a la Registraduría Nacional del Estado Civil:
Terminada la votación y una vez que los jurados entreguen los pliegos electorales, el funcionario diplomático o consular totaliza los votos obtenidos en todas las mesas por cada uno de los respectivos candidatos y mediante fax comunicará los resultados al Registrador Nacional del Estado Civil y al Ministro del Interior.

La consolidación de los resultados emitidos en las mesas de votación ubicadas en un Consulado o Embajada, se efectúa mediante la utilización de programas de computo o empleando un cuadro que contiene los siguientes datos, en el cual se transcriben los votos obtenidos por los candidatos en cada mesa.

| RESULTADOS DE LA VOTACION PARA: _____ | | | | | | | |
|--|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| ELECCIONES DEL DIA _____ MES _____ AÑO _____ | | | | | | | |
| PAIS CIUDAD EMBAJADA <input type="checkbox"/> CONSULADO <input type="checkbox"/> | | | | | | | |
| Candidato No. | Nombres y Apellidos | Mesa 1 | Mesa 2 | Mesa 3 | Mesa 4 | Mesa 5 | Total |
| | | | | | | | |
| VOTOS EN BLANCO | | | | | | | |
| VOTOS NULOS | | | | | | | |
| TARJETAS NO MARCADAS | | | | | | | |
| TOTAL VOTACION | | | | | | | |

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral

5. Envío de los pliegos electorales: Todos los sobres destinados al Consejo Nacional Electoral (que contienen los documentos de las mesas de votación, entregados por los jurados), junto con una copia de las Listas de Ciudadanos Inscritos (formularios EX -3), son enviados inmediatamente por los funcionarios diplomáticos o consulares en otro sobre o paquete debidamente cerrado y sellado al Consejo Nacional Electoral.

6. Los Jurados de Votación en el Exterior:

a) Concepto: Los Jurados de Votación son las personas encargadas de desarrollar el proceso de las votaciones, computar los votos emitidos en la mesa y entregar las actas con los resultados electorales antes de las once de

la noche del día de las elecciones a los respectivos funcionarios diplomáticos o consulares.⁷⁷

- b) Presentación: Los Jurados tienen la obligación de presentarse a la mesa de votación a las siete y media de la mañana del día de las elecciones y procederán a verificar la existencia de los siguientes elementos:
- Cubículos
 - Urnas de votación
 - Formulario EX-9 (forma autoadhesiva) urna cerrada y sellada
 - Listas de sufragantes /Formulario EX-10)
 - Registro de Votantes (Formulario EX-11)
 - Acta de Instalación y de Constancia sobre el Escrutinio (Formulario EX-13)
 - Dos ejemplares del Acta de Escrutinio (Formulario EX -14)
 - Certificados Electorales
 - Sobre para introducir Tarjetas Electorales (Votos)
 - Sobre para Tarjetas y Certificados Electorales Sobrantes
 - Bolígrafos, Lápices y Bandas de Caucho
 - Tarjetas Electorales
- c) Instalación o posesión: los jurados de votación procederán a su instalación, diligenciando para tal efecto el ACTA DE INSTALACION DEL JURADO DE VOTACION (Formulario EX -13).
- d) Cierre de la urna: Antes de comenzar las votaciones, los Jurados abrirán la urna y la mostrarán al público a fin de que puedan cerciorarse que está vacía. Acto segundo la cerrarán y sellarán adhiriendo el formulario EX -9 debidamente diligenciando y firmado.
- e) Proceso de las votaciones: Las votaciones empezarán a las 8:00 de la mañana. Al presentarse a votar un ciudadano, el Jurado le solicitará la cédula de ciudadanía, verificará la identidad y buscará el número en la lista de sufragantes (Formulario EX -10), si lo encuentra, lo marcará o resaltará.

⁷⁷ Idem , Supra., nota 74

Al votante se le entregará la Tarjeta Electoral y acto seguido se dirige al cubículo para marcar la casilla que corresponda al candidato de su preferencia, o en el lugar previsto para votar en blanco. Luego dobla la tarjeta y regresará ante el Jurado y la introduce en la Urna.

A continuación, el Presidente del Jurado entrega al ciudadano el Certificado Electoral, debidamente diligenciado.

Los Jurados que deseen sufragar lo harán en la misma mesa donde cumplan sus funciones, para lo cual escribirán sus números de cédula de ciudadanía en el lugar habilitado para ellos en la parte final de la LISTA DE SUFRAGANTES (EX – 10), y anotará los datos requeridos en el REGISTRO DE VOTANTES (EX –11), en los campos destinados para este fin.

f) Proceso de los escrutinios: Cerrada la votación a las 4:00 de la tarde uno de los jurados lee en voz alta el número total de sufragantes tomado del REGISTRO DE VOTANTES (Formulario EX –11); el que se anota al final del formulario y en el ACTA DE INSTALACION DEL JURADO DE VOTACION (Formulario EX –13).

Se abrirá públicamente la urna y uno de los Jurados procederá a contar una a una las Tarjetas Electorales. Si el número de Tarjetas fuere mayor al de los votantes, se introducirán de nuevo en la urna y después de moverlas para alterar su colocación, se sacarán a la suerte tantas Tarjetas sean las excedentes y se quemarán inmediatamente.

En el ACTA DE INSTALACION DEL JURADO DE VOTACION (Formulario EX – 13), se deja constancia de este hecho, con expresión del número de Tarjetas excedentes.

Si la cantidad de Tarjetas es igual o inferior a la de votantes, los Jurados procederán a realizar el conteo, así:

- Se clasifican las Tarjetas de acuerdo con los números que identifican a los candidatos cuyas casillas se encuentren marcadas.
- Se cuentan los votos que obtuvo cada candidato.
- Se suma, verifica y anota los resultados de la votación por cada candidato, los votos en blanco, los nulos, los no marcados y el total de votos, en los respectivos renglones de los dos ejemplares del acta de escrutinio (EX –14).
- Concluido el escrutinio, los Jurados deben extender sus firmas en los dos ejemplares del Acta e introducir las Tarjetas Electorales (votos) en el respectivo sobre.
- Si alguno de los Jurados no estuviere de acuerdo con el contenido de las actas debe dejar constancia de ello en la parte destinada a OBSERVACIONES, del Formulario EX-3, respaldándolo con su firma.

Los Pliegos Electorales se entregarán a los respectivos funcionarios diplomáticos o consulares, así:

- Un ejemplar del Acta de Escrutinio (Formulario EX–14) debe ir dentro del sobre dirigido al Consejo Nacional Electoral, en el que también debe introducirse el sobre con las Tarjetas Electorales escrutadas (votos), el Acta de Instalación (Formulario EX–13), la Lista de Sufragantes (Formulario EX–10) y el Registro de Votantes (Formulario EX–11).
- El otro ejemplar del Acta de Escrutinio del Jurado de Votación se entregará al funcionario diplomático o consular.

Todos los documentos anteriormente relacionados se entregarán bajo recibo (Formulario EX–17) expedido por los funcionarios citados.

1.2 El Voto de los PERUANOS en los Estados Unidos de Norteamérica:

A) Aspectos Legales

Responde al mandato constitucional que crea la obligatoriedad del voto de todos los peruanos que tienen entre 18 y 70 años de edad, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, es así como la Constitución Peruana establece: Art. 31. "El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años de edad. Es facultativo después de esa edad".⁷⁸

Además, la Constitución de 1993 establece explícitamente el voto de los peruanos en el exterior señala en su artículo 187. "La ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero".⁷⁹

La ley establece que en el extranjero son las oficinas consulares las encargadas de los procesos electorales. Para todo peruano, en el Perú o en el Extranjero votar se convierte así es un derecho y un deber.

¿Quiénes son los que votan? Todos los peruanos, mayores de 18 años. Art. 52. "Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad. Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú".⁸⁰

El Artículo 53 de la Constitución, establece que: "La ley regula las formas en que se adquiere o recupera la nacionalidad. La nacionalidad peruana no se pierde, salvo renuncia expresa ante autoridad peruana".⁸¹

⁷⁸ WEB: <http://www.ifc.org.mx>

⁷⁹ WEB: <http://www.ifc.org.mx>

⁸⁰ WEB: <http://www.ifc.org.mx>

⁸¹ WEB: <http://www.ifc.org.mx>

La Doble Nacionalidad esta contemplada por un Reglamento de la Ley de la Nacionalidad, en el título V, justamente denominado “De la Doble Nacionalidad”, que indica: Art. 31. “Los peruanos de nacimiento que adopten la nacionalidad de otro país no pierden su nacionalidad salvo que hagan renuncia expresa de ella ante autoridad competente”.⁸²

Es así como podemos definir que en el extranjero están aptos para votar, todos los ciudadanos peruanos sin que importe la situación legal en relación al país en que están, es decir como: “ilegales”, residentes o que hayan adoptado la nacionalidad del país anfitrión.

Aunque normalmente la figura de la doble nacionalidad significa que las personas que gozan de dos nacionalidades, ejercen los derechos y obligaciones de la nacionalidad del país donde domicilian, y que por lo tanto una de las nacionalidades queda en suspenso, en la practica muchas personas con dos nacionalidades participan en los procesos electorales de dos países.

El Perú tiene en los Estados Unidos 8 consulados generales en (Nueva York, Miami, Patterson, Washington D.C., Los Angeles, San Francisco, Chicago y Houston) y 8 consulados honorarios (Atlanta, Boston, Hawaii, Nueva Orleans, San Antonio, San Luis Seattle y Tulsa), cada uno de ellos tiene definida un área de actuación, su jurisdicción.

B) Aspectos Organizativos:

1. Número de Votantes

Conocer el número exacto de ciudadanos peruanos que viven en los Estados Unidos es muy difícil. No existe un registro completo, además como en el caso de muchas nacionalidades el porcentaje de personas que no tienen autorización de los Estados Unidos para estar en su territorio es muy grande. Este grupo humano tiende a no figurar en ninguna estadística ya que procura mantener el

anonimato, tratando de que su presencia pase desapercibida por miedo a ser detectados por las autoridades de migración y ser deportados. Algunos estudiosos del tema llaman a estas personas “los invisibles”.⁸³

Actualmente 2 millones de peruanos, aproximadamente viven en el exterior de los cuales 850 mil viven en los Estados Unidos de América.

| DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PERUANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA | |
|--|---------|
| Nueva York | 200 mil |
| Patterson New Jersey | 150 mil |
| Miami | 120 mil |
| Los Angeles | 110 mil |
| Washington | 90 mil |
| San Francisco | 30 mil |
| Chicago | 10 mil |
| Houston | 8 mil |
| Resto del territorio EE. UU. | 132 mil |

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral

2. Registro y Ubicación

Las oficinas consulares tienen como misión mantener un registro de los ciudadanos peruanos que viven en su jurisdicción, es así como se alienta a todo peruano aún si esta sólo de paso por la ciudad a inscribirse en el consulado. La ventaja que esto representa para el ciudadano peruano está en el hecho que si se encuentra registrado se le puede brindar facilidades para obtener un nuevo

⁸² WEB: <http://www.ife.org.mx>

⁸³ Comentado por ARZUBIAGA SCHEUCH, Augusto, Cónsul General del Perú en los E.U.A., Conferencia Trilateral “México, E.U.A. y Canadá”, Sobre el Voto en el Extranjero, organizada por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Elecciones Canadá (EC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y el Instituto Federal Electoral (IFE), el día 2 de septiembre de 1998, en la Ciudad de México

documento de viaje, si ha perdido su pasaporte o informar a sus parientes si sufre algún percance.

Las antiguas libretas electorales se envían al registro electoral que realiza la respectiva depuración, de esta forma se van formando libros de los inscritos que tienen una nueva libreta electoral emitida por el consulado.

Actualmente el Perú está en el proceso de cambiar la libreta electoral por un documento más seguro denominado “Documento Nacional de Identidad” (DNI).

3. Local Apropriado para la Realización del Proceso

Normalmente las embajadas y consulados no tienen instalaciones adecuadas para que se realice el proceso, razón por la cual es conveniente prever el uso de otros locales en el área. Los requisitos indispensables son: que este ubicado en un lugar céntrico, de fácil acceso por transporte público, que tenga parqueo disponible y reúna condiciones de seguridad.

En los Estados Unidos es práctica usual el alquiler de colegios para diversas actividades por asociaciones e instituciones. Lo importante es obtener la autorización escrita del colegio y después la del sistema educativo de la ciudad, el costo aproximado de un colegio con 20 aulas disponibles es de 1 100 dólares.

La embajada se encarga, a través de una nota diplomática, de informar al departamento de Estado la fecha, hora y lugar donde se llevara a cabo el proceso electoral en las distintas ciudades de los Estados Unidos, igualmente, la mencionada nota solicita resguardo policial para el exterior del local.⁸⁴

⁸⁴ Idem

4. Preparación del Local

Las aulas en los colegios americanos requieren que se implemente un espacio que funcione de cabina secreta para que cada ciudadano pueda emitir su voto, es en este sentido que gracias a "IFES" el consulado general del Perú en Washington pudo contar con 40 cabinas portátiles.

5. Preparación de Personal

Normalmente se hace necesario la contratación de personal temporal que ayude tanto en la etapa previa de registro de nacionales como el mismo día de las elecciones. Es indispensable el apoyo de los funcionarios y personal que trabajan para el Perú en los Estados Unidos, este personal, de la embajada y consulados debe ser capacitado para absolver cualquier consulta que tengan los peruanos con relación al proceso electoral.

Por lo tanto se hace necesario mantener reuniones de coordinación con los funcionarios diplomáticos y empleados, para que conozcan a fondo el funcionamiento de todo el proceso.

Entre los 200 miembros que componen cada mesa electoral, el jurado nacional de elecciones designa a tres personas entre los registrados con estudios superiores. Estas personas deben ser contactadas por el consulado y son preparadas para cumplir la función que les ha sido asignada.

Estas personas (miembros de la mesa), fungirán como presidentes, vicepresidentes y secretarios y serán las encargadas de:

1. Recibir a los votantes
2. Constatar su identidad
3. Ser testigos del proceso
4. Realizar el escrutinio de los votos
5. Entregar los resultados al cónsul o persona encargada y
6. Pegar los resultados en la puerta del lugar donde se llevaron a cabo las elecciones.

Una vez concluido el proceso el consulado envía los resultados directamente al jurado nacional de elecciones.

6. Difusión

Los medios de comunicación americana ya sean periódico, radio o televisión en su mayoría están orientados hacia las noticias de interés local, dedicando muy poco espacio a noticias internacionales y menos aún a las elecciones de otros países.

En los Estados Unidos existe un gran número de seminarios en castellano que tienen una mayor o menor acogida dentro de las comunidades hispanas estos medios son los más proclives a publicar información relacionada a procesos electorales en américa latina, muchas veces de forma gratuita, además avisos contratados en ellos no son caros, media página tiene un costo de 350 dólares aproximadamente.

Las emisoras de radio en castellano también tienen un papel importante siendo muchas veces la fuente de información principal de muchos hispanos, este medio también debe ser utilizado para informar a los votantes.

El principal medio de comunicación es la televisión ya que por sus características visuales tiene una importancia especial. Es este medio el que debe ser utilizado de forma didáctica para llegar a los votantes, transmitiendo la misma información que reciben en su propio país los votantes.

El costo por espacio o publicación en los medios de comunicación americanos es muy alto. Un aviso en el Washington Post, principal periódico de esa ciudad, día sábado en la página A-14 izquierda, de 14 cm. Por 11 cm. cuesta \$ 4 500 dólares.

7. Organizaciones de Peruanos

Si bien es cierto que la población peruana en los Estados Unidos se encuentra en gran medida dispersa, es del caso mencionar que hay clubes y asociaciones que tienden a integrar los peruanos por áreas, especialmente en ciudades importantes.

Los consulados mantienen un estrecho contacto con las asociaciones, procurando que puedan trabajar de forma conjunta. Estas asociaciones son importantes, y pueden ayudar enormemente en los procesos electorales, brindando apoyo con personal voluntario y contribuyendo en las campañas de difusión, llegado a sus miembros y a distintos sectores de la comunidad.

Muchos emigrantes especialmente en situación "ilegal" evitan registrarse en los consulados por el falso temor de que el propio consulado facilite información a los servicios de migraciones. Las asociaciones educan al ciudadano, informándole que la información que brindan en los consulados es totalmente reservada.

"Es importante resaltar la importancia que vienen adquiriendo las oportunidades extranjeras en los Estados Unidos. Por un lado contribuyendo en la vida social, económica y política de este país y por otro lado como una importante fuente de divisas para su país de origen. En el caso del Perú, puede afirmarse que cada peruano contribuye, en promedio, con 200 dólares americanos mensualmente a la economía peruana, a través del envío de dinero a sus familiares. Este monto multiplicado por el total de peruanos en el exterior se convierte en 400 millones de dólares que ingresan a la economía nacional mensualmente".⁸⁵

8. Principal Problema

El principal problema es el ausentismo, en muchas jurisdicciones estuvo sobre el 60%. La multa por no votar fue de 20 dólares. Monto que muchos prefirieron pagar.

Este problema debe enfrentarse, como se ha señalado anteriormente, con una agresiva campaña de publicidad y procurando tener el mayor número de lugares disponibles donde puedan votar las personas.⁸⁵

9. El Futuro de los Procesos Electorales

El número de votantes peruanos en el exterior sigue creciendo y se esta convirtiendo en un factor que puede ser decisivo en los resultados electorales generales.

Este hecho no ha escapado a los partidos y grupos políticos en el Perú. Por otro lado se ha podido observar el interés de residentes en los Estados Unidos de postular al Congreso Nacional con la plataforma política de los peruanos que viven en los Estados Unidos.

⁸⁵ Idem

⁸⁶ Idem

2. El voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación:

2.1 El modelo adoptado por ARGENTINA:

A) Antecedentes

Si bien Argentina no ha sido tradicionalmente un país de emigración sino, por el contrario, un país receptor de fuertes corrientes, principalmente entre 1870 y 1930 y luego entre 1945 y 1959, a partir de la década del cincuenta comenzó a disminuir el volumen de inmigrantes y aparecieron los primeros saldos migratorios negativos de argentinos. Así, el número de argentinos residentes en el exterior fue acrecentándose, sobre todo a partir de la década del 70, en particular como consecuencia de las circunstancias de orden político que entonces se vivían en el país.⁸⁷

Solo un reducido número de quienes han dejado su patria para instalarse en otro país pone en conocimiento del consulado correspondiente su nueva situación domiciliaria. Es por ello que la mayoría continúa figurando en los patrones de la República. Y así, en el segundo semestre de 1997 la Cámara Nacional Electoral solo tenía registrados 203 890 en esa condición.

B) Origen y Fundamentos de la Ley Vigente.

El hecho de que existiera una cantidad apreciable de argentinos que residan fuera de la República dio lugar, a partir de 1986, a reiterados proyectos legislativos tendientes a posibilitar su participación en las elecciones nacionales. El objetivo quedó concretado en 1993 con la sanción de la actual ley 24,007, originada en un proyecto del Poder Ejecutivo.

⁸⁷ Comentado por GONZALEZ ROURA, Felipe, Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, Conferencia dictada en el "Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero", organizado por: el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y el Instituto Federal Electoral (IFE), el día 11 de Agosto de 1998, en la Ciudad de México.

Los fundamentos expuestos en sustento de la iniciativa finalmente convertida en ley, pusieron de manifiesto la importancia de conceder a estos ciudadanos la posibilidad de intervenir en la vida política nacional.

C. El Modelo Adoptado.

1. Características básicas:

- a) Inscripción voluntaria en un registro permanente;
- b) Voto voluntario (es obligatorio en el territorio nacional);
- c) Solo para quienes residen en forma efectiva y permanente en el exterior;
- d) Se vota en la sede de las representaciones diplomáticas y consulares, el mismo día de los comicios en la República;
- e) Los votos se computan conjuntamente con los emitidos en el distrito electoral correspondiente al último domicilio que el elector tenía en el país;
- f) El sistema de papeletas de votación es distinto de la que se utiliza en el país;
- g) Intervienen en la administración del sistema la Cámara Nacional Electoral, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores;

En cuanto a la organización de los comicios la misma es responsabilidad compartida de la Cámara Nacional Electoral –Superior Tribunal del Fuero Electoral del Poder Judicial de la Nación-, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de la Dirección General de Asuntos Consulares y del Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional Electoral.

- La ley se aplica a los ciudadanos argentinos que residen en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, que sean electores nacionales de acuerdo con el Código Electoral Nacional.
- La inscripción en dicho Registro no es obligatoria.
- La inscripción y la emisión del sufragio se realizan en las sedes diplomáticas y consulares existentes en el país de residencia del elector.
- El Registro de Electores Residentes en el Exterior es permanente y está a cargo de la Cámara Nacional Electoral. Se actualiza semestralmente con base en la información que remiten los titulares de las embajadas, consulados generales o secciones consulares de la República en el exterior.
- Se vota solamente para autoridades nacionales, es decir, Presidente y Vicepresidente, Senadores y Diputados nacionales.

- Las mesas de votación tienen hasta 500 electores (300 en el país).
- La papeleta de votación es distinta de la utilizada en el país. Salvo en el caso de la fórmula presidencial. El voto se emite mediante una papeleta que las autoridades de la mesa entregan al elector, en la cual figuran los nombres de los partidos intervinientes, cada uno de ellos con una casilla a su lado, posibilitando así que el sufragante marque la que corresponde al partido de su preferencia, luego de lo cual pliega la boleta hacia su interior y la introduce en la urna. Al dorso de la papeleta existe una banda negra que coincide con la columna de casillas, para evitar que la marca hecha por el votante pueda transparentarse, quedando así asegurado el secreto del voto.
- El voto se adjudica al distrito electoral correspondiente al último domicilio que el ciudadano tenía registrado en el país.
- Los fiscales que controlan el acto electoral en representación de los partidos políticos deben ser designados preferentemente entre los inscriptos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior pertinente, toda vez que los gastos en que incurran deben ser sufragados por la propia agrupación política.
- Cada mesa electoral tiene como autoridad a un presidente y uno o dos suplentes. La designación de dichas autoridades está a cargo del funcionario diplomático o consular.
- Tanto la difusión oficial de los resultados del escrutinio, como su transmisión al Ministerio de Relaciones Exteriores no puede realizarse antes de las 18 horas de Buenos Aires, hora de cierre del acto electoral en la República Argentina.

La ley prevé que el titular de la representación debe enviar por cable o por facsímil al Ministerio de Relaciones Exteriores para su inmediata retransmisión a la Cámara Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, la información del escrutinio de las mesas. Actualmente la transmisión se efectúa por vía electrónica, por lo que antes de la media noche se cuenta con los resultados provisionales de todo el mundo.

2. Obstáculos y Desafíos:

Desde su puesta en práctica inicial en 1993 han ido mejorando paulatinamente los mecanismos del sistema. Empero, algunos problemas subsisten, aunque se encuentran en vías de superación. Estos se vinculan con:

- a) La difícil compatibilización de los plazos establecidos por el Código Electoral Nacional para la mayor anticipación que requiere la remisión de la documentación a las representaciones en el extranjero, en las dificultades que se presentan cuando al tiempo de tener que enviar dicha documentación.
- b) La demora en la recuperación de la documentación electoral necesaria para que las juntas electorales puedan efectuar el escrutinio definitivo de los votos en el exterior y juntamente con el de los votos emitidos en la República.
- c) La capacitación del personal de las representaciones diplomáticas y consulares.

El principal desafío, que pone en juego la razón misma de existir de la ley que permite el voto en el exterior, es el de lograr que el sistema abarque la mayor cantidad de argentinos que viven fuera del país, motivándolos para que se inscriban y voten, y hallar mecanismos que les faciliten la emisión del sufragio, teniendo en cuenta la distancia que a veces los separan del lugar de votación.

D) Mecanismos de Coordinación Interinstitucional para la Operación del Sistema.

1. **En el Orden Interno.** En síntesis, la Cámara Nacional Electoral es la responsable de la confección del Registro de Electores Residentes en el Exterior -en base a la información que le proporcionan las representaciones en el exterior, que le están subordinadas en este aspecto- y de la impresión de los padrones. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por su parte, tiene a su cargo la remisión y distribución de dicho material a las 109 representaciones diplomáticas y consulares. Es asimismo el encargado de remitir a las mismas el comunicado a difundir por los distintos medios de comunicación locales enunciando el acto comicial así como de la organización del acto eleccionario en cada una de esas representaciones, de la transmisión de los resultados

provisionales una vez finalizados los comicios y de la devolución de la documentación a la Cámara Nacional Electoral.

2. **En el Orden Externo.** Las embajadas y, en su caso, las representaciones consulares que no tengan sus oficinas en aquéllas, tienen obligación de comunicar con la debida antelación del acto comicial a las autoridades competentes del Estado receptor.

Asimismo, de considerarse conveniente, se solicita la colaboración de las autoridades policiales, a los efectos del mantenimiento del orden en el ámbito perimetral al lugar de realización del comicio durante su transcurso y hasta una hora después de concluido el escrutinio.

E) Costos y Requerimientos de Organización y Logística

Los costos pueden desglosarse en los siguientes rubros principales:

Material electoral, es relativamente reducido en términos absolutos. No tiene mayor incidencia si se tiene en cuenta que en los últimos comicios se votó en 229 mesas, distribuidas en 109 representaciones, sobre un total de 83.341 mesas que funcionaron en el territorio nacional. Se estima que este rubro insumo, para las últimas elecciones del 26 de octubre de 1997, la suma de \$17,700 dólares.

Envío y recuperación del material: el material electoral es transportado mediante el servicio de Correo Diplomático, lo que hace que los gastos generados por este procedimiento sean de difícil estimación.

- **Comunicaciones:** El costo no es importante, pues se efectúan por vía electrónica.
- **Publicidad del Acto:** Se realiza en diarios de circulación nacional y local de la jurisdicción de la correspondiente representación. Con motivo de la primera elección celebrada bajo la vigencia de esta ley en 1993, insumieron la cantidad de \$ 3000 000 dólares.

- **Personal:** la habilitación de las representaciones el día de los comicios obliga al pago de horas extras al personal local.
- **Pasajes y viáticos:** Actualmente se estima necesaria una cantidad del orden de los \$ 500 000 dólares para ese fin.
- **Información e instrucciones previas al acto:** Se efectúan por parte de la Cancillería por medio de cables o faxes. Y genera un costo, englobado en los gastos normales de comunicaciones y teléfonos del Ministerio.

F) Balance:

Sí quienes propiciaron la legislación vigente en esta materia imaginaron que la concreción de su iniciativa se traduciría en una inmediata y masiva respuesta de los electores residentes en el extranjero debe admitirse que sus expectativas se han visto defraudadas.

En efecto, la inscripción y la votación en los actos comiciales que tuvieron lugar desde la sanción de la ley en 1993 muestran un muy bajo nivel en relación con el número estimado de argentinos domiciliarios fuera del país y, en todo caso, con el concreto número de nacionales que han denunciado en los respectivos consulados su residencia en el exterior. El siguiente cuadro es ilustrativo:

| Inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior: | | | |
|--|-----------|------------|----------|
| Año | Inscritos | Progresión | Votantes |
| 1993 | 8726 | | 63.05% |
| 1994 | 12397 | 42% | 43.70% |
| 1995 | 18118 | 46% | 52.85% |
| 1997 | 23389 | 28% | 24.37% |

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral.

Si bien la cantidad de inscritos casi se triplicó desde que el sistema entró en funcionamiento, actualmente su número supera apenas el 11% del total de argentinos residentes en el exterior que han comunicado tal situación a las

respectivas representaciones consulares, y no llega al 3% de los que, estimativamente, se encuentran fuera del país.

Después de cuatro elecciones y de resultados relativamente decepcionantes cabe entonces preguntarse si vale la pena el esfuerzo, teniendo además en cuenta que si se computa la suma de \$ 300 00 dólares invertida en publicidad el costo del voto de los argentinos residentes en el exterior es relativamente elevado y parece desproporcionado en función de los resultados obtenidos hasta ahora. Creemos empero que sí, pues el posibilitar el mantenimiento de los vínculos con su patria - a través del ejercicio de uno de los derechos humanos reconocidos por distintos pactos y convenciones internacionales - de quienes de muestran querer conservarlos y de quienes estarían eventualmente dispuestos a participar no puede ser considerado exclusivamente desde un punto de vista económico.⁸⁸

⁸⁸ Idem.

2.2 El Caso de AUSTRALIA

A) Antecedentes

La votación para las elecciones federales (nacionales) en Australia se rige por el Acta Electoral de la Comunidad de 1918. Bajo esta Acta, la Comisión Electoral Australiana (CEA) es responsable del manejo de las elecciones federales. La CEA *mantiene un programa permanente de registro de votantes para las elecciones federales*. El registro de votantes y la notificación de cambios para el registro es obligatorio para todos los ciudadanos elegibles residentes en Australia. La CEA revisa regularmente el padrón electoral; aquellos votantes registrados que estén en el extranjero y que no le hayan notificado a la CEA que estarán ausentes del país se pueden borrar del registro y no son elegibles para ser registrados nuevamente hasta que regresen a Australia por un período de un mes.⁸⁹

B) Métodos de Votación:

Los métodos para ejercer el voto en el extranjero son idénticos a los que tienen disponibles los electores dentro de Australia para emitir su sufragio antes del día de las elecciones generales.

Adicionalmente, los costos para el voto en el exterior -provisión de materiales, capacitación e información para los electores- se han reducido. Las facilidades para el voto en el exterior están disponibles desde el momento en que los materiales para la votación pueden ser entregados a las localidades en el extranjero para recibir votos, esto es una vez que se ha cerrado el período de nominación y se han impreso las boletas, hasta la hora del cierre de la votación.

Actualmente, existen dos métodos para el depósito del voto desde una locación en el extranjero para una elección/referéndum federal:

⁸⁹ Comentado por WALL, Alan, Consultor Electoral Australiano, conferencia dictada en el "Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero", organizado por: el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal

1) Emisión de un voto anticipado en persona. Bajo este método el elector asiste a una estación de votación en una localidad en el extranjero, donde firma un “sobre de declaración” en el cual se imprime los datos generales del elector y una declaración en donde se especifica que el elector es elegible para votar en una elección/referéndum; tiene la firma de testigo del oficial otorgante; es enviado con el material electoral para el distrito electoral correspondiente; marca y sella la boleta en el “sobre de declaración” y lo deposita en la urna.⁹⁰

Al final de la votación el día de las elecciones, los sobres con las boletas son empacados para su segura remisión a Australia. Una vez recibido el sobre, los datos generales del votante son verificados contra los que figuran en el registro de votantes. Si se determina que es elegible para votar en esta elección, la boleta es extraída del sobre y colocada en la urna para su posterior conteo. Si se determina que no es elegible para votar, el sobre de votación es colocado aparte y sin abrir.

2) Emisión del voto por correo. Bajo este método el elector comunica por escrito a una localidad en el extranjero o a la oficina de la CEA en Australia que le sea enviado el material de la votación a la dirección especificada por el votante. Igualmente, el elector tiene que requisitar el formato y firmar la declaración de elegibilidad como votante en un “sobre de declaración” y esto tiene que ser testificado por una persona autorizada; marcar la boleta, meterlo en el sobre, sellarlo y regresarlo por correo o personalmente a una locación en el extranjero o a una oficina de la CEA en Australia.⁹¹

Estos votos deben ser registrados antes del cierre el día de la votación general, y existe un límite de 13 días después del día de la votación para hacer la recepción de estos votos. Los detalles contenidos en este “sobre de declaración” son revisados al regresar a Australia contra el original de la solicitud para votar por

Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y el Instituto Federal Electoral (IFE), el día 12 de agosto de 1998, en la Ciudad de México.

⁹⁰ WEB: <http://www.wacc.wa.gob.au/howvote.htm>

⁹¹ WEB: <http://www.wacc.wa.gob.au/howvote.htm>

correo postal, y el registro de votantes, para determinar si el voto debe ser considerado, o si el sobre se coloca aparte sin abrir.

C) Elegibilidad para Votar:

Los electores australianos no necesitan cubrir ningún requerimiento especial de registro para votar (en una elección federal o referéndum) en cualquier locación en el extranjero. De conformidad con la filosofía prevaleciente en la administración federal electoral, cualquier persona que se ostente como elector australiano puede solicitar, en cualquier locación en el extranjero, un voto postal o completar un voto anticipado para una elección/referéndum federal. La elegibilidad de estos votos en el conteo de la votación se determina a través de un examen de las "declaraciones" de la votación, contra los registros de los electores registrados, después de su regreso a Australia.

Los electores registrados, ya sea en tránsito o residentes en otro país, y que pretenden regresar a Australia pueden solicitar su registro como "elector elegible extranjero", para asegurar que se mantendrán en el registro de electores durante su ausencia del país.

De la misma forma, los dependientes del "elector elegible en el exterior" (hijos, cónyuge) quienes no contarán con la edad necesaria para ser registrado como elector cuando sale del país, pueden ser registrados para votar cuando alcancen los 18 años. El registro se hace por un período inicial de tres años a partir de esa edad, el cual puede ser extendido, a petición expresa, para periodos sucesivos de un año.

D) Procedimientos Operativos:

Para la elección federal de 1996, se instalaron 99 locaciones en el extranjero para votación en Embajadas y Consulados australianos, así como en oficinas comerciales y de inmigración australianas. La vinculación entre la CEA y los Departamentos Federal de Asuntos Exteriores y Comercio, y de la Defensa

identifican estas locaciones convenientes. A partir de ese momento los contactos operativos son mantenidos por el Director del Voto Postal en el Extranjero de la CEA directamente con los oficiales electorales locales, usualmente empleados australianos públicos residentes en Australia en esas localidades, designados por la CEA para manejar cada local de votación.

El envío se hace en dos paquetes: un paquete inicial de materiales ordinarios, y un segundo paquete de boletas y otros materiales relacionados con los partidos y candidatos nominados para la elección. Un contrato general cubre el envío y retorno de la mayoría de los materiales a través de un correo seguro y sus agentes, aunque para algunas localidades lejanas se utiliza la valija diplomática.

Todos los materiales son regresados al término de la votación a una locación central en Australia para ser a su vez remitidos al distrito electoral correspondiente para su revisión y conteo.

E) Requerimientos Adicionales:

Los materiales adicionales y requerimientos de administración para el manejo del voto en el extranjero han sido relativamente menores, los electores australianos han hecho uso extensivo de las facilidades para emitir el voto anticipado, por correo y ausente que se encuentran disponibles internamente.

Los costos comparativos de las elecciones son usualmente difíciles debido a los diferentes métodos adoptados, tanto al interior de las administraciones electorales como entre las jurisdicciones. Las cifras disponibles indican que los procedimientos para una votación federal en el extranjero para las elecciones generales de 1996 fueron de \$ 5.56 dis australianos por votante, un 13% más alto que el costo de las elecciones internas que fue de \$ 4.90 dis australianos por votante registrado: de un gasto total operativo de \$ 55 millones de dólares. En el

caso de la votación en el extranjero fue atribuible un total de 257 mil días australianos.⁹²

F) Indicadores de Votación en el Extranjero:

El mayor uso de locaciones para el voto en el extranjero ocurrió durante el período de guerras. En la elección general de 1943, alrededor de 419 mil votantes, 9.4% del total registrado, ejerció su voto en locaciones externas. En las cinco elecciones federales realizadas desde 1983, se ha duplicado el número de votantes que han sufragado en locaciones externas al pasar de 23 mil a 46 mil (del 0.2 al 0.4% del total de votantes registrados). En cada elección durante este *período entre un tercio y la mitad de los votantes en locaciones en el extranjero han correspondido a una sola sede: Londres.*

Toda vez que Australia cuenta con un bajo flujo migratorio, las facilidades para el voto en el extranjero son usadas en período de paz por una pequeña porción de la población en edad de votar.

⁹² WEB. <http://www.wacc.wa.gob.au/howvote.htm>

3. El voto postal o por correo:

3.1 El Caso de ESPAÑA:

A) Origen y Fundamentación del Voto en el Extranjero

El origen del voto de los ausentes se encuentra en España en el reconocimiento del derecho de sufragio por la Constitución de 27 de diciembre de 1978 como derecho fundamental, en el artículo 23.1, que establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.⁹³

La legislación española, ha consagrado un párrafo de su Constitución para garantizar este derecho de los residentes en el extranjero. En efecto, el artículo 68, apartado 5, del texto constitucional señala que “la Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”. El origen, en España del ejercicio del derecho de voto por parte de los residentes ausentes en el extranjero, es constitucional.⁹⁴

Por esta razón se ha regulado esta posibilidad por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General Española de 19 de junio de 1985, que ha sido modificada varias veces para irse adaptando mejor a la experiencia y nuevas necesidades.

B) Estrategia de Selección, Diseño y Operación del Modelo

1. Estrategia de selección: El legislador español estableció como mecanismo ordinario para el ejercicio del derecho de voto del ausente, el del voto por correo, regulando una modalidad específica de este para los españoles ausentes en el extranjero.

⁹³ WEB: <http://www.mir.es/pciuda/eleccion/votocorr/htm>

⁹⁴ WEB: <http://www.mir.es/pciuda/eleccion/votocorr/htm>

La razón de optar por este modelo se debe, probablemente, a la necesidad de cumplir el mandato constitucional a fin de conseguir que no haya un solo ciudadano que no pueda ejercer su derecho de sufragio, estimándose, al propio tiempo que el sistema de voto por correo con las debidas garantías evita los riesgos que podría tener la asunción generalizada del voto por representación, sólo contemplado de forma restringida en la legislación electoral española, en caso de enfermedad o incapacidad, y en estos casos, sólo para solicitar en el servicio de correos la certificación de estar inscrito en el censo para recibir la documentación para el voto por correo.

Haciendo un esquema, las situaciones que podrían distinguirse serían las siguientes:

- Ausente temporal del lugar en el que se encuentre censado sin haber salido del país.
- Ausente residente en el extranjero.
- Ausente por razón del cumplimiento del servicio militar.
- Ausente embarcado por diversas circunstancias.
- Ausente con carácter temporal en el extranjero, sin haber alcanzado el período de residencia suficiente como para ser incluido en el censo consular correspondiente.

El voto por correspondencia no aparece regulado en la legislación electoral hasta la publicación del Real Decreto-Ley 20/77, del 18 de marzo, sobre normas electorales. La Ley Electoral de 1907 en vigor hasta la dictadura franquista (1936-1975), no preveía nada, al respecto.⁹⁵

La Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1976, atribuyó al Gobierno la potestad de regular las primeras elecciones democráticas, una vez desaparecida la dictadura con la muerte del General Franco, para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 208 senadores. En consecuencia, se dicta el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.⁹⁶

⁹⁵ WEB: <http://www.mir.es/pciuda/eleccion/votocorr/htm>

⁹⁶ WEB: <http://www.mir.es/pciuda/eleccion/votocorr/htm>

Con el fin de que los electores españoles pudieran ejercitar el derecho al voto, en especial para aquéllos que en la fecha de la votación no se hallaran en el lugar donde les corresponda votar, el art. 57 de dicho Real Decreto estableció la modalidad de voto por correspondencia.⁹⁷

Por ello, de conformidad con lo establecido en el art. 81 de la Constitución Española, respecto del rango normativo y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 68.5 de la misma, ya citado, las Cortes Generales proceden a aprobar la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.⁹⁸

Esta Ley introduce en sus artículos 72 y 73 un procedimiento general de voto por correspondencia que se complementa con la regulación del voto de residentes ausentes en el extranjero (art.75), no establecido en el Real Decreto anterior 20/77 y con el mandato que el artículo 74 hace el gobierno para que adopte las medidas que correspondan a fin de facilitar el voto de los ciudadanos españoles que se encuentran cumpliendo el Servicio Militar, así como del personal embarcado en buques de la Armada, de la Marina Mercante española o de la flota pesquera.

2. Diseño y Operación del Modelo:

Voto por correo ordinario: La entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985 y la Ley Orgánica 6/1992, establecieron una serie de modificaciones en cuanto a la emisión del voto de los ausentes residentes en España, en cuanto a su derecho al ejercicio del voto por correo.

- La solicitud del certificado de inscripción, a través de la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, y que dicha solicitud se formule personalmente, en cualquier oficina de correos, debiendo acreditarse cada elector, individualmente, ante el funcionario encargado de recibirla, mediante exhibición del Documento Nacional de Identidad, no siendo válido fotocopia del

⁹⁷ WEB: <http://www.mir.es/pciuda/eleccion/votocorr/htm>

⁹⁸ WEB: <http://www.mir.es/pciuda/eleccion/votocorr/htm>

mismo, lo que impide la suplantación o sustitución en el ejercicio del derecho a votar.

- En caso de enfermedad o incapacidad que impida al elector la formulación, podrá realizarla a través de persona debidamente autorizada, acreditando su identidad y representación previo documento autenticado por Notario o Cónsul.
- La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral recibida la solicitud, comprueba la inscripción y procede a la anotación correspondiente en el censo, y remite al elector, por correo certificado, al domicilio por él indicado o, en su defecto al que figura en el censo, la documentación electoral para ejercitar el voto. El elector, previa acreditación de su identidad, deberá firmar un recibo de entrega de la documentación electoral. Se establece aquí garantía suficiente para evitar la duplicidad de voto.
- El elector deberá elegir o rellenar las papeletas, introducirlas en sus correspondientes sobres y junto con el certificado de inscripción en el censo, meterlas en el sobre dirigido a la Mesa.
- El Servicio de Correos traslada a las respectivas Mesas todos los sobres recibidos a las 9:00 horas del día de la votación. Igualmente los que puedan recibirse hasta las 20:00 horas, fecha de cierre de la votación.

Voto para Residentes-Ausentes en el Extranjero: Como ya se ha dicho, anteriormente, el apartado 5 del artículo 68 de la Constitución Española, señala que “La Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”.

Elecciones al Parlamento Europeo y a Cortes Generales (Art. 75 LOREG):

Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral envían de oficio a los inscritos en el censo RAE: un certificado de inscripción en el censo, las papeletas y sobres de votación, un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral Provincial, una hoja explicativa.

El envío debe hacerse por correo certificado, y no más tarde del 34 día posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiera sido impugnada la proclamación de candidatos, y en los restantes no más tarde del día 42.

Los electores ejercen su derecho de voto conforme al procedimiento previsto para el voto por correo ordinario, y envían el sobre dirigido a la Junta Electoral Provincial para su escrutinio por correo certificado. Será indispensable para la validez de estos votos que conste claramente en el sobre mencionado un matasellos u otra inscripción oficial de una oficina de correos del estado en cuestión que certifique de modo indubitable, el cumplimiento de este requisito temporal.

El día del escrutinio general, y antes de proceder al mismo, la Junta Electoral competente se constituye en Mesa Electoral con los representantes y apoderados que a tal efecto designen las candidaturas concurrentes.

A continuación, su Presidente procede a introducir en la urna los sobres de votación de los residentes ausentes recibidos hasta ese día, y el Secretario anota los nombres de los votantes en la correspondiente lista. Acto seguido la Junta escruta todos esos votos e incorpora los resultados al escrutinio general.

Elecciones Municipales (art. 190 LOREG): En este caso, los españoles residentes-ausentes que viven en el extranjero y deseen ejercer su derecho de voto en las elecciones del Municipio en que estén inscritos, según el Censo electoral, deben comunicarlo a la correspondiente Dirección Provincial de la Oficina del Censo Electoral.

Recibida dicha comunicación, la Dirección Provincial de la Oficina del Censo Electoral envía al interesado:

- Un certificado de inscripción en el Censo.
- Una papeleta de votación en blanco.
- Copia de la página del Boletín Oficial de la Provincia en que figuren las candidaturas proclamadas en el Municipio.
- El sobre de votación.

- Un sobre en el que debe figurar la dirección de la Mesa Electoral que le corresponda.
- Hoja explicativa.

Dicho envío debe realizarse por correo certificado, y el elector escribirá en la papeleta el nombre del partido, federación. Coalición o agrupación a cuya candidatura desea votar, y remitirá su voto conforme a lo dispuesto en el artículo 73.3 (correo certificado antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones, sin que el sobre necesite franqueo).

El servicio de correos conservará hasta el día de la votación toda la correspondencia dirigida a las Mesas Electorales y la trasladará a dichas Mesas a las nueve de la mañana. Asimismo, seguirá dando traslado de lo que pueda recibirse en dicho día, hasta las 20:00 horas. El Servicio de Correos llevará un registro de toda la documentación recibida, que estará a disposición de las Juntas Electorales. Los sobres recibidos después de las 20:00 horas del día fijado para la votación se remitirán a la Junta Electoral de Zona.

Voto de los Ausentes en Casos Especiales: El art. 74 de la LOREG, regula la adopción de medidas especiales que garanticen el ejercicio del derecho del sufragio para los ciudadanos que se encuentren cumpliendo el Servicio Militar en cuyo caso se utiliza el voto por correo ordinario con alguna especialidad concreta y para los embarcados en buques de la Armada, de la Marina Mercante española o de la Flota Pesquera. Para estos casos se establece un procedimiento específico de votación, que consiste básicamente en que la solicitud del certificado de inscripción en el censo electoral podrá ser cursado por telégrafo, teniendo a estos efectos los servicios de radiotelegrafía de los barcos la consideración de oficinas de correo. La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral remitirá dicho certificado junto con las papeletas de votación al puerto que se designe.

3. Características:

- Modalidad *sui generis* del voto por correo ordinario, es la opción elegida por la legislación española que permite el ejercicio del voto del ausente.
- Coordinación entre los diferentes Organismos de la Administración Pública implicados, que hacen que el sistema funcione con las mayores garantías, respetando, por una parte, el derecho del elector a votar, y por otra, generando mecanismos tendientes a impedir el fraude.
- Reintegro de los gastos de utilización del correo. En la LOREG no se hace mención al impreso de reintegro, pero es el artículo 12 del Real Decreto 563/93, que señala que la documentación que envíen a los electores en el Censo, para que puedan emitir su voto, incluirá el impreso destinado a posibilitar el reintegro al elector de los gastos de franqueo satisfechos por la remisión de su voto por correo.

4. Obstáculos y Desafíos:

- Confección de un Censo Especial de Residentes Ausentes en el Extranjero (CERA). Los Consulados de España en el extranjero tienen atribuidas las mismas competencias que los Ayuntamientos para facilitar, por idéntico procedimiento, las altas y bajas de los españoles que vivan en su demarcación, así como sus cambios de domicilio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la LOREG.
- Los Plazos vienen determinados por las exigencias del calendario electoral, la única posibilidad de ganar tiempo sería la de permitir la presentación de candidaturas a partir de la publicación de la convocatoria.

C) Mecanismos de Coordinación Interinstitucional para su Operación

La cual supone la intervención de los siguientes actores públicos:

- Juntas Electorales (Central, Provinciales y de Zona). Las funciones que la LOREG atribuye a las Juntas Electorales son fundamentales para el desarrollo, control y fiscalización de todo el proceso electoral.
- Oficina del Censo Electoral (Central y Provinciales). La Ley atribuye la importante función de determinar el número, y los límites de las secciones electorales.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares así como los respectivos Consulados). Juegan un importante

papel en la confección del Censo Especial de residentes-ausentes en el extranjero, que permite el ejercicio de su voto.

- Ministerio de Fomento (Entidad Pública Empresarial de Correos y Telégrafos). Su función en cuanto a recepción y entrega de documentación electoral, es de vital importancia para que el sistema de voto por correo sea viable.
- Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior. Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales). Sus cometidos más importantes consisten en la adquisición y gestión de los medios materiales necesarios para la realización del proceso electoral, la realización del escrutinio provisional y la gestión y administración de todos los gastos electorales.

La coordinación interna se produce mediante el ejercicio de las competencias que legalmente tiene atribuido cada uno de los actores que se han enumerado, teniendo en cuenta su propia organización.

5. Costes de Organización:

El voto por correo ordinario no genera ningún coste para el elector, pues el franqueo es gratuito. Sin embargo, se puede estimar que para el Servicio de Correos y la Oficina del Censo Electoral el coste medio por voto es de \$ 1,091 pesetas (7dólares USA). Teniendo en cuenta que las personas que ejercen este derecho se sitúan en torno a las 500.00, tendremos un coste de voto por correo ordinario en torno a las 550.000.000 pesetas. (3.700.000 dólares USA).⁹⁹ Teniendo en cuenta que el número de electores que por término medio ejercitan este derecho es de aproximadamente el 35%, equivalente a \$ 286.000 electores, se puede calcular que el coste es de \$ 764.000.000 pesetas, que supone \$5,093.000 dólares. El presupuesto electoral total para las Elecciones Generales de 1996 se elevó a la cifra de \$ 12,439.787.280 pesetas, el voto de los residentes-ausentes en el extranjero representa un costo aproximado del 10% del total asignado.¹⁰⁰

⁹⁹ WEB: <http://www.mir.es/pciuda/eleccion/votocorr/htm>

3.2 El caso de CANADA:

A) Antecedentes

En 1917, el parlamento canadiense aprobó la Ley Electoral para tiempos de guerra y la Ley de Electores Militares. Asimismo, otorgó provisionalmente el derecho de voto a los hombres de la población civil que, aunque no fueran terratenientes como lo prescribía la legislación provincial, sí tenían un hijo o nieto alistado en las Fuerzas Armadas. De igual manera, las mujeres residentes en Canadá que tuvieran un padre, madre, esposo, hijo o hija, hermano o hermana sirviendo en el ejército obtuvieron temporalmente el derecho de voto.¹⁰¹

El número de mecanismos electorales para facilitar el voto aumentó durante la década de 1940. Uno de los principales cambios procesales en la administración electoral fue la introducción de las normas Especiales de Sufragio para el personal militar que servía en ultramar durante la Segunda Guerra Mundial. Para esas mismas elecciones se introdujo la votación por apoderado para los canadienses detenidos como prisioneros de guerra. Los votos por apoderado (alrededor de 1300 en 1945) fueron depositados por los familiares más cercanos de los prisioneros de guerra. Esta disposición también se utilizó en el conflicto con Corea, en el cual hubo 18 canadienses detenidos como prisioneros de guerra.¹⁰²

En 1970, una tercera serie de modificaciones otorgó el derecho de voto a ciertas categorías de electores que residían fuera de Canadá. Los funcionarios públicos destinados a servir fuera del país (sobre todo los diplomáticos) y los familiares bajo su cargo obtuvieron el derecho a votar bajo estas normas especiales de sufragio que antes habían sido usadas sólo por el personal militar y los familiares bajo su cargo. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá mantiene una lista de todos los funcionarios federales que tienen derecho de voto.

¹⁰⁰ WEB: <http://www.mir.es/pciuda/eleccion/votocorr/htm>

¹⁰¹ Comentado por KIGSLEY, Jean Pierre, Director General de Elecciones en Canadá, Conferencia Trilateral "México, E.U.A., y Canadá, sobre el Voto en el Extranjero", organizado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Elecciones Canadá (EC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y el Instituto Federal Electoral (IFE), el día 2 de septiembre de 1998, en la Ciudad de México.

Finalmente, gracias a las enmiendas de 1993 a la Ley Electoral Canadiense, las normas especiales de sufragio actualmente incluyen a todos los electores con derecho a voto que residen fuera de Canadá.

La votación postal, introducida originalmente para beneficiar a los electores militares, hace que votar sea más accesible para cualquier persona que no pueda votar en las elecciones, sin que importe dónde se encuentran durante una elección federal o una consulta popular. Todo ciudadano canadiense que se encuentra de viaje en el extranjero o que reside fuera del país - y no solamente el personal militar o diplomático - puede depositar su voto, siempre que no haya permanecido fuera de Canadá durante más de 5 años consecutivos desde su última estadía en Canadá y que tenga el propósito de retornar a residir en el país en un momento dado.

B) Organización y Logística

Las votaciones por boleta electoral especial están supervisadas por un miembro de la Dirección General de Elecciones de Canadá, quien recibe la denominación de Administración de Normas Especiales de Sufragio y es nombrado directamente por el Director General de la Oficina de Elecciones de Canadá.

Un ciudadano canadiense que reside fuera de Canadá puede votar mediante boleta electoral especial si llena los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano canadiense.
- Tener 18 años cumplidos el día ordinario de la votación.
- Haber permanecido fuera del país por lo menos 5 años consecutivos desde su última visita a Canadá y tener el propósito de volver a residir en Canadá.

¹⁰² Idem.

El límite de 5 años no se aplica en el caso de canadienses que desempeñan un cargo en el extranjero en calidad de:

- Funcionarios públicos de los gobiernos federales o provinciales de Canadá.
- Empleados de organizaciones internacionales a las cuales Canadá pertenece o contribuye (por ejemplo: Naciones Unidas, OEA, etc.).
- Civiles que están empleados como profesores y personal administrativo de apoyo en escuelas de las Fuerzas Armadas Canadienses.
- Cónyuges y familiares bajo la responsabilidad de funcionarios de cualquiera de las categorías antes mencionadas o miembros de las Fuerzas Armadas Canadienses.

Para tener derecho a votar por boleta electoral especial cuando residen en el extranjero, los electores canadienses deben llenar un formulario de solicitud indicando su dirección postal actual y una dirección en Canadá para determinar su distrito electoral.

Los juegos completos de formularios de inscripción y guía están disponibles en las misiones diplomáticas canadienses y representaciones consulares en todo el mundo.

Todo formulario de registro debe estar acompañado de fotocopias de documentos que prueban la ciudadanía canadiense, tales como:

- La primera y segunda páginas de un pasaporte canadiense vigente; o
- Un certificado o cédula de ciudadanía canadiense; o
- Un certificado de nacimiento o bautizo que hace constar que el solicitante nació en Canadá;
- Los electores tienen la responsabilidad de obtener los nombres de los candidatos correspondientes a su circunscripción electoral. Los electores pueden obtener información sobre los candidatos llamando al

servicio de informaciones de la Dirección General de Elecciones de Canadá (las llamadas de larga distancia desde Estados Unidos o México son gratuitas); o bien

- El Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional transmite una lista oficial de los candidatos de todas las circunscripciones electorales a todas las misiones diplomáticas y consulados canadienses. El Ministerio de Defensa Nacional transmite esta misma lista a todas las bases militares canadienses.¹⁰³

La información en el Registro de Canadienses No Residentes se compara con la información contenida en el Padrón Nacional Electoral para asegurar que ningún elector esté registrado por partida doble y evitar así la posibilidad de una duplicación de votos.

Se envía a todos los electores con derecho a voto (que figuran en el Registro de Canadienses no Residentes) un paquete especial de votación apenas se publica la convocatoria oficial de elecciones. Para que puedan ser contadas, las boletas electorales llenadas deben llegar a las oficinas de Ottawa de la Dirección General de Elecciones de Canadá.

El paquete especial de votación contiene un folleto con instrucciones que identifica todos los elementos que componen el paquete de votación y explica en detalle los procedimientos de votación y el sistema de sobres múltiples.

Inmediatamente después de la convocatoria oficial de la elección, se envían por correo paquetes especiales de votación a los electores que hicieron el trámite de solicitud de registro en la lista de canadienses no residentes que mantiene la Dirección General de Elecciones de Canadá.

¹⁰³ WEB: info@www.ife.org.mx

Durante el período electoral, cuando se recibe una nueva solicitud de registro, los datos del elector se capturan en el Registro de Canadienses no Residentes y se le franquea de inmediato un paquete especial de votación dirigido a su domicilio en el extranjero.

El sistema de sobres múltiples, contienen:

- Una boleta electoral especial sobre la cual el elector escribe el nombre del candidato que ha elegido; (el elector debe votar por un candidato, no por un partido político).
- Un sobre interno y anónimo en el cual se coloca la boleta electoral y que se cierra.
- Un sobre externo, sobre el cual el elector firma y escribe la fecha, y dentro del cual debe colocarse el sobre interno y anónimo cerrado que contiene la boleta electoral; para fines de verificación, el sobre externo contiene un código de barras.
- Un sobre con la dirección a la cual debe devolverse el paquete. En este sobre se ponen los sobres interno y externo cerrados.¹⁰⁴

Cuando el sobre externo llega a la sede de la Dirección General de Elecciones, el sistema hace una lectura electrónica del código de barras que aparece sobre el ángulo superior derecho de cada sobre. Este procedimiento verifica que la boleta electoral haya sido realmente emitida por la Dirección General de Elecciones para un elector registrado.

El conteo de boletas electorales es efectuado por funcionarios de la División de Sufragios Especiales, quienes trabajan en pares y son nombrados por los tres partidos políticos con mayor número de escaños parlamentarios. El proceso de conteo de votos queda bajo la supervisión del Administrador de Normas Especiales de Sufragio, nombrado por el Director General de la Oficina de Elecciones de Canadá.

¹⁰⁴ WEB: info@www.ffc.org.mx

Los pares de Oficiales de la División de Sufragios Especiales (los cuales cada oficial representa a un partido diferente) reciben, clasifican y cuentan los votos.

Una vez verificados, se abren los sobres externos que contienen los sobres internos; estos últimos se retiran y colocan, por distrito electoral, en una urna vacía.

Los sobres internos anónimos que contienen las boletas electorales se retiran de la urna electoral, se abren, se retiran las boletas electorales y se cuentan los votos. Nadie puede identificar a los remitentes de las boletas electorales y la votación se mantiene secreta.

Una vez contados todos los votos, el Director General de la Oficina de Elecciones de Canadá fusiona por distrito electoral los resultados de las diversas categorías que votaron al amparo de las Normas Especiales de Sufragio. Al cierre de la elección, envía los resultados así fusionados al escrutador de cada distrito electoral.

Costos:

- Elecciones Generales de 1993 (incluyendo los costos para iniciar el programa): \$911.000 dólares canadienses. Costo por elector: \$ 59.97 dólares.
- Elecciones Generales de 1997: \$ 233.513 Dólares. Costo por elector \$ 13.60 dólares.¹⁰⁵

Asimismo, son insertados avisos en algunos periódicos internacionales y en los principales diarios de los Estados Unidos.

Es importante también lanzar una gran campaña internacional de información y registro justo antes de una actividad electoral, para establecer la identidad y dirección de los canadienses que residen fuera de Canadá y que podrían tener

¹⁰⁵ WFB: info@www.ffc.org.mx

derecho a voto, informarles sobre las oportunidades y procedimientos para registrarse y votar mediante boleta electoral especial, así como para incluirlos en el padrón electoral canadiense de no residentes antes de la siguiente actividad electoral.

En el momento de la convocatoria oficial de elecciones, los paquetes especiales de votación se franquean por el sistema postal canadiense de todos los ciudadanos canadienses no residentes que están registrados en la Dirección General de Elecciones de Canadá.

Se debe recurrir a sistemas postales extranjeros para la distribución de boletas electorales, lo cual aumenta las dificultades para que el paquete especial de votación llegue a una dirección específica.

En las últimas elecciones, se celebraron acuerdos con oficinas de pasaportes, agencias de viaje y compañías aéreas para que el formulario correspondiente estuviera a disposición de los canadienses durante sus preparativos para salir del país o al tomar su avión.

Bajo la legislación vigente, el único método aceptable para votar cuando se reside fuera de Canadá es mediante una boleta electoral postal. El elector debe llenar y devolver la boleta electoral original que recibe por correo de la Dirección General de Elecciones de Canadá.

Los métodos de votación alternativos incluyen la votación por fax, teléfono o Internet.

3.3 El caso de ESTADOS UNIDOS:

A) Origen del Voto en el Extranjero

Para poder explicar la evolución del voto exterior por parte de los ciudadanos estadounidenses, es necesario examinar los procesos electorales básicos en los Estados Unidos. No existe una autoridad central a nivel Federal para administrar las elecciones. Las oficinas federales con alguna responsabilidad electoral usualmente están limitadas a asuntos de políticas generales y supervisión.¹⁰⁶

La Constitución de los Estados Unidos otorga a los estados la autoridad de determinar la manera de celebrar comicios.

El voto en el extranjero en los Estados Unidos está directamente relacionado al voto del personal militar, el cual se encontraba limitado a los terratenientes masculinos y blancos quienes debían votar en persona en el local de votación de su distrito o recinto.

No fue sino hasta la Guerra Civil Estadounidense, de 1861 a 1865, que se dio atención a la manera en que podrían votar los militares que se encontraban alejados de sus hogares.¹⁰⁷

Después de la Guerra Civil, la reacción contra el “voto militar” provocó que los comandantes militares evitaran votar. El tema del voto en el extranjero no volvió a surgir hasta la Primera Guerra Mundial, cuando un gran número de votantes elegibles se encontraban en las fuerzas armadas luchando en el exterior.

¹⁰⁶ Comentado por VALENTINO, Henry, Exdirector del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos, Conferencia Trilateral “México, E.U.A., y Canadá, sobre el Voto en el Extranjero”, organizado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Elecciones Canadá (EC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y el Instituto Federal Electoral (IFE), el día 2 de septiembre de 1998, en la Ciudad de México.

¹⁰⁷ Idcm.

No fue sino hasta 1942, cuando millones de hombres estaban en el servicio militar, que se adoptó la primera ley federal con respecto al voto en ausencia por parte del personal militar durante una guerra.

B) Ley Precursora de Votación

Después de la Segunda Guerra Mundial el Presidente Truman comisionó un estudio para evaluar lo que debería hacerse para permitir el voto en ausencia por parte del personal militar, pero la guerra de Corea interrumpió este estudio. El Presidente Eisenhower comisionó otro estudio que resultó en la primera ley federal completa que cubriera la ausencia por parte de personal militar.¹⁰⁸

En 1968, la FVAA fue enmendada para exigir a los estados que permitieran la inscripción y el voto en ausencia para cargos federales (presidente, vicepresidente, Senado y Cámara de Representantes) para los ciudadanos contemplados en la ley - militares, cónyuges y dependientes - en el exterior al servicio del gobierno y aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas.

C) Primera Ley del Voto en el Extranjero

Fue hasta 1975 que el Congreso comenzó a considerar una legislación que permitiera el voto en ausencia de ciudadanos residentes en el exterior. Las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior comenzaron a solicitar al Congreso el derecho al voto. Las acciones de los ciudadanos civiles residentes en el exterior resultaron en la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior de 1975.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ley Federal de Asistencia Electoral de 1955 (*Federal Voting Assistance Act of 1955- FVAA*)

D) Ley Actual

En 1986, la FVAA y la OCVRA se integraron en una sola ley llamada “Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior” (Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act UOCAVA). Esta nueva ley autorizó una Boleta Federal con espacios en blanco para el voto en Ausencia (Federal Write-in Absentee Ballot -FWAB), aumentó la autoridad del comisionado presidencial en sus relaciones con los estados, autorizó al comisionado presidencial para diseñar y modificar la FPCA, y estableció disposiciones para asegurar el cumplimiento de los requerimientos de ley. La UOCAVA sigue en vigor a la fecha y se aplica a aproximadamente a seis millones de ciudadanos.

E) Procedimientos de Votación

El procedimiento de votación por parte de votantes en el extranjero se ha uniformado al máximo posible, tomando en cuenta la existencia de leyes en 55 jurisdicciones estatales distintas. El elector puede presentar una solicitud escrita para inscripción o boleta de ausencia o una FPCA a la autoridad electoral del lugar en que es elegible para votar. Los formatos de la FPCA están disponibles en todas las embajadas, consulados e instalaciones militares en el exterior. Además, las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior también tienen FPCAs disponibles y las distribuyen libremente.

Al recibir una FPCA o solicitud escrita, la autoridad electoral local verifica que el elector es elegible para votar en esa jurisdicción, y le envía la boleta de voto en ausencia por correo, o bien le notifica que es elegible para votar en esa jurisdicción. El elector, al recibir la boleta de voto en ausencia, marca su voto y la devuelve por correo a la autoridad electoral local. La boleta marcada debe ser recibida por la autoridad electoral local en la fecha y hora especificada para que el voto pueda ser computado.¹¹⁰

¹⁰⁹ Overseas Citizens Voting Rights Act of 1975 OCVRA.

¹¹⁰ Comentado por VALENTINO, Henry, Exdirector del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos, Conferencia Trilateral “México, E.U.A., y Canadá, sobre el Voto en el Extranjero”, organizado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Elecciones Canadá (EC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

En el caso de que el elector haya presentado una solicitud de boleta de voto en ausencia dentro del plazo establecido, pero no la haya recibido en tiempo para votar y enviarla de regreso para su cómputo, puede votar y enviar por correo una Boleta Federal para el Voto en Ausencia (FWAB) a la autoridad electoral local. En el caso de que tanto la boleta ordinaria como la FWAB se reciban a tiempo para ser contadas, la autoridad electoral local debe computar solamente la boleta ordinaria.

F) Impugnaciones

En las elecciones en donde la diferencia en el número de votos entre el ganador y el siguiente candidato sea menor al número de votos en ausencia, es práctica común que el perdedor impugne el resultado de los comicios. Esto usualmente se hace en los tribunales, y existen varias sentencias que validan y mantienen los votos de los ciudadanos ausentes.¹¹¹

G) Autoridades

El comisionado presidencial tiene amplia facultad para coordinar las actividades de los gobiernos federal, estatal y locales en materias relativas a los ciudadanos amparados bajo la UOCAVA. Por ejemplo, el comisionado presidencial normalmente inicia la acción legal en contra de la autoridad electoral estatal o local en el caso de que las boletas de ausencia para electores en el exterior no se envíen con suficiente tiempo para que el elector reciba la boleta, marque su voto y la remita a tiempo para ser contada. Normalmente la decisión del tribunal va en el sentido de extender la fecha límite para la recepción de boletas en ausencia provenientes del exterior por parte de la autoridad electoral local.

Federación (TEPJF), y el Instituto Federal Electoral (IFE), el día 2 de septiembre de 1998, en la Ciudad de México.

¹¹¹ Idem

H) Asuntos Internacionales y gubernamentales

A la fecha, el FVAP ha realizado 43 acciones legales y 35 acuerdos *ad-hoc*, (acuerdos que no requieren proceso judicial) con los estados y territorios.

El apoyo de las representaciones diplomáticas estadounidenses es vital para llegar hasta los ciudadanos que viven en el extranjero.

Respecto al FVAP, la misión es simple: primero.- informar y educar a los ciudadanos estadounidenses alrededor del mundo sobre su derecho al voto y segundo.- Fomentar la participación electoral.

¿Quién está incluido en este ordenamiento?

- Los ciudadanos estadounidenses residentes en el extranjero que no trabajan para el gobierno estadounidense, es decir, aproximadamente 3.5 millones de personas en total.

Actualmente y de acuerdo con cifras del Departamento de Estado, alrededor de 266,177 ciudadanos estadounidenses viven en México.

| | |
|------------------|-----------------------|
| Ciudad de México | 50,000 |
| Guadalajara | 50,000 |
| Monterrey | 50,000 |
| Tijuana | 55,000 ¹¹² |

I) Actividades Electorales

Los ciudadanos contemplados por la UOCAVA pueden votar en el estado donde residieron por última vez antes de salir de territorio estadounidense; aún cuando hayan transcurrido muchos años, o incluso si no conservan su residencia en ese estado y sus intenciones de regresar al mismo sean inciertas. Muchos estados permiten a estos electorales sufragar únicamente para cargos federales. Algunos

¹¹² Idem.

estados permiten a sus ciudadanos en el extranjero votar tanto para cargos federales como estatales.

La Guía de Asistencia para el Voto es una fuente de información primaria para que los oficiales del Programa de Asistencia alrededor del mundo conozcan sus responsabilidades.

Cada estado tiene su propia legislación y procedimientos respecto al registro y voto en ausencia.

La FPCA es un formato utilizado para que de manera simultánea se solicite el registro y la boleta correspondiente para depositar el voto en ausencia, y es aceptada por todos los estados y territorios de los Estados Unidos.

J) Comunicados sobre el Voto

Los comunicados que contienen las últimas noticias son enviados generalmente a las oficinas son enviados generalmente a las oficinas sobre asuntos consulares del Departamento del Estado, así como a las organizaciones, corporaciones y ciudadanos directamente vía fax.

Estos comunicados contienen información importante respecto al proceso de voto en ausencia, incluyendo los últimos cambios a los procedimientos y fechas que no estén contemplados en la Guía de Asistencia para el Voto.

K) Calendario de información Electoral

Este cartel contiene información básica sobre la celebración de próximas elecciones y, lo mejor de todo, en la parte inferior del mismo se incluye un espacio para que las autoridades electorales respectivas incluyan sus datos a efecto de que los electores puedan ponerse en contacto con ellas.

L) Servicio OMBUDSMAN

Este mecanismo, único en su tipo, es un servicio alrededor del mundo que funciona mediante una línea de larga distancia gratuita e internet para que el ciudadano o votante pueda entrar en contacto directo con el personal del FVAP. Actualmente se proporcionan líneas telefónicas de larga distancia gratuita alrededor del mundo en 50 países.

M) Centro de Información Electoral

Este centro permite a las personas que llaman, escuchar mensajes grabados, así como conectarlos con las oficinas de gobernadores, senadores y representantes federales y altas autoridades electorales estatales. Adicionalmente, durante los 60 días previos a la elección se pueden escuchar mensajes de los candidatos a los puestos de elección.

El folleto “Comunicación con los funcionarios electos: Congreso y gobernadores” es un directorio del Congreso de los Estados Unidos y de los gobernadores que incluye su dirección, número telefónico y de fax y dirección de correo electrónico.

También explica el proceso legislativo, proporciona definiciones de muchos términos electorales importantes y brinda antecedentes sobre el FVAP, así como la lista de líneas telefónicas gratuitas en 50 países.

Esta información sobre este programa se ha compartido con representantes de: México, Canadá, Australia, Japón, Rusia, Singapur, Ucrania y la República de Georgia.

N) Actividades Internacionales y Corporativas

El FVAP trabaja con compañías estadounidenses y organizaciones nacionales e internacionales para llegar hasta los ciudadanos estadounidenses sin filiación con el gobierno.

EL PVAP también conduce una campaña denominada “Sacar el Voto” a nivel nacional e internacional, por medio de un Consejo de Propaganda en los Estados Unidos.

La propaganda es producida para televisión, radio, medios impresos y exteriores (anuncios espectaculares y paradas de autobús). Esta propaganda se difunde de manera gratuita en los medios de habla inglesa a nivel mundial.

Por todo lo expuesto durante el desarrollo de éste cuarto capítulo, nos atrevemos a realizar las siguientes reflexiones que nos permitirán responder a las hipótesis argumentadas en este tema de investigación, y las cuales a continuación expresaremos:

PRIMERA: Podemos afirmar, que el derecho positivo de la América Latina reafirma, con diferentes matices, un ejercicio efectivo del derecho de sufragio. Basta con revisar los textos (sean sus Cartas fundamentales, los Códigos electorales, las leyes de partidos políticos), según sea la técnica legislativa y la práctica jurídica, para constatar esta afirmación. Con diferentes expresiones y acentos, quedan bien definidas las premisas fundamentales del sufragio: libre, universal, directo y secreto. Respecto a las legislaciones europeas, éstas tutelan de igual manera el ejercicio del sufragio activo de los ciudadanos residentes en el extranjero a través de mecanismos, como pueden ser el voto por correspondencia o el voto por delegación, así como autorizando su ejercicio en Embajadas y Consulados.

SEGUNDA: El derecho de sufragio no sólo tiene una vertiente individual, como derecho fundamental de la persona, sino colectiva y corporativa, ya que se ejerce en cuanto parte del cuerpo electoral, presentándose como una forma o manifestación de autogobierno de la actividad política. Ello determina la universalidad del sufragio, y consecuentemente la obligación del Estado de otorgar a todos los ciudadanos con capacidad electoral activa las mayores

facilidades para ejercer este derecho. Esta es la fundamentación principal para reconocer el voto de los ausentes en general.

TERCERA: Las campañas de votación en estos países también enfrentan importantes desafíos. Primero, la educación del votante es una parte esencial de cualquier elección democrática, distribuir información y enterar a los ciudadanos sobre los requerimientos de elegibilidad, las fechas de la votación, los requerimientos de identificación, las opciones de votación y la ubicación de los locales de votación. Si no existe la debida comprensión sobre las regularidades relativas a las medidas de identificación y elegibilidad, los votantes estarán confundidos y excluidos; y las expectativas para una elección libre y justa estará en duda desde un principio.

CUARTA: Otro de los retos es la inscripción de los potenciales y la preparación del listado de votantes. Probablemente ningún país de los que ya analizamos cuenta con un listado completo y preciso de sus ciudadanos residentes en el extranjero, o de sus direcciones. Una campaña para alentar a los ciudadanos a inscribirse para votar con anticipación a la elección es esencial para verificar la ciudadanía y para planificar la logística de la jornada electoral. Aún en los países que emiten cédulas de identidad a todos los ciudadanos, y sólo requieren de su presentación para votar, encontrarán que los que han vivido muchos años fuera del país pueden carecer de su cédula o incluso de pasaporte.

QUINTA: Otro desafío es la administración de la elección en sí misma. Esto incluye la integración de la lista de votantes, una agenda de actividades pre-electorales, la oportuna distribución de información y los materiales electorales pertinentes, la administración de los distritos locales de votación, el acopio y entrega de las boletas a la autoridad electoral dentro del tiempo especificado. El cuerpo administrador del voto en el exterior debe estar bien coordinado con la autoridad nacional para garantizar la debida recepción de las boletas y validación del proceso electoral.

CAPITULO V

EL VOTO DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

1. ANTECEDENTES
2. PRESENCIA DE MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO:
 - 2.1. EL PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LA MIGRACION
 - 2.2. SU ORGANIZACIÓN, PARTICIPACION SOCIAL Y POLITICA
 - 2.3. LA IMPORTANTE FUENTE DE DIVISAS
3. CIUDADANIA, NACIONALIDAD Y DOBLE NACIONALIDAD:
 - 3.1. ELEMENTOS DE LA CIUDADANIA
 - 3.2. DERIVACION DE LA NACIONALIDAD
 - 3.3. DOBLE NACIONALIDAD
4. CARACTERÍSTICAS DEL VOTO EN EL EXTRANJERO:
 - 4.1. CRITERIO DE TITULARIDAD
 - 4.2. CRITERIO DE TERRITORIALIDAD Y TEMPORALIDAD
 - 4.3. CRITERIO DE IGUALDAD
 - 4.4. REALIDAD CUANTITATIVA
5. ASPECTOS GENERALES:
 - 5.1. PROYECTO DEL IFE, PNUD E IDEA
 - 5.2. CONCEPCIÓN INTEGRAL
 - 5.3. CONSIDERACIONES LEGALES
 - 5.4. PROPOSITO FUNDAMENTAL
6. ESTUDIOS DE ESPECIALISTAS DESIGNADOS POR EL IFE, QUE ANALIZARON LAS MODALIDADES DEL VOTO EXTRANJERO:
 - 6.1. MARCO METODOLÓGICO
 - 6.2. MARCO SOCIODEMOGRÁFICO
 - 6.3. MODALIDADES DE REGISTRO Y DE EMISIÓN DEL VOTO
 - 6.4. DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS
 - 6.5. CAMPAÑAS, MEDIOS Y FISCALIZACIÓN
 - 6.6. AUTORIDADES ELECTORALES
 - 6.7. ARREGLOS INTERNACIONALES
 - 6.8. UN NUEVO LIBRO DEL COFIPE
 - 6.9. ASPECTOS PENALES
 - 6.10. DE LO CONTENCIOSO EN MATERIA ELECTORAL
 - 6.11. EL PRINCIPIO DE NO PERDIDA DE LA NACIONALIDAD MEXICANA Y EL EJERCICIO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO
 - 6.12. CONSIDERACIONES FINALES
7. PROCESO LEGISLATIVO, DEL PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL COFIPE, RESPECTO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO
8. ACTIVISMOS POR EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, PREVIAS A LAS ELECCIONES DEL 2 DE JULIO DEL 2000.

CAPITULO V

EL VOTO DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

1. Antecedentes

Desde hace tres decenios los líderes de las comunidades mexicanas y chicanas, especialmente de los Angeles y del área de Chicago, han expuesto su deseo de poder sufragar en los comicios nacionales, ya que, según argumentan, aunque se encuentren en territorio extranjero no han dejado de pertenecer a la Nación mexicana, lo que implica que se les está negando un derecho consagrado en los diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 1948 consagra, en su artículo 21, que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, ya sea directa o por medio de sus representantes libremente escogidos, así como el derecho de acceder, en igualdad de circunstancias, a las funciones públicas del mismo, voluntad que se expresará mediante acciones auténticas, que deberán celebrarse periódicamente por sufragio universal y por voto secreto u otro procedimiento que garantice la libertad del mismo.¹¹³

Asimismo, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, también de Naciones Unidas, de 1966, reitera, en su artículo 25, en términos semejantes, aunque con mayor detalle, lo establecido en la Declaración antes mencionada. Por su lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de San José, de 1969, estatuye lo mismo.¹¹⁴

¹¹³ Info@www.ifc.org.mx

¹¹⁴ Info@www.ifc.org.mx

Por lo anterior, y debido a la Reforma Constitucional en materia electoral aprobada por el Congreso de la Unión, en Agosto de 1996, se refuerzan los derechos políticos de los mexicanos, al facilitar su integración al cuerpo electoral y permitir el ejercicio del sufragio, así como la legitimación de su voto, independientemente del lugar en el que se encuentre el día de las elecciones.

2. Presencia de Mexicanos Residentes en el Extranjero:

2.1. El problema Estructural de la Migración

A partir de 1848 los límites de México y Estados Unidos sufrieron variaciones que dieron por resultado una frontera política convencional conceptuada por los intereses norteamericanos. Tal frontera, que une el norte de México y el sur de Estados Unidos, consta de una línea divisoria de 3,115 km. de longitud, correspondiendo 2,301 km. al límite natural formado por las corrientes de los ríos Bravo y Colorado. El resto, 1084 km., se localizan en una faja terrestre constituida por 36 municipios pertenecientes a los estados mexicanos de Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, que colindan con 19 condados de 4 estados de la Unión Americana, a saber: California, Arizona, Nuevo México y Texas.¹¹⁵

Las relaciones que nuestro país ha sostenido con Estados Unidos, desde entonces, han tenido características distintas en cada etapa histórica vivida, más en todas ellas el cruce de la frontera ha sido considerado uno de los más serios problemas, cuya solución aún no ha sido lograda.

La migración, conocido fenómeno social dado cuando un ciudadano deja su país para trasladarse a morar en otro, es determinada por innumerables factores políticos, económicos, religiosos y étnicos.

La sociedad norteamericana, cuya evolución y consolidación se debió a la migración de gran parte del universo, en el transcurso de la historia ha hecho

evidente su claro rechazo hacia todo tipo de inmigrantes. En las últimas décadas el racismo recrudecido de grupos extremistas se ha centrado en los latinoamericanos, sobre todo en los mexicanos y de manera especial en aquéllos que carecen de documentación autorizada.

La posición que el inmigrante ilegal ocupa en el seno de la sociedad estadounidense es deprimente. Su misma "ilegalidad" lo priva de todo derecho y lo deja expuesto a sufrir atropellos, humillaciones y explotación por parte de las autoridades y de la población en general.

En consecuencia el indocumentado es considerado como un ser despreciable que vive a expensas de los programas de beneficencia del estado, contaminante cultural y racial. Es por ello que algunos mexicanos radicados en el extranjero consideran que el ejercicio del voto en el extranjero, es una forma de resarcirles ese "exilio involuntario". Que es además una forma inigualable para estrechar los lazos, haciéndoles sentir que aún pertenecen al país. Sin lugar a duda es muy duro que un mexicano tenga que exiliarse contra su voluntad por las razones que sean, siempre es y será benéfico que los emigrantes sientan que los lazos con su país de origen persisten. Para alcanzar esta finalidad existen algunos mecanismos de protección en caso de violación de sus derechos humanos en el extranjero e incluso la posibilidad de la doble nacionalidad.

La presencia de mexicanos residentes en el extranjero se concentra de la siguiente forma:

- El primer lugar con un 99.2% se concentra en un solo país: Estados Unidos,
- El segundo lugar se encuentra en Canadá, con 27 000 mil residentes
- El resto es inferior y se localizan en: Paraguay, Bolivia, España, Alemania, Guatemala y Venezuela.
- A su vez, en Estados Unidos, esos residentes se concentran en un 90% en: California, Texas, Illinois y Arizona.

¹¹⁵ Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, Ed. Aguilar, 1974, Tomo V, p. 478.

- Los residentes mexicanos en ese país para el año 2000 serán aproximadamente de 8.6 millones, de los cuales el 83% tendrá más de 18 años, o sea 7.1 millones. Para el año 2006, esas cifras serán ya de 10.8 millones y en capacidad de votar 8.9 millones.

4 millones 700 mil son residentes documentados

2 millones 600 mil son residentes indocumentados

Total 7 millones 300 mil

Existe heterogeneidad de esos residentes: residentes antiguos con nacionalidad mexicana, residentes antiguos con doble nacionalidad, migrantes legales antiguos, migrantes legales recientes, inmigrantes en situación irregular.

Es una realidad la existencia de grupos de interés norteamericanos, principalmente locales como los californianos y los texanos, que son muy poderosos y que han mostrado sentimientos antimexicanos y antimigratorios. Recordemos la polémica y el referéndum sobre la educación bilingüe en California y los intentos por suprimir servicios educativos y de salud a los inmigrantes legales, en relación con la Proposición 187, en las elecciones de 1994, por parte de *Pete Wilson*; y más recientemente en Arizona y Texas, que han emprendido una caería de indocumentados, bajo el argumento de que “están en su derecho de proteger sus propiedades e integridad personal y el de sus familias”, donde los rancheros utilizan el uso de la fuerza, la violencia y las armas para impedir que los migrantes crucen por sus tierras.

Los mexicanos en situación migratoria irregular pueden alcanzar en Estados Unidos, entre los 2 millones 600 mil de personas (32%), los cuales correrían un grave riesgo de ser deportados al tener que identificarse durante las diversas etapas del proceso electoral.

Todos sabemos que el problema estructural de la migración alcanza niveles no igualables en ninguna otra frontera del mundo, por lo tanto el decidir sobre la posibilidad del voto sin duda tendrá un gran impacto.

El problema de los inmigrantes mexicanos se encuentra básicamente en Estados Unidos, porque ahí reside también la violencia, la inseguridad, la extorsión y todos aquellos elementos que los hacen víctimas de la violación de los derechos humanos.

Debemos entender que la política interna a la migración es muy compleja, uno no puede nada mas hablar de la gente que esta a favor de la migración y aquellos que están en contra de esto, porque están en contra de la incorporación política y social de los inmigrantes dentro de su país.

2.2. Su organización, Participación Social y Política

Existen en California 170 clubes de mexicanos registrados en el Consulado de los Angeles, hasta 1998. Estas asociaciones sociales de inmigrantes basadas en el origen étnico regional, son parte de las características comunes de varios grupos de inmigrantes que se han asentado en Estados Unidos y han jugado un papel central en el fortalecimiento económico y en la incorporación social de sus comunidades dentro de la sociedad norteamericana.

Cabe señalar que los inmigrantes también han logrado obtener poder político local a partir del uso de los recursos organizativos basados en asociaciones étnicas con fuertes vínculos con su Nación de origen. Existe una buena base en la importancia de estas asociaciones en el logro del fortalecimiento político de comunidades específicas, ejemplo de ello la comunidad judía, japonesa, dominicana, cubana, etc.

Otro ejemplo importante de las intensas batallas políticas que han librado estas comunidades, se suscitó como ya referimos anteriormente, en los años noventa, en torno a la proposición 187 (iniciativa que estaba encaminada a restringir el acceso a servicios educativos y de salud a la comunidad inmigrante en los Estados Unidos). Durante esta campaña contra la proposición 187, los clubes cívicos mexicanos participaron activamente.

2.3. La Importante Fuente de divisas

Es conveniente resaltar la importancia que vienen adquiriendo las oportunidades extranjeras en los Estados Unidos, por un lado contribuyendo en la vida social, económica y política de este país y por otro lado como una importante fuente de divisas para su país de origen.

El beneficio que recibe la economía mexicana de las remesas de trabajo de los inmigrantes se calcula aproximadamente en 5 mil millones de dólares anuales, con lo cual realiza el factor de balanza de pagos más redituable, porque ocupa el quinto lugar en el orden de la fuente de divisas más importante para México.

3. Ciudadanía, Nacionalidad y doble Nacionalidad

Definamos a la **ciudadanía** como la calidad que las normas jurídicas atribuyen a ciertos individuos para ejercer los derechos políticos, en especial, la facultad de participar en las decisiones políticas que rigen al Estado.¹¹⁶

Cada sistema jurídico determina los requisitos que deben satisfacerse para disponer de la calidad ciudadana. Invariablemente se exige que la persona sea nacional del Estado; en ocasiones que resida en el territorio nacional, se estable un mínimo de edad (18 años), es la optima en nuestro país y el goce de sus derechos.

¹¹⁶ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Op Cit p 336.

Dentro del orden social, el ciudadano también es considerado para establecer el tipo de sociedad existente. T.H. Marshall trazó un cuadro muy preciso para identificar las relaciones entre el concepto de clase, los derechos de ciudadanía y el proceso de desarrollo social. Esa perspectiva sociológica le permitió advertir los tres grandes elementos de la ciudadanía: el civil, el político y el social.

3.1. Elementos de la ciudadanía

“Según Marshall, el elemento civil de la ciudadanía es el conjunto de elementos necesarios para la libertad individual. Entre éstos se encuentran la libertad de tránsito, contratación y trabajo; las libertades de pensar, creer y expresarse; el derecho a la justicia, la seguridad, la propiedad y los demás que hoy constituyen el haz de prestaciones de que responde o debe responder al Estado.

El elemento político de la ciudadanía es el derecho a participar en el ejercicio político del poder, sea como miembro de la comunidad que decide acerca de los titulares de los órganos.

Finalmente, el elemento social de la ciudadanía es el conjunto de atribuciones que permiten a una persona ejercer derechos de naturaleza económica concernientes a su bienestar y a disfrutar del acceso a la riqueza que le permitan compartir los niveles de vida prevalecientes en la colectividad de la que forma parte.¹¹⁷

La ciudadanía implica una extensa gama de libertades públicas, sin las cuales carecería de sentido; de alguna manera este fue el primer atributo de la ciudadanía en el mundo clásico. La igualdad y la independencia son las aportaciones modernas y contemporáneas al concepto de ciudadanía.

¹¹⁷ Citado por CARPIZO, Jorge y VALADES, Diego, El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998. p. 41

3.2. Derivación de la Nacionalidad

Se debe partir de la base de que el concepto de nacionalidad antes de ser jurídico existió como concepto cultural o sociológico. La nacionalidad, como idea, originalmente se deriva de un hecho natural, el de nacer dentro de un determinado grupo humano, que se identifica a sí mismo como diferente de los demás por razones de sangre, lo que los romanos consagrarían posteriormente como el *Jus Sanguini*.

La nacionalidad, en sus orígenes, era un concepto derivado de una relación de tipo consanguíneo entre personas que formaban parte de una misma familia, clan, tribu, nación o pueblo. Dicha relación social de parentesco consanguíneo se establecía entre los miembros de un determinado grupo humano, que solía desplazarse por distintos ámbitos territoriales sin que, en aquellos tiempos, fuera relevante quienes eran los propietarios de tales territorios .

Fue hasta mucho tiempo después, cuando algunos grupos nómadas constituidos bajo la forma de clanes, tribus, naciones o pueblos se empezaron a asentar en territorios definidos, con la pretensión de considerarlos de su exclusiva propiedad, cuando surgió el concepto de la relación social basada, además de la comunidad de sangre, en el hecho de nacer en un mismo suelo o territorio, lo que los romanos denominaron *Jus Soli*.

Por ello es que actualmente la nacionalidad, desde un punto de vista jurídico, es una condición legal que se adquiere de acuerdo a la mayoría de las Constituciones de los Estados modernos por dos causas principales:

- a) por nacer de progenitores que tienen la nacionalidad que un determinado Estado les reconoce como propia, no importa que dicho nacimiento ocurra fuera del territorio estatal correspondiente; o,

b) por nacer en el suelo que un Estado considera como territorio propio, no importa si los que nacen en dicho territorio son hijos de nacionales de otro Estado.

3. 3. Doble Nacionalidad

El 20 de marzo de 1997 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución; reformas que entraron en vigor un año después. El artículo 32 reformado admite la posibilidad para los mexicanos de poseer una doble nacionalidad: “La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”.

a) Primeros antecedentes

En 1848, ante nuestra derrota, el artículo VIII del Tratado de Guadalupe señaló claramente que los mexicanos que decidieran permanecer en los territorios que se le arrebataban a México, tendrían el derecho de “conservar el título y derechos de ciudadanos mexicanos o adquirir el título y derechos de ciudadanos de los Estados Unidos”. Aun en un momento terrible de nuestro devenir, los mexicanos que firmaron ese tratado, no aceptaron la doble ciudadanía.¹¹⁸

En marzo de 1998 han entrado en vigor los artículos constitucionales que aceptan la doble nacionalidad de los mexicanos. Este principio es realmente aceptable y con indudables beneficios, entre otros, para la protección de los derechos de los mexicanos residentes en el extranjero.

b) La doble nacionalidad no es doble ciudadanía

Sobre este particular el maestro Carlos Pujalte, afirma lo siguiente: Existe un matiz con lo que hoy es un tecnicismo jurídico, y se le conoce con el nombre de “doble nacionalidad”, la ley mexicana no es una ley de doble nacionalidad, es una ley de

no pérdida de la nacionalidad mexicana, esto quiere decir que el régimen de doble nacionalidad en un país cambia su régimen jurídico, para que sus nacionales adopten otra nacionalidad, y si los extranjeros adoptan la mexicana, ambos mantengan la nacionalidad de origen.¹¹⁹

En el caso actual mexicano, los mexicanos al adoptar otra nacionalidad, no pierden la mexicana, pero los extranjeros que llegan a México que desean adoptar la nacionalidad mexicana, deben de renunciar a su nacionalidad extranjera. Los mexicanos solo transfieren la nacionalidad a la primera generación, no a la segunda.

Las comunidades mexicanas tienen un gran arraigo al país, por ello no accesan a la nacionalidad estadounidense, porque piensan que están traicionando a su país.

c) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad

Con fundamento en el transitorio segundo del decreto promulgatorio de la reforma al artículo 32, todos los mexicanos que con anterioridad a 1998 hubieran adquirido voluntariamente otra nacionalidad, recobrarán la mexicana por virtud de la aplicación retroactiva del apartado A de ese precepto.

Con esta reforma que ya permite la doble nacionalidad los mexicanos radicados en el extranjero recuperan el orgullo de llamarse mexicanos, y será viable una política de defensa del emigrante que antes se veía dificultada por el hecho de que no se tenían facultades para auxiliar a quienes sólo tenían la nacionalidad norteamericana. Por otro lado es importante manifestar que, quienes opten libremente por la nacionalidad estadounidense, sin pérdida de la mexicana, podrán ejercer de igual manera importantes derechos allá.

¹¹⁸ Citado por CARPIZO, Jorge, Op. Cit. El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, p. 113.

¹¹⁹ Comenado por: PUJALTE, Carlos, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Conferencia dictada en el "Seminario Internacional sobre el Voto de los Mexicanos en Territorio Estadounidense. Impactos Nacionales y Binacionales", organizado por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM y el Colegio de la Frontera Norte, el día 19 de marzo de 1999, en Ciudad Universitaria, México, D.F.

4. Características del voto en el extranjero:

4.1. Criterio de Titularidad

El problema del voto de los nacionales residentes en el extranjero no es una cuestión relacionada con la titularidad de ese derecho. Ese ciudadano tiene el derecho activo de votar, es titular del mismo. El nacional residente en el extranjero sí puede ejercer este derecho; es decir, es su titular, lo que acontece es que existe un problema geográfico o legal, físicamente no lo puede ejercer o se encuentra con algún impedimento legal (sería el caso de quienes legalmente están privados de su libertad).

Al respecto, las leyes vigentes en un Estado se aplican dentro del mismo territorio. Sin embargo, “en ciertos casos de admite la posibilidad de que la ley obligatoria en el territorio de un Estado se aplique fuera de él, o la de que la ley extranjera tenga aplicación en el nacional”.¹²⁰

4.2. Criterio de Territorialidad y Temporalidad

En cuanto a la ausencia del territorio nacional, es un requisito indispensable, ya que así como se exige para ser elegible una residencia mínima en el lugar donde se aspire a ser votado, es razonable que los votantes conozcan de manera directa sus problemas y las opciones para solucionarlos. Votar es un acto de responsabilidad que expresa unidad a una comunidad política.

La naturaleza del sufragio, es la vía a través de la cual una comunidad política se expresa, actúa y se conserva. La idea de comunidad puede trascender a un determinado espacio territorial, pero tratándose de una comunidad política sólo puede corresponder a grupos que comparten las decisiones del Estado, en su doble dimensión; 1) como origen del poder, y 2) como destinatarios de los actos de poder. No puede hablarse de comunidad política ahí donde no se comparten todos los efectos del poder.

4.3. Criterio de Igualdad

Cualquier disposición que altere el principio de igualdad, es contraria al orden constitucional. La igualdad es el trato igual en circunstancias iguales,, que significa la prohibición de toda decisión o norma legal de carácter discriminatorio por parte de los órganos estatales.

“La igualdad ante la ley - se ha dicho – es un acto de razonabilidad de las leyes que representa una garantía constitucional y una valoración vigente en todos los países constituidos”.¹²¹

Este principio se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La expresión “igualdad ante la ley” debe ser entendida en sentido de “igualdad ante el derecho”.

4.4. Realidad Cuantitativa

La cantidad de votos emitidos por los nacionales residentes en el extranjero es tal que no tiene influencia alguna en el resultado final de una elección general; sin embargo, habría que analizar con cuidado el caso de los Estados Unidos, donde el número de esos votos sí alcanza una cantidad considerable, aunque constituye un porcentaje pequeño respecto al padrón electoral. La población mexicana que habita en los Estados Unidos es de 73000 000, millones de mexicanos; de este número 47000 000, son residentes documentados, y 26000 000, son indocumentados.

Ahora bien, de estos dos grupos ¿Cuáles podrían ser potenciales votantes?, si el 2.6 de millones son indocumentados y sienten un alto temor a las autoridades migratorias, y tomando en cuenta que solamente se podrían instalar 70000 casillas electorales en los 40 consulados ¿Cuántas horas o días tomaría para un mexicano desplazarse para ir a votar?.

¹²⁰ Op Cit., GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. p. 404.

¹²¹ Op. Cit., De PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, p. 294

Por otra parte, el 4.7 millones de mexicanos que ya son ciudadanos norteamericanos,¹²² hacen efectivo su derecho al voto pero no en México, sino ejercer sus derechos políticos en E. U., es decir, surge la conclusión de decir que a mayor tiempo de residencia en E. U., menor interés en México.¹²³

5. Aspectos Generales:

5.1. Proyecto del IFE, PNUD e IDEA

Dentro del proceso de acercamiento y vinculación interinstitucional que se ha desarrollado entre el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Federal Electoral (IFE), en agosto de 1997 se iniciaron acciones sistemáticas de intercambio informativo y consulta a propósito del tema del voto de los nacionales en el extranjero bajo los diferentes fundamentos:

- El creciente interés y relevancia del tema en distintas regiones del mundo.
- La virtual carencia de estudios que comparan las distintas experiencias y modalidades en esta materia y, consecuentemente, que sirvieran como punto de referencia para tomadores de decisiones y autoridades involucradas en iniciativas de esta naturaleza.
- Los recientes cambios en la legislación electoral mexicana que abren la posibilidad de reglamentar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones presidenciales.

¹²² Propiamente no existe una definición de Ciudadanía en la Constitución Estadounidense de 1789. Sin embargo, otorga múltiples beneficios por el solo hecho de ser ciudadano, por ejemplo: Tener derechos constitucionales (acta de derechos), prestaciones o servicio social, empleos en el sector público, puede ser elegido y elector, no puede ser expulsado de su país, puede ser miembro del jurado, etc.

Para obtener la naturalización Estadounidense se necesitan:

- a) 5 años de permanencia legal;
- b) Buen carácter moral (ser buen ciudadano),
- c) Conocimiento de la historia de E. U. y de sus valores culturales; y
- d) Conocimiento del idioma inglés.

- El interés por parte de IDEA por promover un proyecto de investigación y estudio integral del tema desde una perspectiva comparada y, paralelamente, por apoyar las iniciativas que el IFE decidiera desarrollar en esta materia.

5.2. Concepción integral

Sobre esta base fue madurando la idea de diseñar un proyecto conjunto que, concebido bajo un enfoque integral y comparado, permitiera atender y dar respuesta a los diversos requerimientos y expectativas compartidas en esta materia.

Concretamente se coincidió en la pertinencia y utilidad de diseñar un proyecto dotado de los atributos suficientes para generar diversos resultados óptimos de coadyuvar al conocimiento, y difusión de este tema, pero sobre todo y muy en particular de brindar apoyo a los trabajos que realicen las autoridades electorales que tengan que hacer frente a desafíos en esta materia.

En tal virtud, las instituciones organizadoras han acordado que el proyecto involucre tres líneas de acción y resultados fundamentales:

- La conformación de un banco de datos que identifique, concentre y sistematice toda la información y documentación disponible sobre el tema.
- La celebración de un seminario internacional que permita conocer, contrastar y evaluar algunas de las experiencias nacionales más representativas en términos de reglamentación, organización y logística del voto de los nacionales en el extranjero, con especial énfasis en sus aspectos técnicos y operativos.

¹²³ CARPIZO, Jorge y VALADES, Diego, Op. Cit., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, p. 84

- La formulación y publicación de un documento capaz de ofrecer una panorámica integral y detallada sobre el tema desde una perspectiva comparada que contribuya a su conocimiento y difusión entre la comunidad.

Cabe mencionar que, con objeto de apoyar los trabajos de una comisión de especialistas designada por el Consejo General del IFE para estudiar el caso mexicano y el cual deberá presentar sus resultados y propuestas, se acordó que el seminario internacional constituya la actividad inicial del proyecto y que se concentre esencialmente en la identificación y evaluación de los principales requerimientos y desafíos organizacionales y operativos del tema, considerando distintas modalidades y experiencias nacionales.

Asimismo, es importante señalar que para efectos de definir, coordinar y supervisar los trabajos de carácter académico y de investigación necesarias para integrar la base de datos permanente y para preparar la edición del compendio o manual que reúna la información útil y relevante sobre el tema, se va a designar de manera conjunta a una grupo de especialistas

5.3. Consideraciones legales

En virtud de la reforma al artículo 36 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que se encuentren el día de las elecciones.

Este derecho se podrá ejercer en el extranjero para la elección presidencial del año 2006, una vez que el Congreso de la Unión establezca las reformas legales correspondientes que posibiliten su puesta en práctica.

El IFE es, según el mismo artículo, la única autoridad encargada de la organización de los procesos electorales federales. En virtud de ello, el Instituto deberá ser la instancia responsable de instrumentar los procedimientos

necesarios para que los mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio.

La organización de las elecciones federales en México se basa en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad establecidos en el párrafo tercero del artículo 41 constitucional.

La traducción de estos principios constitucionales en legislación, instituciones y prácticas electorales ha requerido un largo esfuerzo de concertación entre los partidos políticos y los órganos del poder federal.

Dicha concertación requiere encontrar soluciones, al menos, a tres situaciones problemáticas:

- a) La ruta para brindar a los participantes la plena garantía de transparencia en la ley y en las instituciones electorales vigentes.
- b) La aplicación extraterritorial de la legislación electoral implica realizar ciertos arreglos con instancias en el exterior y desplegar un trabajo logístico.
- c) El electorado potencial que se encuentra fuera del territorio nacional es de considerable magnitud.¹²⁴

El mandato legal de la Comisión establece como núcleo de sus trabajos, una tarea esencialmente de investigación orientada a la identificación y el análisis de las condiciones operativas, logísticas, jurídicas, administrativas e internacionales, que posibiliten el voto de los mexicanos en el extranjero. **La cuestión central de los estudios emprendidos no fue el derecho de los mexicanos a votar fuera del territorio, sino cómo instrumentar ese derecho constitucional.**

¹²⁴ WEB: <http://www.ifc.org.mx/wwwcai/vcrifin.htm>

En efecto, el mandato legal de la Comisión emana de la reforma al artículo 36° Constitucional, del artículo 8° transitorio, del artículo 1° del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que se designa una Comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley...”

Artículo Octavo:

“... Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral¹²⁵ designará una Comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realicen los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes...”¹²⁶

En la sesión ordinaria del día 29 de abril de 1998, se toma en la Cámara de Diputados, el siguientes punto de acuerdo: “PRIMERO.- Se designa la Comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el

¹²⁵ El Consejo General del Instituto Federal Electoral, es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

¹²⁶ WEB: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/verifin.htm>

derecho al sufragio en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...”¹²⁷

5.4. Propósito fundamental

El propósito fundamental de la comisión de especialistas es el que señala la ley: analizar y proponer las modalidades que podrían adoptarse para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos mexicanos.

Está Comisión, integrada por trece destacados mexicanos,¹²⁸ expertos en diversas disciplinas relacionadas con los temas electorales: el derecho, la demografía, la politología, la sociología, la antropología, los asuntos internacionales, la tecnología y la informática. Todos ellos conocedores de la dimensión y las características de la migración mexicana, de la densidad de las relaciones de México con el mundo, de las leyes de otros países y de las que regulan las relaciones internacionales, de los instrumentos técnicos apropiados para un ejercicio de esta magnitud y de la extensa y meticulosa materia electoral en nuestro país.

Es importante resaltar que la Comisión actuó con absoluta libertad y sin condicionamientos. Su trabajo fue eminentemente científico y técnico. Estudiaron con rigor los problemas y las condiciones del proyecto así como, las posibilidades y los escenarios que pudieran dar cuerpo a un tipo de organización electoral más allá del territorio nacional.

¹²⁷ “Diario de los Debates”, de la Cámara de Diputados, año I No.19, 30 de abril de 1998.

¹²⁸ Víctor Blanco Fornieles, Rodolfo Corona Vázquez, Jorge Durand Arp-Nisen, Víctor García Moreno, Guadalupe González González, Víctor Guerra Ortiz, Rodrigo Morales Manzanares, Olga Pellicer, Alberto Székeñly, Rodolfo Turrán Gutiérrez, Leonerdo Valdés Zurita, Gustavo Verduzco y Víctor Zuñiga González.

6. Estudios de Especialistas designados por el IFE, que analizaron las Modalidades del Voto Extranjero:

6.1. Marco metodológico

La Comisión se organizó en cuatro subcomisiones, destinadas al análisis de los temas referentes a:

- Asuntos internacionales;
- Asuntos logísticos;
- Asuntos jurídicos y
- Asuntos socio-demográficos

Los criterios metodológicos que guiaron los trabajos fueron los siguientes:

- La elaboración de propuestas que faciliten la organización para el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero.
- El análisis y discusión de la más amplia gama de modalidades de voto.
- La selección de las modalidades que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.
- La identificación de las condiciones jurídicas internacionales, en las que se enmarca la organización electoral fuera del territorio nacional.
- La discusión de las modalidades que favorecen la universalidad, equidad, transparencia y confiabilidad del sufragio.
- El análisis de las modalidades, en términos de la cobertura del universo de electores potenciales en el extranjero.
- El análisis socio-demográfico detallado de los mexicanos en el extranjero, en particular de los que se encuentran en los Estados Unidos de América, dado que en ese país se encuentra el 99% de los mexicanos en el exterior.
- La adopción de un enfoque que permita, opciones flexibles de instrumentación gradual, parcial y combinada de las modalidades.¹²⁹

Por último, se tomaron en consideración las realidades sociales, económicas y culturales de los mexicanos en el extranjero.

¹²⁹ WEB: <http://www.ife.org.mx/wwwca/vcrifin.htm>

6. 2. Marco sociodemográfico

La magnitud, diversidad, distribución y movilidad de la población mexicana residente en el extranjero, hacen de México un caso único en el mundo. En este apartado se ofrecen los insumos (datos, estimaciones y cartografías) que fueron utilizados para la adecuada definición de los mecanismos y procedimientos electorales que puedan hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero.

Mediante estos insumos se intentó dar respuesta a una serie de interrogantes sociodemográficas que la Comisión se planteó: la magnitud de la población mexicana en edad ciudadana que estará en el extranjero; la condición jurídica migratoria; las principales zonas de origen de los emigrantes mexicanos; la magnitud del grupo de mexicanos que poseen doble nacionalidad (*de jure o de facto*); la magnitud del grupo de mexicanos que viven en México y trabajan periódicamente en el extranjero, la distribución geográfica de los mexicanos en Estados Unidos; el tamaño del padrón electoral en el año 2000, de mexicanos en el extranjero; la posesión de credencial para votar con fotografía entre los mexicanos que radican en el extranjero; y el interés que tienen los mexicanos en los Estados Unidos de participar en las próximas elecciones presidenciales.

Para dar respuesta a estas interrogantes, la Comisión analizó distintas fuentes de datos, realizó encuestas, sondeos, así como análisis especiales de las encuestas de verificación encomendadas por el IFE. Como es de esperarse, los análisis se centran especialmente en la población mexicana radicada en los Estados Unidos, que es el país que concentra 98.7% de la misma.

Los resultados de esta investigación confirman la magnitud ya conocida del fenómeno migratorio. En segundo lugar, el análisis de la distribución geográfica de la población mexicana en los Estados Unidos. En tercer lugar, se llegó a determinar el grado de credencialización de la población mexicana en los Estados Unidos. En cuarto lugar, la Comisión pudo constatar una amplia y difundida disposición a participar en las elecciones en el exterior.

A) Población mexicana en edad ciudadana en el extranjero

El total calculado de esta población es de 70.158 millones de personas, y se desagrega en los siguientes conjuntos:

**LOS
RESIDENTES
EN MEXICO
QUE
REPRESENTAN
EL 85.88%
60.254
(MILLONES)**

1. Los mexicanos residentes en el país presentes en la República Mexicana durante la jornada electoral, constituirían el 84.62% del electorado potencial (59.371 millones).
2. Los mexicanos residentes en el país ausentes de la República en la misma fecha, integrarían el 1.26 por ciento del total (883 mil personas). Esta cifra puede descomponerse a su vez en los siguientes subconjuntos:
 - Las personas que están en el exterior por motivos turísticos abarcarían el 0.55% del total (383 mil personas).
 - Los migrantes temporales constituirían alrededor de 0.67% (475 mil personas).
 - Los transmigrantes comprenderían 0.04% del total (25 mil personas).

**LOS
MEXICANOS
RADICADOS
EN EL
EXTRANJERO
QUE
REPRESENTAN
EL 14.12%
DE LA
POBLACION
MEXICANA
(9.904
MILLONES DE
PERSONAS)**

1. Los residentes en Estados Unidos conformarían 13.97% (9.8 millones de personas) y se desagregarían en:
 - Los funcionarios del servicio exterior mexicano, que no alcanzarían a representar una milésima de punto porcentual (420 personas).
 - Los inmigrantes nacidos en México comprenderían 10.15% (7.126 millones). De este subconjunto, 1.43% (un millón de personas aproximadamente), corresponde a inmigrantes que adquirieron la nacionalidad estadounidense por naturalización, y 8.72% (6.126 millones) comprende a inmigrantes mexicanos no naturalizados.
 - Las personas que nacieron en Estados Unidos de América que son hijos de padre y/o madre mexicanos representarían 3.82% (2.674). Es decir, 2.10% (1.472 Millones de ambos padres mexicanos; 0.76% (531 mil individuos) de madre mexicana y 0.96% (671 mil personas) de padre mexicano.
2. Los mexicanos radicados en otros países (excepto en Estados Unidos) sumarían alrededor de 0.15% (104 mil personas). De ese total, la proporción representada por 740 funcionarios del Servicio Exterior Mexicano sería poco relevante; los inmigrantes nacidos en México abarcarían cerca de 0.11% (76 mil personas), y las personas nacidas en el exterior que son hijos de padre y/o madre mexicana comprenderían 0.04% (un total de 27 mil personas).

En suma, el universo potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero sería de 10.787 millones de personas (es decir, 15.38% de los mexicanos en edad ciudadana en el año 2000), siendo posible distinguir cuatro grandes subconjuntos:

- I. Los inmigrantes residentes en el extranjero (Estados Unidos u otros países) que no adquieren otra nacionalidad: 8.83% (6.202 millones de personas).

- II. Los inmigrantes que adquieren otra nacionalidad por naturalización: 1.43% o alrededor de 1 millón de personas.
- III. Las personas nacidas en el extranjero (Estados Unidos u otros países) que son hijos de padre y/o madre mexicanos: 3.86% (2.701 millones de personas).
- IV. Las personas radicadas en México pero que se encontrarían ausentes del territorio nacional durante la jornada electoral por razones laborales, de negocios o de recreación: 1.26% (883 mil personas). De este total, se prevé que alrededor de 1.22% (857 mil personas) se encontrarán en el vecino país del norte al momento de realizarse las elecciones del año 2000.

La gran mayoría del universo total potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero (98.7%), se encontraría en los Estados Unidos de América, ya sea residiendo en ese país (90.7%), visitando el interior del territorio estadounidense su zona fronteriza (3.4%), o bien trabajando como migrante temporal (4.3%). El restante (1.3%), se encontraría presente en ellos por motivos turísticos (0.2%), o bien, estaría trabajando como migrante temporal en Canadá (0.1%).

Se prevé, además, que una proporción significativa del universo potencial de electores en el extranjero (es decir, uno de cada cuatro de los 10.787 millones de mexicanos en edad ciudadana), se encontraría en los Estados Unidos de América en una situación jurídica migratoria irregular no autorizada (indocumentada).

Conviene reiterar que el número de residentes en el extranjero, incorpora tanto a los nacidos en México que adquirieron otra nacionalidad por naturalización como a los que nacieron en el extranjero que son hijos de padre o madre mexicanos (cerca de 2.701 millones de personas). Los integrantes de estos dos subconjuntos constituyen los beneficiarios potenciales principales de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la expedición de la Ley de Nacionalidad. La cifra en cuestión, que asciende a 3,701 millones de personas, ofrece un techo máximo posible o cota superior de los mexicanos con doble nacionalidad.

B) Zonas de origen de los emigrantes mexicanos

La región histórica agrupa a las entidades cuya tradición migratoria se remonta a comienzos de siglo; está concentrada en el occidente de México y se caracteriza por haber mantenido muy altos sus niveles de participación migratoria. La región está formada por los Estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango, e incluye geográficamente a los Estados menos poblados de Colima, Nayarit y Aguascalientes. En la región histórica se concentra, en la

actualidad, del 55 al 60% de la emigración mexicana a los Estados Unidos de América

Le sigue en importancia la región norte, que comprende a los Estados fronterizos con los Estados Unidos de América: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, e inclusive a los Estados aledaños de Baja California Sur y Sinaloa. Esta región contribuye, en la actualidad, con 20 ó 25% de movimiento migratorio.

En tercer lugar se sitúa la región centro, compuesta por los Estados de Querétaro, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, México, Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Oaxaca. Esta región, densamente poblada y con fuerte influencia de carácter étnico, sobre todo en Oaxaca, Guerrero y Puebla, contribuye con 15 ó 20% del total de la emigración mexicana a los Estados Unidos de América.

Finalmente, la región sureste, con muy poca tradición migratoria, aporta una mínima parte, entre un 2 a 3% del total, y está formada por los Estados de Veracruz, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

El análisis estadístico al nivel municipal confirma este panorama general. De los más de 2428 municipios del país, 62% muestra algún grado de actividad migratoria a los Estados Unidos de América, aunque 18% presenta escasa o nula intensidad migratoria. La emigración, de hecho, se origina principalmente en 99 municipios clasificados como de alta actividad migratoria. La mayoría de ellos se encuentra en los Estados de Jalisco, Michoacán y Zacatecas, los cuales junto con Guanajuato, constituyen la zona de emigración de mayor antigüedad. Le siguen, en orden de importancia, los Estados de Nayarit, Durango, San Luis Potosí, Colima, Guerrero y Chihuahua.

C) Distribución geográfica de los mexicanos residentes en Estados Unidos en edad ciudadana nacidos en México

Para los cálculos de la distribución territorial se utilizó, como base, el número estimado de personas nacidas en México en edad ciudadana y residentes en los Estados Unidos de América para el año 2000 (7.1 millones).

D) Patrones de concentración

En la actualidad, cerca del 84% de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentran en 5 entidades federales: California (46.3%), Texas (21.3%), Arizona (6.6%), Illinois (6.3%) y Nueva York (3%). Si a estos Estados sumamos la población que reside en Florida, Oregon, Colorado, Nuevo México y Nevada, se concluye que en 11 entidades reside casi 90 % del total.

Se concentran en 8 condados ubicados en 4 Estados. En California son los condados de Los Angeles, Orange y San Diego; en Illinois, el condado de Cook. En Texas, los condados de Harris, El Paso y Dallas; en Arizona, el condado de Maricopa. Adicionalmente, se encontró que en 33 condados (incluidos los ocho anteriores) se concentra casi 75% del total, y si se toman en cuenta los condados vecinos, entonces se estima que se podría alcanzar, tan sólo en esas zonas, cerca de 80% de mexicanos en edad ciudadana nacidos en México.

E) Patrones de dispersión

Los mexicanos en edad ciudadana nacidos en México, prácticamente viven en todo el territorio de los Estados Unidos, incluyendo Alaska y Hawai. Solamente en 11 Estados se puede hablar de muy baja o nula presencia de población de origen mexicano. De hecho, 25% de la población se dispersa en 395 condados ubicados en casi todo el territorio de los E. U.

F) Patrones de asentamiento y localización de las casillas electorales

Primero: la instalación de módulos de registro y casillas en las ciudades y condados con mayor concentración poblacional.

Segundo: la organización de un servicio electoral desde las ciudades fronterizas del norte de México, que podría brindar acceso a la población.

Tercero: el diseño de estrategias combinadas de logística electoral que tuviesen en consideración, los patrones de concentración y de dispersión al nivel de Estado, condado, zona metropolitana y barrio.

Con esta modalidad es posible atender a todos los electores potenciales, se requerirían de 9,141 casillas, de 750 electores, distribuidas en 38 Estados.

G) Patrones de asentamiento y localización de los consulados

Las representaciones consulares de México constituyen lugares de referencia bien conocidos por una proporción importante de los mexicanos que radican fuera del país.

Sin embargo, el análisis geográfico de la localización de los consulados en los Estados Unidos, muestra que no hay una clara correspondencia entre la concentración de mexicanos y la oferta de servicios consulares. California, que concentra a 46% de los mexicanos, solamente cuenta con nueve consulados, mientras que en el territorio de Texas hay catorce consulados, a pesar de que concentra solamente 21% de la población. Illinois, Estado que ocupa el 4º lugar

en concentración de la población mexicana, tiene un consulado, en comparación con La Florida 6º lugar, que tiene dos consulados.

H) Participación electoral y deseo de voto

Para disponer de información sobre la posible participación electoral, la Comisión encomendó la realización de dos encuestas. En ellas, se utilizó una estrategia metodológica que privilegia el análisis de los flujos migratorios que ocurren entre ambos países, los cuales fueron captados en cinco aeropuertos seleccionados del país en la Ciudad de México, Zacatecas, Jalisco, Michoacán y en las principales localidades de cruce de la frontera norte.

En relación de los mexicanos que radican en los Estados Unidos, que incluye a los inmigrantes no naturalizados y a los inmigrantes que adquirieron la nacionalidad estadounidense por naturalización, es posible mencionar los siguientes hallazgos:

- ◆ El (65%) de los residentes en los Estados Unidos, declaró saber que en el año 2000 habrá elecciones para Presidente de México.
- ◆ El (83%) expresó su deseo de votar en las elecciones mexicanas del año 2000, si éstas se llevaran a cabo en los Estados Unidos.¹³⁰

Para conocer que tan interesados están en participar en las elecciones del año 2000 (en caso de que se abra esa posibilidad en los Estados Unidos), se les preguntó, a los que habían manifestado su deseo de votar, respecto de la cantidad de tiempo que estarían dispuestos a invertir para emitir su sufragio:

- De acuerdo a las respuestas ofrecidas, el primer escenario implicaría la participación, durante la jornada electoral del año 2000, expresan el interés por participar el 83%; el segundo escenario solo esta dispuesto a invertir menos de una hora para ir a votar, el cual abarca al 55%; y el tercer escenario esta en disposición de invertir un día o más de su tiempo para ir a votar, abarcando al 21%.
- ◆ Respecto del lugar donde los estarían dispuestos a trasladarse para poder sufragar, llama la atención que una proporción considerable menciona el consulado más cercano. Ello indica que un número importante de nuestros compatriotas, identifica y conoce la localización de alguna de las 40 representaciones consulares.

¹³⁰ WEB: <http://www.ifc.org.mx/wwwcai/verifin.htm>

- ◆ Además de los consulados, una proporción importante de los integrantes está dispuesta a trasladarse, a alguna ciudad de la frontera para ejercer el derecho al sufragio.
- ◆ Los cuestionarios utilizados por las encuestas, también incluyeron una serie de preguntas orientadas a indagar si los electores potenciales estuviesen dispuestos a registrarse en un padrón electoral, y si llevaran a cabo los trámites necesarios para obtener una credencial o identificación especial para votar. Un aspecto sobresaliente de las respuestas a estas preguntas es que, en general, tienen deseo e interés de votar. Asimismo, los que muestran menos determinación también guardaron consistencia en sus respuestas, reiterando que, cualquiera que fuera el número de trámites, sólo estarían dispuestos a participar en las elecciones mexicanas, si ello les significara invertir el menor tiempo posible.¹³¹

I) Fuentes de información

Un sondeo realizado por la Comisión en los Estados Unidos, indica que los noticieros de las cadenas televisoras en español son los medios privilegiados de información sobre México; este medio se complementa con la información que les proporcionan los familiares que viven en nuestro país vía telefónica, cartas o visitas.

J) Posibles acciones de los servicios de inmigración y naturalización

Una proporción significativa involucrada en el proyecto del voto en el extranjero se encuentra en una situación jurídica migratoria irregular (no autorizada o indocumentada). Se estima que, para el año 2000, esta población alcanzaría la cifra de 2.7 millones (25% del total de votantes potenciales).

La Comisión no contó con todos los elementos necesarios para determinar escenarios, ni aún hipotéticos, del posible comportamiento del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (SIN), según las modalidades que sean adoptadas. Sin embargo, la experiencia de otros países, en los Estados Unidos, sugiere que él SIN no pondrá en marcha operativos especiales que interfieran en la jornada electoral. Asimismo, se sabe que la mayoría de las detenciones se efectúan en la franja fronteriza.

¹³¹ WEB: <http://www.ife.org.mx/wwwcau/verifin.htm>

K) Credencial para votar con fotografía y otros documentos de identificación

La formación del padrón electoral y la expedición de la actual credencial para votar con fotografía (CPVF) se inició a principios de los años noventa, con la cual resulta probable que un número significativo de personas que emigraron a los Estados Unidos durante la presente década cuente con este instrumento. Las encuestas sobre flujos migratorios revelan que:

- Cerca del 22% radicados en los Estados Unidos tiene la CPVF. Una proporción importante de ellos (en promedio dos de cada tres) declara traerla consigo al momento de la entrevista. Entre quienes no cuentan con ella, uno de cada dos piensa tramitarla.
- 74% de los migrantes entrevistados en aeropuertos tiene la CPVF y también una proporción mayoritaria la trae consigo (casi nueve de cada diez). Entre quienes no cuentan con este instrumento, dos de cada tres piensan llevar a cabo los trámites para obtenerlo.
- Cerca del 77% de los entrevistados en la frontera tiene la CPVF y (dos de cada tres) la portan. Asimismo, (dos de cada tres) de los que no la tienen piensan obtenerla.¹³²

La Comisión adoptó como máximo la cifra de 1.5 millones de personas residentes en Estados Unidos con CPVF.

6.3. Modalidades de registro y de emisión del voto

Las disposiciones constitucionales que integran la titularidad, el ejercicio y la eficacia del voto, se pueden agrupar en dos categorías: la que se refiere al sujeto activo del derecho (base subjetiva) y la que se refiere a los órganos que tienen a su cargo la organización de las elecciones (base institucional).

La legislación electoral mexicana ha creado un sistema institucional que deposita la autoridad electoral en un órgano que es independiente en sus decisiones y funcionamiento; ha depositado la responsabilidad de recibir y contar los votos en mesas directivas de casillas integradas por ciudadanos. Estos, a su vez, gozan del derecho al voto y para su seguridad se conforma un padrón electoral y la credencial para votar con fotografía que los identifica. Así, el IFE, las mesas directivas de casilla, los ciudadanos, el padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, constituyen los elementos que conforman el núcleo duro del sistema electoral mexicano.

¹³² WFB: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/verfin.htm>

Desde luego, es necesario ajustar estos elementos a las especificidades y requerimientos del contexto extraterritorial en que se efectuaría la elección, por lo que ha sido menester diseñar instrumentos alternativos que no alteren los principios de los artículos 41º, fracción III, párrafo segundo y 36º, fracción III de la Constitución, así como el artículo 6º, párrafo primero del COFIPE, para no poner en peligro la confiabilidad alcanzada en el sistema electoral mexicano.

A) Criterios de construcción de las modalidades de registro

La definición de quiénes pueden ejercer el derecho al voto, es la base para determinar el desarrollo de cualquier proceso electoral. El mismo artículo 8º Transitorio del artículo 1º del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone:

“Artículo Octavo. Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.

Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición o utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana en las elecciones federales del año 2000, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran...”

Al respecto, la Comisión no contó para sus trabajos con las especificaciones del Registro Nacional Ciudadano que deberá ser expedida. También tomó nota de que el Secretario de Gobernación ha informado que no considera que sea posible contar con el Registro y la Cédula antes del año 2000. Fue en ese contexto que la Comisión procedió a desarrollar modalidades alternativas para el registro de votantes. Ninguna de ellas permite, ni pretende diferenciar a la población mexicana en el extranjero, por ejemplo, según el tiempo o condición migratoria. Todas ellas debieran tener las garantías de seguridad que hoy ostenta la credencial para votar con fotografía, así como la posibilidad de vigilancia de la que hoy gozan los partidos políticos.

La Comisión ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero. La primera, sería hacer una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, implica expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera, supone que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúe únicamente en territorio nacional. Es decir, dos de las modalidades levantan un registro de mexicanos en el extranjero y la otra, simplemente permite votar en el extranjero con el mismo instrumento de identificación que se expide en México.

B) Modalidad 1. Registro, con padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en el extranjero:

| | |
|--|---|
| <p>1. REQUISITOS PARA EL REGISTRO</p> | <p><u>DOCUMENTACION SOLICITADA AL CIUDADANO:</u></p> <p>Cualquier documento expedido por las autoridades mexicanas que acredite nacionalidad y mayoría de edad, como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Acta de nacimiento. ➤ Certificado de nacionalidad mexicana. ➤ Carta de naturalización. ➤ Pasaporte. ➤ Cédula de Identidad. ➤ Certificado de recuperación de la nacionalidad. ➤ Credencial para votar con fotografía, expedida por el IFE. ➤ Cartilla del Servicio Militar Nacional. <p>Además de algún documento que acredite su identidad. Entre estos documentos, se pueden citar los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cédula profesional. ➤ Licencia de Manejo. ➤ Credenciales con fotografía expedidas por escuelas de enseñanza media superior y universidades públicas. ➤ Credenciales con fotografía expedidas por el INSEN. ➤ Matrícula Consular. |
|--|---|

| | |
|--|--|
| <p>2. MODALIDADES DE REGISTRO</p> | <p><u>REGISTRO PERSONAL ANTE SEDES EN EL EXTRANJERO DEL IFE:</u></p> <p>El ciudadano que esté interesado en particular en las elecciones del año 2000, podría solicitar su empadronamiento o registro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En sedes habilitadas para tal efecto, como oficinas de líneas aéreas mexicanas, oficinas de bancos mexicanos, escuelas, oficinas comerciales, clubes, centros deportivos, lugares de diversión, estadios, parques, vía pública. ➤ En áreas donde se presenta una gran dispersión de la población mexicana en el territorio de los Estados Unidos, para poder facilitar el proceso de empadronamiento. ➤ Consulados, agencias consulares y oficinas del Gobierno Federal en |
|--|--|

| | |
|---|--|
| | <p>el extranjero, previamente habilitadas.</p> <p>REGISTRO EN ZONAS DE ORIGEN Y PUNTOS FRONTERIZOS:</p> <p>Se podrían instrumentar módulos especiales para empadronar a los mexicanos radicados en Estados Unidos en puntos ubicados estratégicamente en el territorio nacional, como son los municipios de expulsión y aquellas zonas de gran afluencia y tránsito migratorio. A través de campañas de difusión en medios electrónicos y prensa se convocaría a los ciudadanos a que se trasladaran a estas sedes para poder efectuar su registro.</p> |
| <p>3. FUNCIONARIOS DE REGISTRO</p> | <p>Los funcionarios que atenderían las sedes del IFE en el extranjero, serían seleccionados exclusivamente por el IFE, a fin de garantizar la eficacia y confiabilidad del proceso de empadronamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mediante personal preferentemente mexicano contratado en el extranjero en los términos de la ley. ➤ A través de personal designado por el propio instituto. |

| | |
|---|--|
| <p>4. REGISTRO Y EMISION DE CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> | <p>Los datos que se le solicitarán al ciudadano interesado serian los siguientes: Nombre/ Edad/ Sexo/ País/ Estado/ Condado donde reside/ Referencia domiciliaria convencional.</p> <p>Esta credencial sería de carácter permanente y en su fabricación, se incluirían los mismos mecanismos de seguridad contenidos en la credencial para votar con fotografía que actualmente se utiliza para votar dentro del territorio nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El solicitante haría el trámite de registro ante las autoridades del IFE, en las sedes previamente establecidas. ➤ Una vez recibida la solicitud, las oficinas en el exterior turnarían los recibos al centro nacional de cómputo para hacer una compulsión con la base de datos nacional, verificaría que no haya dobles folios y expediría la clave única de elector. ➤ Si la solicitud es una alta exitosa, quedaría registrada en una cinta magnética y se iniciaría el proceso de producción del formato de credencial. Si no, se le notificaría al ciudadano por correo para que acudiera a efectuar las correcciones necesarias. ➤ Una vez concluida la producción, el material se turnaría a las sedes. Ahí el ciudadano recogería su credencial para votar, previa foto, huella digital y firma, tanto en la credencial como en el recibo. Los recibos serían el principal insumo para la elaboración de las listas nominales con fotografía. ➤ Hay que hacer notar que los partidos estarían presentes en todos y cada uno de los pasos, previo levantamiento de actas. ➤ Bajo esta modalidad, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de |
|---|--|

| | |
|------------------------|--|
| | Electores (DERFE) abriría un campo 34 en su base de datos, para todos los electores en el extranjero. |
| 5. PLAZOS | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Empadronamiento: el proceso de empadronamiento podría dar inicio, tan pronto como el Congreso de la Unión determine cuál es la modalidad idónea para instrumentar el voto en el extranjero. |
| 6. CONVOCATORIA | <p>SISTEMA DE DIFUSION PARA PROMOVER EL EMPADRONAMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Medios masivos de comunicación: se podrían utilizar spots de radio y televisión dirigidos a la población mexicana en el extranjero. Además, se publicaría la información periódicos de habla hispana. ➤ Carteles y trípticos: se podría ubicar y distribuir en las sedes, consulados y oficinas del Gobierno Federal en el exterior. Dicha información, también se podría ubicar en lugares de concentración de la población mexicana tales como universidades, iglesias, plazas, centros deportivos y culturales, así como en bibliotecas. ➤ Página en Internet: este medio podría ser una forma de difusión importante, aunque se debe de tomar en cuenta que no toda la población tendría acceso a él. ➤ Vía Telefónica o correo: otro medio de difusión podría ser la comunicación entre los familiares de mexicanos residentes en el extranjero, vía telefónica o por correo. ➤ Es importante señalar que también se instrumentarían campañas intensas de difusión en aquellos municipios expulsores y en zonas cercanas a la frontera con los Estados Unidos. |

| | |
|---------------------------------|---|
| 7. IMPACTOS A LAS REGLAS | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Regla que atribuye competencia exclusiva a los Consejeros Generales, Locales y Distritales; y Comisiones de Vigilancia, para acceder la información que conforma el padrón electoral (artículo 135). ➤ Regla que establece la mecánica de integración del Catálogo General de Electores, que en las secciones correspondientes a los electores en el extranjero no podrá integrarse mediante la técnica censal total (artículo 138, 141). ➤ Regla que dispone el procedimiento de incorporación de los ciudadanos al padrón electoral (artículo 144). ➤ Regla que dispone el mecanismo de obtención del documento indispensable para ejercitar el derecho de voto (artículos 144 y 145). ➤ Reglas sobre salvaguarda de formatos de credencial (artículo 144.5). ➤ Reglas sobre la integración de las listas nominales de electores (artículo 145). |
|---------------------------------|---|

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Reglas sobre la actualización del Catálogo General de Electores y padrón electoral (146 al 154). ➤ Regla que dispone procedimientos extraordinarios ante la DERFE para obtención de la credencial para votar o de la inscripción en la lista nominal, cuando habiendo realizado los trámites oportunamente, éstos no hubieren culminado exitosamente (artículo 151). ➤ Regla que dispone que las credenciales para votar con fotografía estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el IFE hasta el 31 de marzo del año de la elección (artículo 154). ➤ Reglas que disponen procedimientos sobre la integración de las listas nominales de electores y su revisión (artículos 155 al 163). ➤ Regla que dispone que las listas nominales de electores contienen los datos de los electores que recogieron su credencial para votar con fotografía agrupados por distrito y sección (artículo 155.1). ➤ Regla que establece que la sección electoral se constituye por fracciones territoriales de los distritos electorales uninominales (artículo 155). ➤ Regla que dispone los procedimientos de exhibición de las listas nominales de electores (artículo 156). ➤ Regla que dispone el procedimiento para incorporar a las listas nominales las observaciones hechas por las instancias pertinentes (artículos 157, 158, 159, 160). ➤ Regla que dispone la integración final de las listas nominales de electores (artículo 161). ➤ Regla que dispone los efectos de no acudir al módulo a obtener la credencial tramitada (artículo 163). ➤ Regla que dispone los contenidos de la credencial para votar (artículo 164). ➤ Regla que dispone los procedimientos de integración y funcionamiento de las comisiones de vigilancia. |
|--|--|

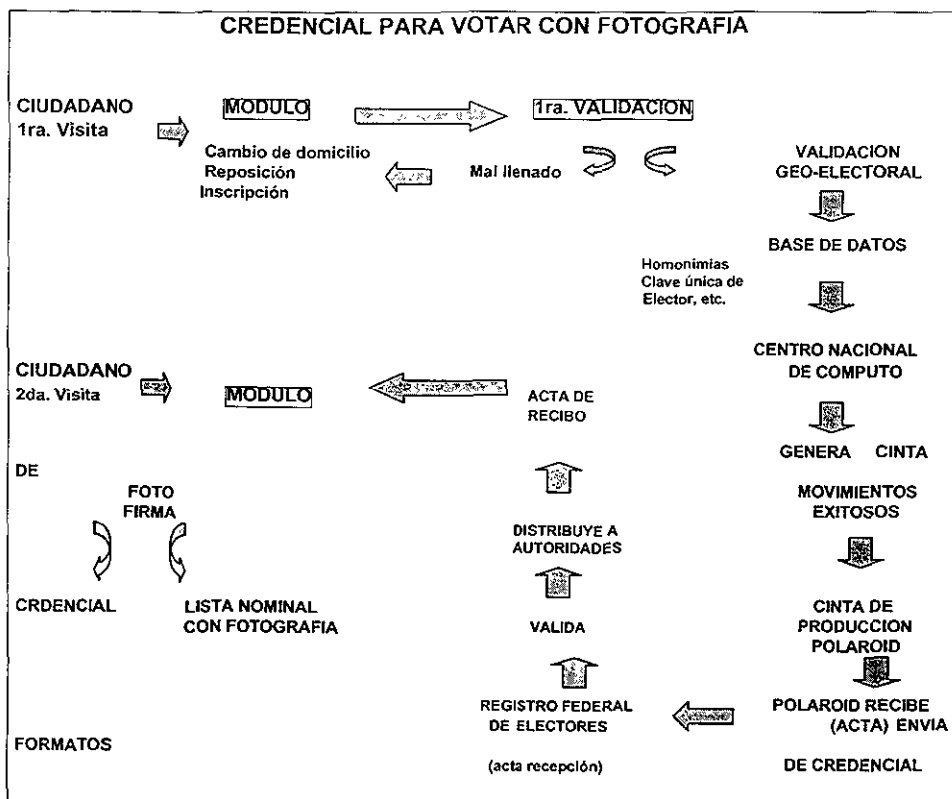
| | |
|--|---|
| <p>8. SENTIDO DE LAS ADECUACIONES LEGALES</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Disponer qué autoridades estarán facultadas para acceder la información que integra el padrón electoral. ➤ Disponer mecanismos para la integración de las secciones de electores en el extranjero que se incorporarán al Catálogo General de Electores. ➤ Disponer mecanismos de incorporación de electores en el extranjero al padrón de electores, así como mecanismos de integración de listas nominales de electores. |
|--|---|

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dispone procedimientos especiales para la entrega de la credencial para votar. ➤ Disponer reglas especiales para la salvaguarda de las credenciales y los formatos respectivos. ➤ Disponer reglas especiales sobre los contenidos de la credencial para votar con fotografía, específicamente del campo treinta y tres, que se refiere al seccionamiento territorial. ➤ Disponer remedios para que quienes, habiendo realizado oportunamente los trámites de obtención de la credencial, no la hubieren recibido. ➤ Disponer órganos con facultades análogas a las de las Comisiones de Vigilancia. |
|--|---|

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral

En términos generales, la modalidad de registro con credencial para votar con fotografía tiene la ventaja de que se podría contar con un registro de mexicanos en el extranjero que replicara exactamente los mismos controles y diera la misma certidumbre a las autoridades electorales y a los partidos políticos. Adicionalmente, el hecho de poder contar con un padrón electoral permite asegurar la elaboración de listas nominales con fotografía y llevar a cabo una mejor organización de todo el proceso previo a la jornada electoral (cálculo de boletas, estimaciones de la cantidad y tipos de casillas a instalar, ubicación, así como, la posibilidad de utilizar el mismo método de insaculación y capacitación para la integración de las mesas directivas de casilla que se emplea en territorio nacional). Al existir un padrón electoral, la emisión del sufragio se puede realizar tanto en casillas como a distancia (por correo o por teléfono).

La principal desventaja de esta modalidad es su costo y la complejidad logística, dado que su instrumentación implicaría ubicar una gran cantidad de sedes de registro, y contratar personal numeroso. Por otra parte, supone que los ciudadanos interesados tendrían que efectuar una doble visita al módulo de registro. Asimismo, un dato que podría mitigar la complejidad operativa del empadronamiento, es la distribución geográfica de los mexicanos en los Estados Unidos de América: en 33 condados, pertenecientes a 7 Estados, se concentra el 75% de la población mexicana.



C) Modalidad 2. Registro, con padrón y tarjeta de identificación electoral con fotografía expedida en el extranjero:

| | |
|---------------------------------------|--|
| 1. REQUISITOS PARA EL REGISTRO | <p>DOCUMENTACION SOLICITADA AL CIUDADANO</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cualquier documento expedido por las autoridades mexicanas que acredite nacionalidad y mayoría de edad. (ver primer apartado. Modalidad 1 de Registro) |
|---------------------------------------|--|

| | |
|-----------------------------------|---|
| 2. MODALIDADES DE REGISTRO | <p>REGISTRO PERSONAL EN OFICINAS EN EL EXTRANJERO DEL IFE:</p> <p>El ciudadano que esté interesado en participar en las elecciones del año 2000, podría solicitar su empadronamiento o registro:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En sedes habilitadas para tal efecto, como oficinas de líneas aéreas mexicanas, oficinas de bancos mexicanos, escuelas, oficinas comerciales, clubes, centros deportivos, lugares de diversión, estadios, parques, entre otros. |
|-----------------------------------|---|

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se podrían instrumentar oficinas móviles en aquellas áreas donde se presenta una gran dispersión de la población mexicana en el territorio de los Estados Unidos ➤ Consulados, Agencias Consulares y oficinas del Gobierno Federal en el extranjero, previamente habilitadas. <p>REGISTRO EN ZONAS DE ORIGEN Y PUNTOS FRONTERIZOS:</p> <p>Se instrumentarían módulos especiales para empadronar a los mexicanos radicados en Estados Unidos en puntos ubicados estratégicamente en el territorio mexicano, como los municipios de expulsión y en aquellas zonas de gran afluencia y tránsito migratorio. A través de campañas de difusión en medios electrónicos y prensa se convocaría a los ciudadanos a que se trasladaran a éstos módulos para poder efectuar su registro.</p> |
| <p>3. FUNCIONARIOS DE REGISTRO</p> | <p>Los funcionarios que atenderían las oficinas del IFE en el extranjero serían seleccionados por el IFE, a fin de garantizar la confiabilidad del proceso de empadronamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mediante personal preferentemente mexicano contratado en el extranjero. ➤ A través de personal comisionado del propio Instituto. |
| <p>4. REGISTRO Y EMISION DE TARJETAS DE IDENTIFICACION ELECTORAL CON FOTOGRAFIA</p> | <p>Los datos que se le solicitarán al ciudadano interesado serían los siguientes: Nombre/ Edad/ Sexo/ País/ Estado/ Condado donde reside/ Referencia domiciliaria convencional.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La tarjeta de identificación electoral con fotografía, se podría entregar en el momento que se concluya el trámite de empadronamiento en una sola visita. En la parte posterior de la tarjeta, se incluirá la firma y huella digital del ciudadano. ➤ La presente tarjeta sólo tendría vigencia para la elección del año 2000 |
| <p>5. PLAZOS</p> | <p>El empadronamiento y la entrega de tarjeta de identificación electoral con fotografía: el Congreso de la Unión determinará cuál es la modalidad idónea para instrumentar el voto en el extranjero.</p> |
| <p>6. CONVOCATORIA</p> | <p>SISTEMA DE DIFUSION PARA PROMOVER EL EMPADRONAMIENTO:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Medios masivos de comunicación: se utilizarían sponst de radio y televisión. Además, se publicaría la información pertinente a este proceso en periódicos de habla hispana. ➤ Carteles y trípticos: se podría ubicar y distribuir en las sedes del gobierno federal en el exterior. Dicha información también se podría ubicar y distribuir en lugares de concentración de la población |

| | |
|---------------------------------------|--|
| | <p>mexicana, tales como universidades, iglesias, plazas, centros deportivos y culturales, así como en bibliotecas</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Página en Internet: Este medio podía ser una forma de difusión importante, aunque se debe de tomar en cuenta que no toda la población tendría acceso a este medio. ➤ Vía Telefónica o Correo: Otro medio de difusión podría ser la comunicación entre familiares de mexicanos residentes en el extranjero, vía telefónica o por correo. <p>Es importante señalar que también se instrumentarían campañas intensas de difusión en aquellos municipios expulsores y en zonas cercanas a la frontera con los Estados Unidos.</p> |
| <p>7. IMPACTO A LAS REGLAS</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Regla que atribuye competencia exclusiva a los Consejos Generales, Locales, Distritales; y Comisiones de Vigilancia para acceder la información que conforma el padrón electoral (artículo 135). ➤ Regla que establece la mecánica de integración del Catálogo General de Electores, que en las secciones correspondientes a los electores en el extranjero no podrá integrarse mediante la técnica censal total (artículos 138, 141). ➤ Regla que dispone que la DERFE procederá, con base en el Catálogo General de Electores, a la formación del Padrón Electoral y en su caso, a la expedición de la credencial para votar con fotografía (artículo 142). ➤ Regla que dispone el procedimiento de incorporación de los ciudadanos al Padrón Electoral (artículo 144). ➤ Regla que dispone el mecanismo de obtención de documento indispensable para ejercitar el derecho de voto (artículos 144 y 145). ➤ Reglas sobre salvaguarda de formatos de credencial (artículo 144.5). ➤ Regla que dispone los procedimientos según los cuales se verificará que los datos de los ciudadanos que no hayan acudido a recoger su credencial para votar con fotografía, no aparezcan en las listas nominales de electores (artículo 144.6). ➤ Reglas sobre la integración de las listas nominales de electores (artículo 145). ➤ Reglas sobre la actualización del Catálogo General de Electores y Padrón Electoral (146 al 154). ➤ Regla que dispone que el comprobante de solicitud de inscripción al padrón, deberá devolverse al momento de recoger la credencial para votar (artículo 148.3). ➤ Regla que dispone procedimientos extraordinarios ante la DERFE para la obtención de la credencial para votar o de la inscripción en la |

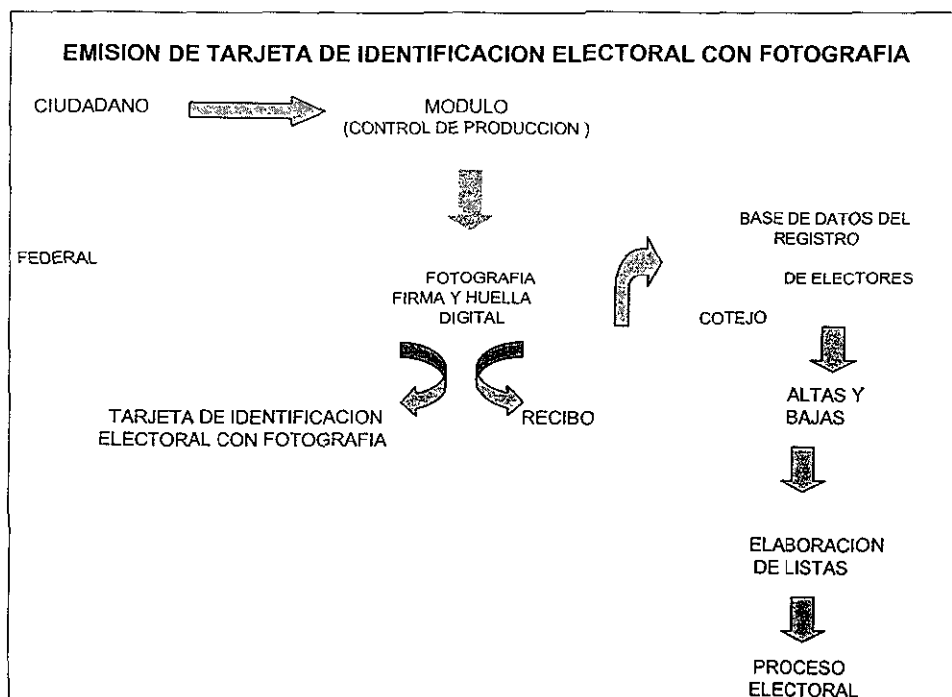
| | |
|--|--|
| | <p>lista nominal, cuando habiendo realizado los trámites oportunamente, éstos no hubieren culminado exitosamente (artículo 151).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Regla que dispone que las credenciales para votar con fotografía estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el IFE hasta el 31 de marzo del año de la elección (artículo 154). ➤ Reglas que disponen procedimientos sobre la integración de las listas nominales de electores y su revisión (artículos 155 al 163). ➤ Regla que dispone que las listas nominales de electores contienen los datos de los electores que recogieron su credencial para votar con fotografía agrupados por Distrito y Sección (artículo 155.1). ➤ Regla que establece que la sección electoral se constituye por fracciones territoriales de los distritos electorales uninominales (artículo 155). ➤ Regla que dispone los procedimientos de exhibición de las listas nominales de electores (artículo 156). ➤ Regla que dispone el procedimiento para incorporar a las listas nominales las observaciones hechas por las instancias pertinentes (artículo 157, 158, 159, 160). ➤ Regla que dispone la integración final de las listas nominales de electores (artículo 161). ➤ Regla que dispone los efectos de no acudir al módulo a obtener la credencial tramitada (artículo 163). ➤ Regla que dispone los contenidos de la credencial para votar (artículo 164). ➤ Regla que dispone que la credencial para votar con fotografía es un documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto (artículo 140) |
| <p>8. SENTIDO DE LAS ADECUACIONES LEGALES</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Disponer qué autoridades estarán facultadas para acceder la información que integra el padrón electoral. ➤ Disponer, en caso de que se determine que es necesario, mecanismos para la integración de las secciones de electores en el extranjero, que se incorporarán al Catálogo General de Electores. ➤ Disponer mecanismos de incorporación de electores en el extranjero al padrón de electores, y mecanismos de integración de listas nominales de electores. ➤ Disponer procedimientos especiales para la entrega de la tarjeta de identificación electoral con fotografía. ➤ Disponer reglas especiales para la salvaguarda de las tarjetas y los formatos respectivos. |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Disponer reglas especiales sobre los contenidos de la tarjeta de identificación electoral con fotografía. ➤ Disponer remedios administrativos y jurisdiccionales acelerados para quienes, habiendo realizado oportunamente los trámites de obtención de la tarjeta, no la hubieren recibido. ➤ Disponer órganos con facultades análogas a las de las Comisiones de Vigilancia. <p>Disponer mecanismos especiales para integrar las listas de electores que hubieren obtenido su tarjeta de identificación electoral con fotografía (puesto que este documento se emite con una sola visita al módulo del IFE, algunos electores podrían tramitarla varias veces, de tal manera que es necesario que los datos de quienes hubieren tramitado la tarjeta más de una vez sean suprimidos de tales listas, e incluidos, a su vez, en la lista de electores inhabilitados).</p> |
|--|--|

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral

Esta modalidad tiene los mismos requisitos para el registro de ciudadanos, estaría operada también por funcionarios del IFE y en sedes similares a la anterior modalidad. Su principal diferencia estriba en el procedimiento de producción del instrumento de identificación.

A diferencia de la anterior, los módulos de registro tendrían la capacidad técnica para producir la tarjeta en el mismo sitio. Al indagar sobre la tecnología disponible, la Comisión encontró que es perfectamente conjugable la producción *in situ*, con la posibilidad de imprimir diversos mecanismos de seguridad a la tarjeta de identificación electoral con fotografía.



Dependiendo de la tecnología que se seleccione, los partidos políticos podrían conservar capacidad de fiscalización sobre el proceso, mediante el control de la producción de tarjetas, el foliado y la inserción de códigos de seguridad, entre otros.

Esta modalidad conserva todas las ventajas del registro con credencial para votar con fotografía, en la medida en que se cuente con un padrón electoral que permita una correcta planeación de todos los actos previos a la jornada electoral. Otra ventaja es que no se estaría produciendo un documento permanente, sino que éste sería usado únicamente en el proceso federal del año 2000.

La principal desventaja de esta modalidad es, además de la complejidad logística, el uso de tecnologías nuevas. Ello podría generar cierta suspicacia pues implica, también, desarrollar nuevas formas de fiscalización técnicas, tanto para los partidos políticos, como para la autoridad electoral.

D) Modalidad 3. Sin registro, sin padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en México

| | |
|--|--|
| 1. REQUISITOS PARA VOTAR | <p>DOCUMENTACION SOLICITADA AL CIUDADANO EN EL EXTRANJERO.</p> <p>El único documento de identificación válido para ejercer el derecho al voto en el extranjero sería:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Credencial para votar con fotografía, expedida en México por el IFE. |
| 2. CAMPAÑA DE CREDENCIALIZACION | <p>Con la finalidad de que un número mayor de mexicanos pudiera tener la credencial para votar con fotografía, el IFE debería emprender una intensa campaña de credencialización.</p> |
| 3. LISTA DE ELECTORES | <ul style="list-style-type: none"> ➤ El día de la elección, se anotarían los datos generales de cada uno de los votantes, es decir: Nombre/ Número de credencial para votar con fotografía/ País / Estado. |
| 4. CONVOCATORIA | <p>SISTEMA DE DIFUSION PARA VOTAR SIN PADRON</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Medios masivos de comunicación: se podrían utilizar spots de radio y televisión, dirigidos a la población mexicana en el extranjero. Además, se podría publicar la información pertinente a este proceso en periódicos de habla hispana. ➤ Carteles, trípticos y propaganda: se podría ubicar en lugares de concentración de población mexicana, tales como universidades, iglesias, plazas, centros deportivos y culturales, así como en bibliotecas. ➤ Página en Internet: Este medio podía ser una forma de difusión importante, aunque se debe tener en cuenta que no toda la población tendría acceso a él. <p>Vía telefónica o correo: Otro medio de difusión podría ser la comunicación entre los familiares de mexicanos residentes en el extranjero, vía telefónica o por correo.</p> |
| 5. IMPACTO A LAS REGLAS | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Regla que dispone el procedimiento de incorporación de los ciudadanos al padrón electoral (artículo 144). ➤ Regla que dispone el mecanismo de obtención del documento indispensable para ejercitar el derecho de voto (artículos 144 y 145). ➤ Reglas sobre la actualización del Catálogo General de Electores y padrón electoral (146 al 154). ➤ Regla que dispone procedimientos extraordinarios ante la DERFE para la obtención de credencial para votar o de la inscripción en la lista nominal, cuando habiendo realizado los trámites oportunamente, éstos |

| | |
|--|---|
| | <p>no hubieren culminado exitosamente (artículo 151).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Regla que dispone que las credenciales para votar con fotografía estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el IFE hasta el 31 de marzo del año de la elección (artículo 154). ➤ Reglas que disponen procedimientos sobre la integración de las listas nominales de electores y su revisión (artículos 145 y 155 al 163). ➤ Regla que dispone que las listas nominales de electores contienen los datos de los electores que recogieron su credencial para votar con fotografía agrupados por distrito y sección (artículo 155.1). ➤ Regla que establece que la sección electoral se constituye por fracciones territoriales de los distritos electorales uninominales (artículo 155). ➤ Regla que dispone los procedimientos de exhibición de las listas nominales de electores (artículo 156). ➤ Regla que dispone el procedimiento para incorporar a las listas nominales las observaciones hechas por las instancias pertinentes (artículos 157, 158, 159, 160). ➤ Regla que dispone la integración final de las listas nominales de electores (artículo 161). ➤ Regla que dispone los efectos de no acudir al módulo a obtener la credencial tramitada (artículo 163). ➤ Regla que dispone los contenidos de la credencial para votar (artículo 164). ➤ Regla que dispone los procedimientos de integración y funcionamiento de las comisiones de vigilancia. |
| <p>6. SENTIDO DE LAS ADECUACIONES LEGALES</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Disponer qué autoridades estarán facultadas para acceder a la información que integra el padrón electoral. ➤ Disponer mecanismos para la integración de las secciones de electores en el extranjero que se incorporarán al Catálogo General de Electores. ➤ Disponer mecanismos de incorporación de electores en el extranjero al padrón de electores, y mecanismos de integración de listas nominales de electores. ➤ Disponer procedimientos especiales para la entrega de la credencial para votar. ➤ Disponer reglas especiales sobre los contenidos de la credencial para votar con fotografía, específicamente del campo treinta y tres, que se refiere al seccionamiento territorial. |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Disponer remedios para que quienes, habiendo realizado oportunamente los trámites de obtención de la credencial, no la hubieren recibido. ➤ Disponer órganos con facultades análogas a las de las Comisiones de Vigilancia |
|--|---|

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral

Esta es la modalidad de registro más simple y la menos costosa; no supone modificación alguna al marco jurídico-institucional vigente en esa materia; se preservan todas las garantías de transparencia y credibilidad imputables al instrumento de identidad electoral; se permite el voto tanto a ciudadanos residentes en el extranjero, como a aquellos que se encuentran en tránsito el día de las elecciones. La idea es que puedan ejercer su derecho al voto todos aquellos ciudadanos que porten la credencial para votar con fotografía, lo cual implicaría votar en casillas especiales.

Sin embargo tiene varias desventajas. En términos de cobertura, excluye a todos aquellos ciudadanos que no cuentan con la credencial para votar con fotografía. Los cálculos de la Comisión indican que el número de ciudadanos residentes en el extranjero al año 2000 con credencial para votar con fotografía expedida en México sería del orden de 1.3 a 1.5 millones de personas. Ese universo podría implicar las siguientes complicaciones logísticas: al no existir un padrón electoral, sería complicado determinar el número de casillas que se necesitaría instalar; no habría datos ciertos para calcular el número de boletas; la integración de las mesas directivas de casilla no se podría efectuar bajo el método de la insaculación; y la vigilancia por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales sólo se podría instrumentar hasta el día de la jornada electoral.

Los mecanismos de seguridad disponibles, únicamente serían la no duplicidad de la credencial para votar con fotografía, el talón foliado de la boleta electoral, así como el uso del líquido indeleble. Otra posible limitante de esta modalidad es que sólo es compatible con la emisión del voto en casillas, es decir, no se puede conciliar con el voto a distancia (correo o teléfono), en la medida que el domicilio del elector no es un dato relevante.

Una posibilidad para mitigar las desventajas implícitas en esta modalidad sería hacer un registro previo de electores; es decir, que además de la modalidad de voto en casilla especial (típicamente el modo de capturar el voto de los ciudadanos en tránsito), pudieran existir casillas ordinarias. Para tal efecto, los electores que cuentan con credencial para votar con fotografía y conocen el lugar donde estarán el día de la votación, integrarían un registro con el cual el IFE podría conformar casillas ordinarias, esto es, con lista de electores y cuya integración de mesa directiva se podría hacer insaculando ciudadanos de esas

listas previas. Ciertamente, el procedimiento para integrar las casillas ordinarias se aparta del establecido en el COFIPE, pero de esa manera se podría salvar una de las desventajas más evidentes de la modalidad: capturar el voto de un mayor número de ciudadanos de la cifra señalada anteriormente, que se daría únicamente en casillas especiales.

Modalidades de emisión del voto

En este sentido, se ubicaron tres grandes modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono). Las dos primeras modalidades, tienen referencias claras en nuestra legislación vigente y tendrían que responder a ciertas adecuaciones logísticas. La tercera implica, ciertamente, un procedimiento novedoso. Así, para arribar a la construcción de las seis modalidades básicas, se combinaron los dos instrumentos de identificación electoral (credencial para votar con fotografía y tarjeta de identificación electoral con fotografía) y las tres modalidades de votación (casilla ordinaria, casilla especial y voto a distancia).

6.4. Derivaciones de las modalidades básicas

La Comisión identificó una amplia gama de derivaciones, mediante combinaciones apropiadas, sobre todo en la medida que respetan el criterio de racionalidad jurídica, es decir, que son consistentes con los elementos sustantivos del régimen electoral constitucional y legal vigente en México.

Los diferentes tipos de modalidades básicas se presentan de manera esquemática y agrupadas bajo ciertos criterios; el propósito es facilitar el primer acceso a esta información. Los criterios de agrupación son:

- Credencial para votar con fotografía. Supone, bien una campaña de credencialización en el extranjero.
- Tarjeta de identificación electoral con fotografía. Supone una campaña en el extranjero de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.
- Voto con credencial para votar con fotografía o tarjeta de identificación electoral con fotografía. Supone dar plena validez a la credencial para votar con fotografía en el voto en el extranjero.
- Incluyentes para votantes en tránsito. Se hace énfasis en la instalación de casillas especiales, en las que puedan votar quienes se encuentran en tránsito.

- La más amplia cobertura. Se agrupan en esta última categoría las cuatro modalidades derivadas que, por sus características, cubren un mayor universo de votantes potenciales.¹³³

Siguiendo los criterios de concentración y dispersión de la población, en los cuadros siguientes se identifican tres grandes grupos:

La población en tránsito, que se refiere tanto a las personas que residen en México, pero que durante la jornada electoral se encontrarán presentes en otros países, principalmente los Estados Unidos. La Comisión cuenta con una estimación del primer subgrupo identificado, que asciende a un total de 883 mil personas y que está integrado por 21 mil turistas mexicanos en diversos países, 94 mil turistas mexicanos en el interior de los Estados Unidos, 268 mil turistas o excursionistas fronterizos en Estados Unidos, 470 mil trabajadores temporales en dicho país y 5 mil en Canadá. No se cuenta en la actualidad con una estimación del segundo subgrupo.

La población que reside en zonas de concentración demográfica, que se refiere a la establecida en 33 condados de los Estados Unidos y sus respectivas áreas de influencia, donde se agrupa casi el 75% del total radicado en ese país (alrededor de 5.3 millones de nacidos en México y cerca de 2 millones de las personas nacidas en los Estados Unidos que son hijos de padres mexicanos).

La población que reside en zonas caracterizadas por una alta dispersión demográfica, que suma alrededor del 25% de los residentes en los Estados Unidos y que se distribuye en más de 395 condados, localizados en casi todo el territorio de ese país (1.8 millones de los nacidos en México y alrededor de 7000 mil de las personas nacidas en ese país que son hijos de padres mexicanos. Incluye, asimismo, a la población que reside en más de 60 países y cuyo monto es de aproximadamente 104 mil personas. En cada uno de ellos residen menos de 3 mil ciudadanos, con excepción de Canadá, Bolivia, Paraguay, Alemania y España, donde se concentra el 57% de ese total.

¹³³ WEB: <http://www.ifc.org.mx/wwwca1/verifin.htm>

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BASICAS | FORMA DE EMISION DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|--|---------------------------|------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|--|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES > VOTO A DISTANCIA | | ✓ | | | ✓ | Ciudadanos en trámite Residentes en zonas de concentración Y en zonas de dispersión poblacional |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS > VOTO A DISTANCIA | ✓ | | | | ✓ | Residentes en zonas de Concentración poblacional Residentes en zonas de dispersión Poblacional |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES | ✓ | ✓ | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración Poblacional Ciudadanos en trámite |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES > VOTO A DISTANCIA | ✓ | ✓ | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración Poblacional Ciudadanos en trámite Residentes en zonas de dispersión Poblacional |

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BASICAS | FORMA DE EMISION DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|---|---------------------------|------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|--|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | ✓ | | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero Residentes en zonas de concentración Poblacional credencializados en México |
| > VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACION > VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | | | ✓ | | ✓ | Residentes en zonas de Concentración y en zonas dispersión poblacional credencializados en el extranjero Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en México |

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BASICAS | FORMA DE EMISION DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|--|---------------------------|------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|---|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| CRITERIO DE AGRUPACION: INCLUYENTES PARA VOTANTES EN TRANSITO | | | | | | |
| > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | | ✓ | | ✓ | | Ciudadanos en tránsito credencializados en México |
| > VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACION | | | ✓ | | ✓ | Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION | ✓ | | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero |
| > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | | ✓ | | ✓ | | Ciudadanos en tránsito credencializados en México |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION | ✓ | | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | ✓ | | | ✓ | | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México |
| > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | | ✓ | | ✓ | | Ciudadanos en tránsito credencializados en México |

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BASICAS | FORMA DE EMISION DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|--|---------------------------|------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|--|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| CRITERIO DE AGRUPACION: INCLUYENTES PARA VOTANTES EN TRANSITO | | | | | | |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION | ✓ | | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero |
| > VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | ✓ | | | ✓ | | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México |
| > VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACION | | | ✓ | | ✓ | Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero |
| > VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | | | ✓ | ✓ | | Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en México |
| > VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | | ✓ | | ✓ | | Ciudadanos en tránsito credencializados en México |

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS | FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|---|---------------------------|------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|---|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| <p>➤ VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> | ✓ | | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero |
| | | ✓ | | | ✓ | Ciudadanos en tránsito credencializados en México |
| | | ✓ | | ✓ | | Ciudadanos en trámite credencializados en México |
| <p>➤ VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> | | | ✓ | | ✓ | Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en el extranjero |
| | | | ✓ | ✓ | | Residentes en zonas de concentración y en zonas de dispersión poblacional credencializados en México |
| | | ✓ | | ✓ | | Ciudadanos en tránsito credencializados en México |

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS | FORMA DE EMISIÓN DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|---|---------------------------|------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|--|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| <p>➤ VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> | ✓ | | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero |
| | | ✓ | | | ✓ | Ciudadanos en tránsito credencializados en el extranjero |
| | | | ✓ | | ✓ | Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en los Estados Unidos |
| | | ✓ | | ✓ | | Ciudadanos residentes en México que estén en tránsito en los Estados Unidos |

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS | FORMA DE EMISION DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|---|---------------------------|------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|---|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| <p>➤ VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> | ✓ | | | | ✓ | <p>Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero</p> <p>Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México</p> <p>Ciudadanos en tránsito credencializados en el extranjero</p> <p>Ciudadanos en tránsito credencializados en México</p> |
| <p>➤ VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | <p>Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en Estados Unidos</p> <p>Residentes en zona de dispersión poblacional credencializados en Estados Unidos</p> <p>Residentes fuera de México y de Estados Unidos credencializados en México</p> |

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS | FORMA DE EMISION DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|---|---------------------------|------------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|--|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| <p>➤ VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACION</p> <p>➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA</p> | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | <p>Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en Estados Unidos</p> <p>Residentes en zonas de dispersión poblacional credencializados en México</p> <p>Ciudadanos en tránsito credencializados en Estados Unidos</p> <p>Ciudadanos residentes en México, que están en tránsito en los Estados Unidos</p> |

| DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BASICAS | FORMA DE EMISION DEL VOTO | | | CREDENCIAL | | COBERTURA |
|--|---------------------------|------------------|-------------|-------------------------------------|---------------------------|--|
| | CASILLA ORDINARIA | CASILLA ESPECIAL | A DISTANCIA | CREDECIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | TARJETA DE IDENTIFICACION | |
| CRITERIO DE AGRUPACION: MAS AMPLIA COBERTURA | | | | | | |
| ➤ VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON TARJETA DE IDENTIFICACION | ✓ | | | | ✓ | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en el extranjero |
| ➤ VOTO EN CASILLAS ORDINARIAS CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | ✓ | | | ✓ | | Residentes en zonas de concentración poblacional credencializados en México |
| ➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON TARJETA DE IDENTIFICACION | | ✓ | | | ✓ | Ciudadanos en tránsito credencializados en el extranjero |
| ➤ VOTO EN CASILLAS ESPECIALES CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | | ✓ | | ✓ | | Ciudadanos en tránsito credencializados en México |
| ➤ VOTO A DISTANCIA CON TARJETA DE IDENTIFICACION | | | ✓ | | ✓ | Residentes en zona de dispersión poblacional credencializados en el extranjero |
| ➤ VOTO A DISTANCIA CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA | | | ✓ | ✓ | | Ciudadanos en tránsito credencializados en Estados Unidos |

FUENTE: Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral

6.5. Campañas, medios y fiscalización

La Comisión estima que es necesario establecer principios generales, para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participen en la contienda, respetando el principio de equidad y tomando en cuenta el contexto particular en que se desarrollarán las elecciones en el exterior. Asimismo, la autoridad electoral deberá quedar dotada de los instrumentos necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, en cuanto a la información de campaña así como el derecho de los partidos políticos a la equidad de las condiciones de la competencia.

La Comisión recomienda que, en el COFIPE, se otorgue la facultad al Consejo General del Instituto Federal Electoral para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero.

Se deberá garantizar el establecimiento de eficaces mecanismos de fiscalización de los gastos de campaña en el extranjero, por parte de los partidos políticos. Para ello, los partidos deberán realizar la contratación de servicios y compra de materiales de campaña en el extranjero, a través del Instituto Federal Electoral.

Finalmente la Comisión recomienda establecer dentro del código una figura de tope a los gastos de campaña presidencial en el extranjero, cuya base de cálculo sea distinta a la que actualmente se emplea para limitar los gastos de la campaña presidencial en territorio nacional. También, se debería mantener el principio según el cual los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza.

Por otra parte, sería necesario que el IFE concertara arreglos adecuados con dichas autoridades en materia de seguridad, en al menos cuatro rubros:

1. La realización de actos de campañas en espacios públicos.
2. La seguridad de los candidatos que realicen actos de campaña.
3. La protección de los sitios de votación en la jornada electoral.
4. La promoción de la paz, la tranquilidad y el orden en los sitios de registro.

El IFE, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podría también negociar arreglos con las embajadas, respecto de las visas con las que deberán contar los representantes de partidos políticos y sus respectivos candidatos para realizar sus actos de campaña.

6.6. Autoridades electorales

Los dos principios que deberán normar los criterios para la constitución de la autoridad electoral, ocupada de la organización y vigilancia del voto de los mexicanos en el extranjero son: la consistencia constitucional y la congruencia con los ordenamientos existentes en el COFIPE.

Respecto al primer punto, el artículo 41 constitucional establece que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El IFE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...”

La Comisión propone que los funcionarios que organicen las elecciones en el extranjero tendrían que ser nombrados por el IFE.

El IFE tendría que llegar a algún entendimiento, tanto con la Procuraduría General de la República como con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo que concierne al papel que desempeñarían los agentes consulares, en su calidad de fedatarios, ante la necesidad de dar fe de hechos, auxiliares del Ministerio Público, en la comisión de delitos electorales, particularmente durante la jornada electoral. Por otra parte, sería conveniente que el IFE considerara que alternativamente resultaría más viable, en caso de que se decidiera que los cónsules se abstuvieran de participar en esa capacidad.

Asimismo, podría considerarse la conveniencia de solicitar a los gobiernos nacionales de los países de destino, que tengan a bien designar a un funcionario de enlace con el funcionario que nombre el IFE, con el fin de atender cualquier contingencia durante el proceso y, particularmente en lo que se refiere a cuestiones de seguridad.

6.7. Arreglos Internacionales

A continuación se presentan los posibles arreglos que el Instituto Federal Electoral tendría que gestionar para la realización del voto en el exterior:

1. Con los órganos electorales: habría la posibilidad de suscribir convenios con distintos órganos electorales.
2. Con proveedores de material electoral: habría que prever la firma de contratos con proveedores de material electoral, con el propósito de reducir los costos de su transporte desde México.
3. Con los medios de comunicación: en México, el IFE realiza propaganda durante el proceso electoral para incentivar el voto. Para efectuar estas actividades en el exterior, se podría suscribir algún tipo de convenio con los medios de comunicación que tienen audiencias mexicanas.
4. Con el Servicio de Inmigración y Naturalización: podría acercarse a dicho servicio y demás autoridades coadyuvantes, con miras a que las elecciones se celebren en un clima de seguridad para los votantes.
5. Con asociaciones cívicas de mexicanos: podría considerarse la posibilidad de suscribir algún tipo de convenio con estas asociaciones, con el fin de lograr su apoyo en la difusión del proceso electoral y sobre las características del IFE.
6. Con las autoridades locales: podría resultar útil el hecho de que el IFE tuviera un papel facilitador ante las autoridades locales, concluyendo con ellas los arreglos que sean necesarios, para asegurar una permisibilidad equitativa a los

partidos políticos respecto del uso de espacios públicos para actos de campaña e incluso para la realización de la jornada electoral.

7. Con los vecinos inmediatos y organizadores vecinales: el IFE debería considerar la conveniencia de acercarse a los vecinos inmediatos y a las organizaciones vecinales de los lugares donde decida ubicar los centros de votación, para solicitar su comprensión durante la jornada electoral.
8. Con los servicios postales: en caso de que se decidiera realizar el voto por correo, habría que suscribir convenios con los servicios postales de los distintos países.
9. Con las compañías telefónicas y de informática: requeriría acuerdos con algunas compañías telefónicas y de informática.
10. Con la Procuraduría General de la República: el IFE deberá lograr un entendimiento con esta instancia, respecto del papel que desempeñarían los agentes consulares en su calidad de funcionarios auxiliares del Ministerio Público, dotados de fe pública, en el caso de la comisión de delitos electorales y de la necesidad de dar fe sobre hechos, particularmente durante la jornada electoral.
11. Con la Secretaría de Relaciones Exteriores: podría resultar conveniente que el IFE solicitara al gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su calidad de órgano de relaciones con el exterior del Estado mexicano que, como un acto de cortesía internacional, cursara Notas Diplomáticas, al menos con los países de mayor concentración de votantes mexicanos, para informarles sobre el proceso electoral, de la manera como se efectuará. En ellas se señalaría que posiblemente será necesario concluir arreglos con autoridades locales para ciertos aspectos relacionados con los actos de campaña y con la jornada electoral, dando seguridades de que el IFE procurará, en todo momento, asegurar el respeto de las disposiciones legales vigentes en dichos países. Cabría destacar al respecto, que en todos los casos habría que ofrecer reciprocidad.¹³⁴

Otro asunto importante, que tiene relación con el apoyo que se requeriría de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es que, dado que en la mayoría de los tratados de extradición (que podrían resultar aplicables para someter a la justicia mexicana a quienes cometan delitos electorales) normalmente se exceptúan los delitos políticos, convendría que la Cancillería generara un entendimiento con los gobiernos de los países de mayor concentración de mexicanos, al menos de que los delitos electorales no se equipararán al concepto de delitos políticos, por más que deban estar sujetos al requisito de doble criminalidad.

¹³⁴ WEB: <http://www.ife.org.mx/wwwcat/verifin.htm>

6.8. Un nuevo libro del COFIPE

Para instrumentar en la legislación electoral el voto de los mexicanos en el extranjero, resulta necesario reformar o adicionar, principalmente, los siguientes ordenamientos: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código Penal (en la parte relativa a los delitos electorales) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior, la Comisión estimó que la opción más apegada a la técnica jurídica sería aquélla que agregara un libro nuevo al COFIPE, el cual comprendería, entre otros, los siguientes aspectos, en la medida que resultaran necesarios:

- Aclarar que el voto de los mexicanos en el extranjero, en el año 2000, será únicamente para las elecciones de Presidente de la República.
- Establecer las formas en que se aplicarán las sanciones administrativas y penales por actos cometidos en el extranjero.
- Determinar la forma en que el IFE establezca oficinas, casillas y módulos en el extranjero, de manera tal que se puedan organizar y llevar a cabo las elecciones.
- Establecer, dentro del Registro Federal de Electores, un Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero.
- Otorgar facultades al IFE para que organice y lleve a cabo el proceso electoral y el ejercicio del derecho de voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero.
- Definir la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el IFE para la realización y celebración de dichos comicios.
- Disponer lo relativo a actos preparatorios de la elección.
- Definir la normatividad sobre las campañas electorales efectuadas en el extranjero.
- Posibilitar los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas situadas en el extranjero.
- Regular el registro de ciudadanos.

- Establecer normas sobre la producción, distribución y resguardo de la documentación y material electoral.
- Definir reglas referentes al desarrollo de la jornada electoral.
- Disponer la normatividad sobre la instalación y apertura de casillas.
- Establecer reglas sobre la actuación y el registro de representantes de partidos políticos ante mesas directivas de casilla.
- Disponer normas sobre el escrutinio y el cómputo en la casilla.
- Establecer reglas sobre la remisión del expediente electoral
- De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales, y
- De los resultados de la votación.¹³⁵

6.9. Aspectos Penales

Con base en una revisión del Derecho Internacional Positivo, la Comisión realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana. En el documento se concluye que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídas de su territorio, para regular actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior. Las limitaciones a ese principio son:

1. Que no se pretenda una obligación de respeto por parte de las autoridades del Estado extraterritorial, a menos que ese respeto se haya convenido entre ambos Estados, como en el caso de los convenios de relaciones diplomáticas y consulares y los de extradición extraterritorial, cómo es el caso de los convenios de asistencia mutua en materia legal.
2. Que al aplicar extraterritorialmente una legislación del Estado territorial, se resuelva cualquier conflicto en que se entre con la legislación del Estado extraterritorial, sin mengua de la jurisdicción y soberanía de este último.
3. Que la aplicación de la legislación extraterritorial no incida en la paz, orden y buen gobierno del Estado extraterritorial o afecte derechos de personas públicas o privadas bajo su jurisdicción, pues en ese caso, el Estado territorial tendría que buscar su cooperación e incluso consentimiento mediante las gestiones diplomáticas necesarias.

¹³⁵ W.F.B <http://www.ife.org.mx/wwwcai/verifin.htm>

4. Si bien el Derecho Internacional reconoce el derecho de los Estados a legislar normas cuyos efectos o aplicación son extraterritoriales cualquier intento de tomar medidas para asegurar la ejecución, observancia y cumplimiento de esas normas en el Estado extraterritorial, requiere del consentimiento y cooperación de este último, en respeto al principio de que las únicas autoridades que pueden efectuar actos de potestad que afecten los derechos e intereses de las personas, independientemente de su nacionalidad, son las autoridades competentes de ese Estado, conforme a las leyes locales. Es por ello que, tanto en los convenios de extradición, como en los de asistencia recíproca mutua en materia legal, las autoridades que actúan en el Estado extraterritorial son sus propias autoridades y no las del Estado territorial.¹³⁶

Por ello, la aplicación de las normas nacionales mexicanas, directa o indirectamente relacionadas con el proceso electoral para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2000, tendrá que darse dentro de las limitaciones antes mencionadas, que impone el Derecho Internacional a la aplicación extraterritorial de esas leyes.

En la legislación nacional, se identificaron 14 instrumentos legislativos, cuyas disposiciones requerirán una aplicación extraterritorial al momento de celebrarse elecciones de los mexicanos en el extranjero. Estos son:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 30-2).
2. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (artículos 1, 12 y 13).
3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 267).
4. Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 543 al 548).
5. Código Federal de Procedimientos Penales y sus reformas (artículos 7, 8, 9, 58 y 59).
6. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (artículos 1 al 5).
7. Ley de Extradición Internacional.
8. Ley de Nacionalidad (artículos 3, 13 y 14).
9. Ley de Notariado para el Distrito Federal (artículo 5).
10. Ley del Servicio Exterior Mexicano (artículos 2, 44 y 57).
11. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
12. Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
13. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 19).
14. Ley sobre la Celebración de Tratados.¹³⁷

¹³⁶ WEB: <http://www.ifc.org.mx/wwwcai/verifin.htm>

¹³⁷ WEB: <http://www.ifc.org.mx/wwwcai/verifin.htm>

México ha firmado tratados bilaterales en materia consular, de cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica y de extradición.

Considerando que la mayoría de los tratados de extradición normalmente exceptúan los delitos políticos, el IFE requeriría el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para generar un entendimiento con los gobiernos de los países de mayor concentración de mexicanos, a fin de que los delitos electorales no se equiparen al concepto de delitos políticos.

Después del análisis del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, así como, sobre Asistencia Jurídica Mutua, y la Ley de Extradición Internacional, se concluye que se disponen los siguientes requisitos para que la extradición sea concedida:

- Que se satisfaga el principio de doble criminalidad;
- Que la sanción consista en privación de la libertad de al menos un año;
- Que la extradición no sea solicitada por la Comisión de delitos políticos;
- En el caso de tratados celebrados con los Estados Unidos de América, que el delincuente no sea también nacional de ese país y
- Que el delito no sea del orden militar.¹³⁸

6.10. De lo Contencioso en Materia Electoral

Con relación a los diversos recursos o medios de impugnación que se pudieran presentar en aspectos vinculados con el voto emitido por los mexicanos residentes en el extranjero, y a su recuento, es indispensable sugerir la modificación de algunos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El artículo primero de la ley, se sugiere agregarle un segundo párrafo en el que se establezca que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocerá de las impugnaciones enviadas por los ciudadanos mexicanos que voten desde el extranjero, así como de los recursos interpuestos por los partidos políticos con relación al cómputo de dichos votos, en los términos que se establezcan en el COFIPE y la ley.

Asimismo, sería recomendable enmendar también el artículo 50 de la ley que se comenta y establecer que son actos impugnables, a través del juicio de inconformidad, en los términos del COFIPE y de la ley en los siguientes términos:

“En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los ...resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético”.

¹³⁸ WFB: <http://www.ife.org.mx/wwwca/verifin.htm>

Dicho inciso debería ser adecuado para que se considere como acta distrital de cómputo levantada con relación al recuento de votos de los mexicanos en el extranjero.

De igual forma, deberá modificarse el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de establecer que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, será aplicable a los mexicanos que vivan en el extranjero mediante un agregado a la letra g), del inciso primero, del citado artículo en el sentido de que el mexicano que reside o se encuentre en el extranjero podrá, a través de un escrito redactado por sí mismo, y dirigido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expresar los agravios que afecten su situación con respecto a su inscripción en el Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero, en los términos del artículo 81 de dicha ley. De igual manera, podrá el ciudadano mexicano que reside o esté en el extranjero, nombrar en dicho escrito, si así lo desea, a un representante o apoderado legal con residencia dentro del territorio nacional, preferentemente en el Distrito Federal, quien lo representará durante el trámite, pudiendo inclusive notificársele la resolución correspondiente. Para lo anterior será necesario exhibir carta poder o testimonio notarial.

6.11. El Principio de no pérdida de la nacionalidad mexicana y el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero

La Comisión de especialistas llevó a cabo un estudio acerca de las posibles implicaciones de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997 y en vigor a partir del 20 de marzo de 1998, por las cuales se establece el principio de no pérdida de la nacionalidad mexicana, con relación a su incidencia en diversos aspectos y en las posibles modalidades del voto.

Dado que la consecuencia más importante de estas reformas es la posibilidad con que cuentan los mexicanos de poseer otra nacionalidad, además de la mexicana, el estudio de la Comisión se abocó a la tarea de identificar y evaluar los posibles problemas de incompatibilidad de leyes por doble nacionalidad, que la implementación del voto de los nacionales fuera del territorio pudiera suscitar con respecto a las normas de derecho internacional y de derecho extranjero.

El estudio de compatibilidad jurídica realizado por la Comisión arroja los siguientes resultados:

Primero: el marco jurídico y la práctica internacional en materia de nacionalidad y ciudadanía, atraviesan por una etapa de profunda revisión. Las legislaciones nacionales sobre nacionalidad en alrededor de 50 países, han experimentado reformas importantes que responden a las nuevas realidades de la

creciente migración internacional, la integración económica y a los cambios geopolíticos a raíz del fin de la guerra fría.

Segundo: la tendencia general en el mundo apunta hacia una expansión y una aceptación creciente del fenómeno de nacionalidad múltiple. En la actualidad, al menos 55 países reconocen el principio de no pérdida de la nacionalidad original. Un número creciente de convenciones y acuerdos internacionales cuenta con disposiciones que garantizan el derecho a conservar la nacionalidad de origen.

Tercero: en lo que respecta a la legislación estadounidense, no se identificaron disposiciones que impidan la posibilidad de que tanto los mexicanos naturalizados estadounidenses, como los nacidos en los Estados Unidos de América, hijos de padres mexicanos que se acojan a la Ley de Nacionalidad mexicana, ejerzan el derecho a votar en las elecciones mexicanas, siempre que cumplan con los requisitos que marque la legislación electoral en México.

Cuarto: el marco jurídico mexicano no contiene referencias acerca del derecho a votar por parte de los nacionales con doble nacionalidad. En cambio, tanto la Constitución como la Ley de Nacionalidad, contienen disposiciones explícitas que impiden a los mexicanos con otra nacionalidad, desempeñar cargos de elección y otras funciones públicas. Estas restricciones, que afectan principalmente la integración de mesas directivas de casillas y el funcionamiento de los partidos políticos, deberán ser observadas durante la organización del proceso electoral en el extranjero.

Quinto: las disposiciones de los artículos 37 y 38 de la Constitución, no consideran la posesión de otra nacionalidad entre las causas de pérdida o suspensión de la ciudadanía. Por tanto, las disposiciones relativas a la pérdida o suspensión de la ciudadanía, aplican por igual a ciudadanos mexicanos con nacionalidad única y a aquellos con doble nacionalidad.

Sexto: en cuanto a las dimensiones del fenómeno de la nacionalidad múltiple en México, se advierte que no existen estimaciones directas confiables, dado que no se cuenta con convenios que permitan contrastar los registros oficiales de adquisición, retención y pérdida de nacionalidad. Las estimaciones preliminares de la Comisión indican lo siguiente:

- Para agosto de 1999, el número de doble nacionales de *jure*, ascendía a un total de 2,572 personas.
- Para julio del año 2000, se estima que el número potencial de doble nacionales, residentes en los Estados Unidos, ascenderá a 3,7 millones de

personas, un millón de mexicanos por nacimiento naturalizados estadounidenses y 2.7 millones de personas nacidas en ese país, de padres mexicanos.¹³⁹

6. 12. Consideraciones finales

La Comisión no consideró que fuera relevante el tiempo de residencia en el exterior para la inclusión de ciudadanos mexicanos en el padrón electoral especial para la votación en el extranjero. Por tal motivo, se atendió a la base subjetiva del derecho al voto, que establece exclusivamente dos condiciones para otorgar el sufragio: la nacionalidad mexicana y la mayoría de edad.

Se suponen tres modalidades para el registro e identificación de electores, que son: credencial para votar con fotografía emitida en el extranjero, tarjeta de identificación electoral con fotografía emitida en el extranjero; y credencial para votar con fotografía emitida en México. Para conservar los requisitos de seguridad en la elaboración del padrón electoral se observarían los procedimientos establecidos por el COFIPE, y al elaborarse un padrón específico de ciudadanos en el extranjero sería posible utilizar nuevas tecnologías que permitan realizar las verificaciones necesarias. Se consideró factible publicar las listas nominales de electores en las mismas sedes en las que se realice el proceso de registro. Esta medida daría las garantías a los ciudadanos para que ellos mismos puedan hacer valer sus derechos y confirmar su correcto registro.

No se identificaron condiciones internacionales que pudieran impedir el voto en el extranjero. Asimismo, sería conveniente que la autoridad electoral pidiera a la Secretaría de Relaciones Exteriores, enviar notas de cortesía diplomática a los gobiernos de los países en los cuales se organizaría la elección y con ello solicitar la expedición de visas oficiales al personal del IFE involucrado.

De acuerdo con lo que prescriben las leyes vigentes, el IFE es la autoridad competente en materia electoral. Sin embargo, tal y como sucede en el territorio nacional, deberá contar con el apoyo y colaboración de otras instancias gubernamentales. Para el caso la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores será significativa, sobre todo si se toma en cuenta que las representaciones consulares mexicanas en el extranjero son punto de referencia de la población mexicana. Evidentemente, la Fiscalía Especial para la investigación de los Delitos Electorales, también deberá contar con el apoyo del cuerpo consular, en su carácter de fedatarios de actos que pudieran configurar delitos electorales realizados en el extranjero.

Con base en una revisión del Derecho Internacional Positivo, la Comisión realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana, concluyendo que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con

¹³⁹ WEB: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/verfin.htm>

efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para regular actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior.

Dadas las condiciones específicas de los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional, será imposible utilizar la técnica censal para la elaboración del Catálogo General de Electores. Sin embargo, con un eficiente sistema de convocatoria a través de los medios masivos de comunicación, será posible conformar el Padrón Electoral de Ciudadanos en el Extranjero. Dos de las tres modalidades de registro propuestas por la Comisión cumplen con este requisito. En ambos casos, los ciudadanos deberán proporcionar a la autoridad electoral, su domicilio en el extranjero.

La Comisión consideró conveniente proponer mecanismos de seguridad que, en función de las características específicas de cada modalidad de registro o emisión de voto preserven, aseguren y garanticen la total confiabilidad, transparencia, equidad y objetividad en el proceso.

Las modalidades propuestas por la Comisión, abren la posibilidad de innovar el uso de ciertos materiales electorales. Aprovechando los adelantos tecnológicos que ya se utilizan en los procesos electorales de otros países, se podrían utilizar máquinas especiales para votar y sistemas computacionales desarrollados específicamente para garantizar la certeza del sufragio, a la vez que reducir los costos de organización del proceso.

Para determinar la ubicación de los sitios de votación, la autoridad electoral deberá realizar estudios demográficos que den cuenta de los patrones de dispersión y concentración de los asentamientos de ciudadanos mexicanos en otros países. Para la atención de esos sitios de votación, la autoridad deberá quedar dotada de los instrumentos necesarios para realizar la integración de las mesas directivas de casilla, a partir de los procedimientos de insaculación y capacitación establecidos por la legislación vigente.

Las propuestas de la Comisión de especialistas, permiten diversas modalidades para la realización de los cómputos y escrutinios de la votación. Si la autoridad opta por la instalación de casillas y centros de votación, los procedimientos de cómputo y escrutinio se deberán realizar en los términos que establece la legislación vigente. En cambio, si se decide instrumentar la votación a distancia, será necesario establecer en el Código nuevas modalidades para el cómputo y escrutinio de los votos. Si los ciudadanos votan por correo, las sedes del IFE en el extranjero deberán realizar los procedimientos que permitan autenticar el emisor del voto y garantizar la secrecía del sufragio. Si el voto es recibido por sistemas telefónicos u otros medios computarizados, los procedimientos de cómputo y escrutinio se realizarán automáticamente. En éstos casos, los sistemas de cómputo que se utilicen, deberán cumplir con las características técnicas necesarias para ser auditados por los partidos políticos, y así garantizar la total transparencia y certeza en los procedimientos de cómputo y escrutinio.

Como medida adicional que garantice el apego a la legalidad por parte de las autoridades responsables de la organización del proceso electoral en el extranjero, se podrá replicar las figuras de observaciones electorales y visitantes extranjeros. Los observadores deberán realizar las previsiones necesarias para trasladarse a los sitios en el extranjero en los que deseen participar.

En materia de lo contencioso electoral, la Comisión propone que se mantenga como máxima autoridad, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De igual manera, será aplicable la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esas serán la autoridad competente y la ley aplicable en la resolución de las impugnaciones que se originen, como producto de la organización de las elecciones fuera del territorio nacional.

En virtud de que el proceso electoral organizado en el extranjero tiene como objetivo fundamental la elección de Presidente de la República Mexicana, la Comisión de especialistas consideró convenientemente mantener el principio según el cual, los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de organizaciones políticas y personas físicas o morales extranjeras, y por parte de organizaciones internacionales de todo tipo. No obstante, no arribó a una conclusión acerca de mantener el mismo principio para los ciudadanos mexicanos que viven o trabajan en el extranjero. Se convino, por otra parte, mantener el principio según el cual, el financiamiento privado a los partidos políticos no podrá exceder del 10% del total. Asimismo, se consideró pertinente proponer el establecimiento de un tope a los gastos de campaña en el extranjero y de un riguroso mecanismo de fiscalización de esos gastos. Las labores de fiscalización serían realizadas por el Consejo General del Instituto, en su sede de la Ciudad de México.

Con el objeto de garantizar a los ciudadanos en el extranjero acceso a la información relativa a las plataformas y candidatos presidenciales de los distintos partidos, y garantizar a éstos una distribución equitativa de su presencia en los medios de comunicación, la Comisión acordó proponer que sea el IFE el encargado de contratar los tiempos en radio y televisión en el extranjero, y que éstos sean distribuidos entre los partidos políticos con las actuales reglas del COFIPE.

Una vez que el Congreso de la Unión determine las modalidades que se instrumentarán para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, las autoridades mexicanas habrán de desplegar los programas operativos necesarios para conformar la estructura administrativa que haga posible la realización del proceso electoral del año 2000.

A lo largo del informe, la Comisión identificó y propuso posibles arreglos que el IFE podría gestionar para la realización del voto en el extranjero, que involucrarían a los órganos de los países de destino, a los proveedores de material electoral, a los medios de comunicación; en el caso de los Estados Unidos, al Servicio de

Inmigración y Naturalización, asociaciones cívicas, autoridades locales, a vecinos inmediatos y organizaciones vecinales, en su caso los servicios postales, y a las compañías telefónicas y de informática, y desde luego, a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

7. PROCESO LEGISLATIVO, del proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del COFIPE, respecto del voto de los mexicanos en el extranjero

Antecedentes:

Primero con fecha 29 de abril de 1999, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo cual se sientan las bases que permitan a los ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional; ejercer su derecho al voto en las elecciones presidenciales, que en forma de minuta fue enviada para su revisión al Senado de la República.

Posteriormente en la sesión celebrada el día 30 de abril, por la Cámara de Senadores, los Secretarios dieron cuenta al pleno de la minuta enviada por la Colegisladora y es turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondiente.

Consecuentemente, las Comisiones dictaminadoras se reúnen en la sala de comisiones de la H. Cámara de Senadores, el 7 de julio de 1999, y desechan el proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del COFIPE, que fue enviado por la Cámara de Diputados, remitiéndolo nuevamente a aquella para los efectos constitucionales y proporcionando las siguientes consideraciones:

Primero.- Después de realizado un análisis cuidadoso de la forma y el contenido de la minuta, es de advertirse que ésta contiene múltiples y diversos errores técnicos, que dificultan precisar su sentido y el alcance jurídico que se pretende atribuirle.

Segundo.- Independientemente de ello, la Cámara Alta, sugiere la celebración futura de una reunión entre las comisiones unidas y las correspondientes de la Cámara de Diputados, para que, al tenor de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión,¹⁴⁰ se pueda ampliar la información, a fin de conocer de manera indubitable el sentido de la propuesta de la Colegisladora.

Tercero.- El Senado de la República, centra sus comentarios en las siguientes reflexiones:

- a) La propuesta de extender el derecho de sufragio a los mexicanos en el extranjero, a través de la reforma a los artículos 6 y 49, y la introducción de dos o tres artículos transitorios, dejaría al Consejo General del Instituto Federal Electoral (como textualmente el artículo segundo transitorio de la minuta indica), con la responsabilidad de “adoptar las medidas necesarias que garanticen el ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional...”, atribución que debe ser del resorte exclusivo del Congreso de la Unión a través de la expedición de normas legales.
- b) En el artículo 36, fracción III de la Ley Suprema (vigente a partir de la reforma que se decretó para hacer posible el voto de los mexicanos residentes en el extranjero), se dispone expresamente que el sufragio se emitirá sin distinción de circunstancias, “en los términos que señale la ley”.
- c) Tal ocurre, en efecto, tratándose de los residentes en el territorio del país, cuyos sufragios deben emitirse en atención a lo dispuesto por el COFIPE, en aspectos tan amplios y diversos como los relacionados en el Libro Quinto de

¹⁴⁰ Artículo 90, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.- “Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los funcionarios públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas. Las comisiones pueden reunirse en conferencia con los correspondientes de la Cámara de Diputados para expedir el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes”

dicho Código, particularmente en lo que respecta a la forma en que se desarrollarán las campañas electorales; los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas y el registro de representantes; la documentación y el material electoral; la instalación y apertura de casillas; la votación; el escrutinio y cómputo en las casillas; la clausura de las mismas y la remisión del paquete electoral. Como puede advertirse, existe una regulación expresa en la ley, de todos estos momentos de la jornada electoral. Pretender, en cambio, que la definición de estos mismos elementos, tratándose del voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero, se hiciese bajo la exclusiva responsabilidad del Consejo General del IFE, (como lo propone el ya citado segundo transitorio de la minuta).¹⁴¹

En sesión del 13 de julio de 1999, el pleno de la Cámara de Diputados conoce la resolución de la Cámara revisora que desecha el proyecto de modificaciones a la Ley Electoral Federal, turnándola a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen.

En sesión del 10 de agosto de 1999, el pleno de la Cámara de Diputados aprueba la minuta enviada por su comisión dictaminadora, remitiendo nuevamente el expediente a la Cámara de Senadores para la revisión.

En la sesión del 12 de agosto de 1999, los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores dan cuenta a la Asamblea del reenvío del expediente legislativo, y el Presidente de la misma ordena el turno a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen, el que una vez discutido y votado, se somete como dictamen a la consideración de la asamblea argumentando las siguientes razones:

Respecto al tema del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, han propuesto los diputados la reforma a los artículos 6, 49, y 82 de la Ley Electoral, a fin de que se conceda derecho a los ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional, para votar en la elección de Presidente de la República, conforme a las modalidades que se establezcan en la propia ley.

Expresan los diputados que la votación para Presidente de la República que se lleve a cabo fuera del territorio nacional se vería regulada por lo que dispone el artículo 6, que a su vez remitiría a todas las demás aplicaciones que dispone la ley, como el artículo 223 que regula el procedimiento para recibir la votación en casillas especiales, y el 197, que se refiere a la instalación de casillas especiales y de sus mesas directivas, así como a su número y distribución.

Con ello argumentan que no es acertado sostener que se estarían delegando facultades legislativas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, sino que éste deberá acatar y sujetarse a lo dispuesto por los artículos 4, 6, 49, 82, 197, 223 y a lo que los diputados aprobaron como artículos segundo y tercero transitorios.

Ahora bien, los diputados dicen que con el propósito de facilitar la armonización entre el marco normativo electoral mexicano y las disposiciones constitucionales y legales de Estados extranjeros en los que los mexicanos ejercerán su derecho al sufragio, es correcto proponer atribuir al Consejo General del IFE la facultad para emitir acuerdos de naturaleza administrativa, a fin de hacer efectivo ese derecho constitucional.

Por lo que toca al tema de la aplicación extraterritorial de la ley, en el documento aprobado se expresa que conforme a su propuesta de reforma, las casillas de votación podrían instalarse en el interior de las representaciones diplomáticas y consulares mexicanas en el extranjero; en caso de que éstas sean insuficientes,

¹⁴¹ Diario de los Debates, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LVII

plantean que el Consejo General del IFE gestione la posibilidad de que la elección presidencial pueda llevarse a cabo en lugares distintos a los recintos diplomáticos, con base a los tratados, acuerdos y convenios internacionales suscritos sobre la materia.

Con respecto a la vigencia de la reforma propuesta, la fracción II del artículo 105 Constitucional dice: "Las Leyes Electorales Federal y Locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales"

Por lo que a este punto se refiere, los autores del dictamen sometieron para aprobación a su Asamblea, la modificación de los artículos primero y segundo transitorios del documento original, con el propósito de que las reformas que son materia de este estudio inicien su vigencia el primer día del año 2001, de tal suerte que dicte el Consejo General del IFE con motivo del voto de los mexicanos en el extranjero, se apliquen en la elección presidencial del año 2006.¹⁴²

Finalmente, los Diputados expresan que la Cámara de Senadores en su revisión dejó sin analizar varios puntos de la reforma propuesta, que son: la ampliación de la facultad de la autoridad electoral para fiscalizar el ingreso y gasto de los partidos, la reglamentación de las precampañas, la prohibición de participación forzosa a favor de un partido político, la prohibición a candidatos para participar en la entrega o prestación de bienes, obras y servicios de materiales de construcción y en el otorgamiento de cualquier prestación económica al elector.

Legislatura, Período extraordinario, año II, Número 7, del 8 de julio de 1999, pp. 4 y 5.

¹⁴² Diario de los Debates, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, Período extraordinario, año II, Número 8, del 12 de agosto de 1999, pp. 4 y 5

Por tanto y atendiendo a la propia estructura utilizada en el dictamen que elaboró la Colegisladora, el Senado de la República, centra sus planteamientos respecto al tema del voto de los mexicanos en el extranjero en las siguientes consideraciones:

Primero.- No se le puede dejar al Consejo General del Instituto Federal Electoral, con la responsabilidad de “adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero”, ya que el Congreso de la Unión, es el único órgano exclusivo para expedir normas legales. No es acertado delegar facultades legislativas al Consejo General del IFE, a fin de hacer efectivo ese derecho constitucional.

Segundo.- El Congreso se opone a la instalación de casillas en territorio extranjero, porque no hay una aplicación extraterritorial de nuestra legislación electoral porque no existen acuerdos o convenios internacionales para su efecto.

Tercero.- No se cuenta con un padrón electoral que incorpore a los aproximadamente 4 millones de posibles electores radicados en el extranjero. Por tanto, proponer que éstos voten sin registro y sin control, sería un acto atentatorio contra la transparencia del IFE.

Cuarto.- Resulta inconstitucional establecer un régimen de excepción para los mexicanos fuera del país. La Constitución General determina que el voto se emitirá de acuerdo a lo que disponga la ley, y de ninguna manera a través de medidas dispuestas por el Consejo General del IFE.

Quinto.- Ahora bien, resulta inconstitucional establecer un régimen de excepción para los mexicanos fuera del país, distinto de aquél que se aplica para los mexicanos residentes en territorio nacional. La Constitución General de la República determina claramente que el voto se emitirá de acuerdo a lo que

disponga la ley, y de ninguna manera a través de medidas emergentes que dispusiera el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En conclusión, si tal reforma se propone que entre en vigor después del año 2001, entonces ello puede legislarse en cualquier periodo normal de sesiones en los términos de las disposiciones constitucionales.

Por lo anteriormente expuesto, a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, y después de haber discutido, votado y sometido a la consideración de la Asamblea el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Aprobado el dictamen, en consecuencia se desecha el proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, remitido nuevamente por la H. Cámara de Diputados.

SEGUNDO. Archívese, con base en lo dispuesto en el artículo 72 constitucional, inciso D.¹⁴³

En base a los argumentos legislativos analizados anteriormente, me permitiré realizar algunas reflexiones referentes al “sentir del legislador” sobre la reforma constitucional del artículo 36 en su fracción tercera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, la cual considero que fue **quitar cualquier tipo de limitación** para que el ciudadano mexicano sea titular de su derecho de votar, independientemente del lugar en el que se encuentre el día de las elecciones.

¹⁴³ Diario de los Debates, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, Periodo extraordinario, año II, Número 8, del 12 de agosto de 1999, p. 19

Ahora bien, respecto al dictamen que elaboró la Cámara de Diputados y la cual fue discutida por la Cámara de Senadores, por lo que respecta a la primera consideración manifestada por parte de los legisladores, considero que efectivamente el derecho de iniciar leyes o decretos, de estudiarlos, discutirlos y aprobarlos, compete a los diputados y senadores: "Congreso de la Unión". Sin embargo, la propia Constitución en su artículo 41, fracción III, señala que: **La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral**, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Recordemos que en agosto de 1990 el Congreso Mexicano aprobó la nueva legislación electoral: El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que incluye entre sus apartados la creación de una nueva organización electoral que es el responsable de organizar las elecciones federales. Integra bajo su **responsabilidad** el levantamiento y actualización del padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, los cómputos y otorgamientos de constancias, la impresión y distribución de documentos y materiales electorales; así como lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Por tanto el Consejo General del IFE, **solo es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral**, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del IFE.

Respecto a la segunda consideración y de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, el Estado Mexicano está comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos consignados en distintos tratados internacionales: Sobre esta base efectivamente, no existen convenios internacionales de instalación de casillas especiales de votación, así que el Congreso de la Unión tendría que expedir algunos arreglos internacionales no solo para la instalación de casillas especiales, sino también para el desarrollo de este proceso electoral y los cuales se encuentran muy bien planteados dentro del estudio de especialistas designados por el IFE.

En consecuencia lo más importante sería vigilar que la aplicación de la legislación extraterritorial no incida en la paz, orden y buen gobierno del Estado extraterritorial o afecte derechos de personas públicas o privadas bajo su jurisdicción, pues en ese caso, el Estado territorial tendría que cooperar mediante las gestiones diplomáticas necesarias.

Por lo que concierne a la tercera consideración, el Estudio realizado por la Comisión de especialistas designados por el IFE, ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero. La primera sería mediante una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, mediante la expedición en el extranjero de una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera, supone que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúe únicamente en territorio nacional. Es decir, dos de las modalidades levantan un registro de mexicanos con el mismo instrumento de identificación que se expide en México.

También sería importante la actualización del Registro Federal de Electores, para poder contar con un registro de mexicanos en el extranjero que replicara exactamente los mismos controles que se manejan dentro de nuestro país y diera la misma transparencia a las autoridades electorales.

Referente a la cuarta consideración, en efecto, en el artículo 36, fracción III de la Ley Suprema (vigente a partir de la Reforma del Estado, en materia electoral de 1996, hace posible el voto de los mexicanos en el extranjero). En este aspecto el sentido del legislador sobre la Reforma Constitucional a dicho texto indica la realización a rango legal de hacer posible que los mexicanos sean titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que se encuentre el día de las elecciones, "en los términos que señale la ley".

Por todo lo anterior, quiso el legislador que fuera este artículo 36 constitucional fracción III, el precedente a ejercer el voto activo (independientemente del lugar en que se encuentre) para que de esta manera el IFE, sea solo el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales a través de lo regulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, nuestra Ley Fundamental no discrimina, nuestra Constitución solo IGUALA, por tanto esa enmienda constitucional regula en general para todos y cada uno de nosotros y con reglas claras y bien sustentadas la jornada electoral puede desarrollarse, en la misma forma que se viene realizando en territorio nacional y el organismo responsable debe ser el mismo (Instituto Federal Electoral), con la única excepción de las características propias de la distancia territorial que conllevaría.

En base a los criterios establecidos anteriormente, me permitiré a proponer algunas adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que permitan aportar estudios serios para la transformación encaminada a la implementación futura de el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero:

LIBRO PRIMERO, De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, Título Segundo, De la participación de los ciudadanos en las elecciones, CAPITULO PRIMERO, De los derechos y obligaciones, ARTICULO 6, numeral 3, para quedar como sigue:

3. Los ciudadanos mexicanos residentes y de tránsito constante o temporal en el extranjero, podrán ejercer su voto en los términos expresamente señalados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Lo anterior obedece a que si la Constitución prevé ese derecho en su artículo 36, fracción III, lo más razonable sería consignarlo en la ley secundaria. Por otro lado, el Consejo General del IFE, es el órgano de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

En lo que se refiere al LIBRO TERCERO, Del Instituto Federal Electoral, Título Segundo, De los órganos centrales, CAPITULO SEGUNDO, De las atribuciones del Consejo General, **ARTICULO 82**, numeral 2, para quedar como sigue:

1. El Consejo General tomara las medidas necesarias para la implementación del voto de los mexicanos que residen y transitan constante o temporalmente en el extranjero.

En consecuencia, se propone trasladar el contenido actual del numeral 2 de este artículo al numeral 3.

Por otro lado, ahora haré referencia al, LIBRO QUINTO, Del proceso electoral, Título Tercero, De la jornada electoral, CAPITULO SEGUNDO, De la votación, **ARTICULO 223**, numeral 2, inciso e, para quedar como sigue:

2. e) Si el elector se encuentra fuera del territorio nacional, únicamente podrá votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la casilla especial le entregará la boleta única para la elección de presidente de la República.

Partiendo de estos señalamientos es que podemos establecer que los ciudadanos mexicanos en el extranjero pueden hacer efectivo su ejercicio al sufragio, si se implementa un sistema apropiado para ello, en las mismas condiciones y circunstancias que se realiza en el país.

8. Activismos por el voto de los mexicanos en el extranjero, previas a las elecciones del 2 julio del 2000.

A pesar del rechazo legislativo de hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos en territorio extranjero; esto no impidió que algunos aspirantes a la presidencia realizaran actos proselitistas para capturar el voto de los ciudadanos mexicanos radicados en territorio extranjero. Efectivamente, estos votos fueron emitidos a través de las casillas especiales ¹⁴⁴ que fueron instaladas en las diversas zonas fronterizas del norte de nuestro país.

Ante la negativa de hacer factible el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero dos de las principales fuerzas políticas del país el (Partido de Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática), realizaron campañas políticas y de promoción al voto de apoyo a sus respectivos candidatos, argumentando que la democracia es una lucha de ideas, una confrontación de las formas de ver cada partido político el futuro de este país, y para que los ciudadanos mexicanos con residencia y de tránsito en Estados Unidos tengan claridad por lo que van a votar, es necesario que sepan cuáles son precisamente las acciones a que un candidato a la presidencia se compromete.

¹⁴⁴ Se instalaron 716 casillas especiales en TODO EL PAIS, con 750 boletas cada una.

En consecuencia, a continuación esquematizaremos algunas movilizaciones que lograron generar en comunidades de mexicanos residentes en Estados Unidos, dos de las principales fuerzas políticas de nuestro país (PAN y PRD).

Encuentros sostenidos por parte del Partido de la Revolución Democrática

- Los simpatizantes perredistas organizaron el 24 de junio de 2000 una caravana que llevo a los mexicanos que contaran con credencial de elector para votar, sufragar en las casillas especiales que fueron instaladas en las ciudades fronterizas.
- Reunión con la organización más representativa de los México-americanos, se reunieron en Dallas, para constituir la Coalición Internacional de Mexicanos en el Exterior (CIME). Es la continuación de los esfuerzos que 1998, realizó la Coalición de Mexicanos en el Exterior "Nuestro Voto en el 2000", para que las autoridades mexicanas reconocieran sus derechos políticos.
- Reunión con la "Alianza por México-USA", integrada por simpatizantes perredistas, con comisiones estatales en California, Illinois, Nueva York y Texas.
- Mitin organizado por el Frente Cívico Zacatecano.
- Foro organizado por Mecha (Movimiento Estudiantil de Chicanos Aztlán).
- Reunión proselitista organizadas por el grupo Pro-Uno, dedicado a la gestión migratoria.
- Reunión con la alianza AFL-CIO y la IUE (International Union of Electricians), dos de las agrupaciones sindicales estadounidenses más poderosas.
- Mitin organizado por el Frente Cívico, en el que participaron gente de Jalisco, Baja California, Chihuahua y Michoacán.
- Reunión con la Federación de Clubes del Sur de California, (organizaciones de migrantes Zacatecanos), la cual se dividió en dos grupos: el primero en apoyo al PRI y el segundo en apoyo al PRD.¹⁴⁵

¹⁴⁵ La Jornada, suplemento especial en: Masiosare, AGUIRRE M, Alberto, "La Batalla por el Voto de los Ausentes", año 3, número 127, Domingo 21 de mayo de 2000, pp. 3-5.

Encuentros
sostenidos
por parte del
Partido Acción
Nacional

- Por cortesía de los Amigos de Fox en E.U.A., casi medio millón de familias mexicanas establecidas en aquél país recibieron una tarjeta telefónica de 3 minutos, para llamar a sus poblaciones de origen y exhortar a sus parientes a "votar", por el cambio que les conviene.
- Los amigos de Fox establecieron contacto con grupos como: Jay Forum y Lulat, además de integrar una red de activistas políticos y *catedráticos en distintos puntos del país para conformar una agenda con las principales demandas de mexicanos radicados en el extranjero*

Sobre este tenor, existen algunos antecedentes: En Guanajuato, cuando Vicente Fox, era gobernador se aplicó un programa llamado: "Mi comunidad" dirigido a la inversión en maquiladoras, donde los migrantes aportaron 60 mil dólares y el gobierno guanajuatense otorgó un crédito por la misma cantidad, generándose 3000 empleos.

- Se reunió con la Organización "Mi México", integrada por mexicanos migrantes por el cambio, la cual se fundó para solicitar la reintegración de los migrantes mexicanos a la patria. Cuyo trabajo se realizó en California, Texas, Arizona y Nuevo México.
- Realizó una visita en Bakerville y Fresno, donde visitó a mexicanos radicados en el extranjero.
- Además realizó algunas reuniones con Congresistas y Senadores en el Capitolio de Washington, ofreció una conferencia de prensa con Barry McCaffrey, en las escalinatas del Departamento de Justicia, dio una Ponencia en el Senado de California, se reunió en Sacramento con Congresistas y dio un discurso en el Senado.¹⁴⁶

¹⁴⁶ La Jornada, suplemento especial en: Mastosare, AGUIRRE M, Alberto, "La Batalla por el Voto de los Ausentes", año 3, número 127, Domingo 21 de mayo de 2000, pp. 3-5.

CONCLUSIONES

De manera particular en el avance del presente estudio, se realizaron una serie de propuestas y consideraciones por cada capítulo, las cuales dieron respuesta a diversas interrogantes planteadas en el desarrollo del mismo. Por tal motivo, a continuación procederé a señalar los aspectos de mayor relevancia, así como el desarrollo de algunas conclusiones propositivas, con el objeto de contribuir, dentro de lo posible a la adecuación de la realidad social de nuestro tiempo:

La representación y la participación forman un vínculo indisoluble en la democracia

PRIMERA: Una democracia es representativa cuando las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos. Las enormes comunidades que hoy forman las modernas naciones, no pueden, participar directamente en las cuestiones públicas, en el gobierno, pues no es posible reunir gigantescas asambleas y discutir en su seno. Por lo tanto, para representar al pueblo, para actuar en su lugar se elige (atendiendo a determinado número de habitantes), a un grupo de personas con suficiente autoridad para interpretar y convertir en mandatos, para todos obligatorios (leyes), la voluntad de la mayoría. En nuestro país, esos representantes forman el Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y Senadores), y en los estados, las Cámaras locales.

Cada voto debe tener aproximadamente el mismo valor para determinar el resultado de las elecciones (por lo que ningún voto puede valer más que los demás, sin importar la ocupación, sexo, fortuna o capacidades personales del ciudadano sufragante) y, en consecuencia, suponiendo que cada miembro de la legislatura (con un voto cada uno) pertenece a un distrito electoral territorial, el mismo debe representar igual número de electores.

SEGUNDA: Es conveniente precisar que únicamente la participación consciente, formada e informada, de los ciudadanos en la vida política, y no solamente en los procesos electorales, es garantía de avance democrático y aseguramiento de la transparencia, pulcritud, y confianza en ellos. Por lo que en un primer requisito para tales efectos sería establecer la obligatoriedad del voto, así el elector sabría para qué y por quién vota, ya que de lo contrario se fomenta que cada día gane terreno uno de los principales problemas al que se enfrentan al creciente abstencionismo electoral de los ciudadanos pertenecientes a las más diversas capas de la sociedad.

TERCERA: Ningún otro control sustituye al ciudadano advertido y participante, reglas políticas claras y caminos innovadores, al menos en nuestro medio, como el referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato conferido, la obligación del cumplimiento de programas y promesas. Es conveniente impulsar la incorporación en nuestra Constitución de estas figuras, las cuales permitirán que el ciudadano no sea soberano sólo el día de las elecciones, sino todos los días con poderes públicos y políticos originados en el pueblo, ejercidos por él y para su beneficio. El representante debe tener libertad en sus decisiones ante el cuerpo legislativo, su buena o mala actuación será posteriormente determinada a través del voto que efectúen los representados en la siguiente elección.

La Protección de los derechos políticos

CUARTA: Parten de enunciar el derecho de sufragio, activo y pasivo, según se trate de elegir o ser electo, respectivamente, el derecho de asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, y el derecho de participar en la administración del gobierno; y de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, el Estado mexicano está comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos consignados en distintos instrumentos internacionales.

QUINTA. Hablar de los derechos políticos es hablar del paradigma de la igualdad y de la dignidad de la persona humana. Temas por demás necesarios para que México pueda consolidarse en este siglo XXI con una posibilidad real de ser un Estado respetuoso y recio de los derechos inherentes a todo ser humano, sin distinción de raza, sexo, color, idioma, religión, opinión política o posición económica, para que de esta manera, nuestra sociedad cuente con los alicientes necesarios para hacer de México un país digno para todos.

SEXTA: Tenemos que ser conscientes de la necesidad imperante de hacer que los derechos de los ciudadanos mexicanos que radican en el extranjero se vean fortalecidos cada vez más, recordemos que ellos están obligados a estar en otras tierras arriesgando su vida y su integridad física, y que no pueden ejercer sus derechos políticos en tierras ajenas, para que este México nuestro tenga un gobierno que efectivamente les haga justicia.

La implementación de un instrumento político de defensa para los inmigrantes

SEPTIMA: En la actualidad no existe una adecuada política migratoria en el ámbito federal, estatal o local. Es por ello que los inmigrantes demandan a los cuarenta consulados mexicanos existentes en Estados Unidos, que se ponga fin a las extorsiones, robos y demás violaciones de derechos que sufren cuando retornan a México. En este sentido, es conveniente que nuestro gobierno instrumente políticas económicas y sociales, que entre otros aspectos eviten la emigración de mexicanos a otros países por falta de oportunidades trabajo y de una vida digna en nuestro país, que es la causa fundamental del desplazamiento a Estados Unidos.

Es importante que las Embajadas y los Consulados ofrezcan a las comunidades mexicanas, la oportunidad de defensa y respeto a sus derechos humanos, laborales y políticos, desempeñando su función de representación gubernamental mexicana que corresponda a sus intereses, lo cual puede realizar propiciando y

fomentando a la vez, la conformación y fortalecimiento de sus propias formas de organización.

La extensión del sufragio hacia capas de población desincorporadas

OCTAVA: Recordemos que en algún momento de nuestra historia se restringió el voto a los iletrados, a los indígenas, a los carentes de recursos, a las mujeres, etcétera; hay quienes hoy parecen ceder al prejuicio que discrimina a nuestros compatriotas emigrantes. Muchas cosas se arguyeron en cada uno de esas articulaciones para no dar paso a la civilidad y humanidad que el momento exigía, pero no debemos olvidar que en todos esos momentos críticos, sin excepción, las naciones que avanzaron en su desarrollo fueron las que dieron acceso a la extensión del sufragio a sectores de su población previamente excluidos. No se puede plantear la posibilidad de discriminar en donde nuestra Constitución sólo iguala.

La realidad de México en comparación con otros países donde se realiza la práctica del voto en el extranjero

NOVENA: En la actualidad el voto en el extranjero es una forma que tiende a generalizarse, y si bien la proporción de países que la practican todavía es relativamente limitada, corresponde a una tendencia que parece ir cobrando progresivamente más adeptos; este es un hecho que debe reconocerse, pero también es necesario subrayar que no hay un solo país que haya incorporado esa modalidad de voto que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad y ciudadanía que ofrece México. Vivimos al lado de la potencia más importante de los últimos tiempos, y en condiciones de franca desigualdad; tenemos en Estados Unidos a una de las poblaciones migratorias más numerosas del planeta. Compartimos con nuestros vecinos tensiones variantes, que exigen destreza y carácter para hacerles frente.

Existe violación del derecho al sufragio cuándo a un mexicano no se le permite votar por el solo hecho de residir en el extranjero

DECIMA: Este derecho solo es violado cuando a un ciudadano nacional no se le permite ejercer ese derecho mientras se encuentre residiendo en otro país, de manera temporal o definitiva, siempre que no concurren otras causas que lo inhabiliten, las cuales se encuentran señaladas en la legislación. Esta premisa parte de que se trata de la violación del derecho de sufragio activo.

Efectivamente, en esta clase de voto el problema no es de titularidad de ese derecho, ese mexicano en el extranjero puede votar, solo que se encuentra con una dificultad geográfica; y sobre esta base, el derecho internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio.

Dilema de los inmigrantes y de sus hijos que radican en Estados Unidos

DECIMA PRIMERA: Es importante señalar que los inmigrantes que llegan a Estados Unidos por primera vez, y se ven en la necesidad de construir raigambres en el mismo; tienen un gran arraigo al país y por ello no accesan a la nacionalidad estadounidense, porque piensan que están traicionando a México.

Por otro lado los hijos de estos residentes inmigrantes que ya cuentan con doble nacionalidad, quieren hacer efectivo su derecho al voto, pero no en México, sino quieren ejercer sus derechos políticos en Estados Unidos, es decir a mayor tiempo de residencia en Estados Unidos, menor interés en México.

No se pone en riesgo la soberanía de México, si los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero ejercen su derecho al voto

DECIMA SEGUNDA: Esta es la hipótesis fundamental que se planteó en este trabajo de investigación. Al respecto considero que nuestra ley fundamental en su artículo 39 dispone que la soberanía reside en el pueblo y que éste a su vez la

ejerce "por medio de los poderes de la Unión", votar por tanto, es un acto de soberanía, la cual es exclusiva de una comunidad.

En consecuencia no existe violación a nuestra soberanía porque si la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, quiere decir que las expresiones individuales que se formulan para integrar la voluntad colectiva inherente al ejercicio de la soberanía, constituyen una obligación ante la comunidad de la que cada ciudadano forma parte. La idea de comunidad por lo tanto puede trascender a un determinado territorio; en efecto recordemos también que la propia Constitución nos otorga derechos inalienables y de igualdad ante la ley que no pueden ser suprimidos por limitaciones de carácter geográfico.

Los mexicanos que sí podrían ejercer su voto en el extranjero

DECIMA TERCERA: La pregunta que nos hacemos es: ¿Quiénes deben votar?. No podemos caer en segmentar a la población, es decir, decidir que solamente podrán votar aquellos que estén informados de la situación política y social del país, los que estén temporalmente ausentes, y los que no lo están no podrán votar. No podemos estar en contra de la incorporación política y social de los inmigrantes dentro de nuestro país.

En efecto, los mexicanos que residen en el extranjero consideran que el ejercicio de este voto, es una forma de compensarles ese exilio involuntario y es una forma inigualable de hacerles sentir que aún pertenecen al país. Es un derecho que responde al valor de igualdad y solidaridad. También aquí se asume el principio de "no discriminación", ya que si la democracia es un sistema fundado en la dignidad humana, todos - de alguna manera - estamos contribuyendo al sostenimiento de una democracia selectiva que escoge, privilegia y castiga.

Consideraciones al estudio realizado por la Comisión de Especialistas designados por el IFE

DECIMA CUARTA: La cuestión central de los estudios emprendidos por parte de la Comisión, no fue el derecho de los mexicanos a votar fuera del territorio; sino cómo instrumentar ese derecho y proporcionar las bases adecuadas para su realización. Es importante señalar que en esta investigación se ubicaron las condiciones necesarias donde se realizaría este ejercicio, y el país que concentró más atenciones fue Estados Unidos, porque ahí existe la mayor concentración de inmigrantes.

Es conveniente hacer referencia de la clara delegación de responsabilidades por parte de las autoridades del IFE, ya que son responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, recordemos que en agosto de 1990 el Congreso Mexicano aprobó la nueva legislación electoral: El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que incluye entre sus apartados la creación de una nueva organización electoral que es el responsable de organizar las elecciones federales. Integra bajo su responsabilidad el levantamiento y actualización del padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, los cómputos y otorgamiento de constancias, la impresión y distribución de documentos y materiales electorales; así como lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Consideraciones legislativas para la instrumentación del voto de los mexicanos en territorio extranjero

DECIMA QUINTA: En virtud de la reforma al artículo 36 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, los mexicanos somos titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que nos encontremos el día de las elecciones. Este derecho se podrá ejercer en el extranjero para la elección presidencial una vez que el Congreso de la Unión establezca las reformas legales correspondientes que

posibiliten su puesta en la escena política. Por tanto, el IFE deberá ser la instancia responsable de los procedimientos necesarios que establezca el COFIPE, para que los mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio.

En consecuencia, el sentido del legislador sobre la Reforma constitucional fracción III del artículo 36, fue quitar la limitación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección de Presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa o para elegir senadores cuando se halle fuera de su distrito, pero en su entidad federativa o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentra en su circunscripción.

DECIMA SEXTA: Con base en los criterios constitucionales establecidos anteriormente y toda vez que a la fecha el COFIPE no cuenta con los mecanismos legales correspondientes, resulta conveniente que el Congreso de la Unión lleve a cabo las respectivas adiciones para que se cumpla con ese propósito. No se omite mencionar que en el capítulo V de nuestro trabajo de investigación, se proponen los términos que a nuestra consideración deben de establecerse a los **artículos: 6, numeral 3; 82, numeral 2; 223, numeral 2, inciso e del COFIPE**, con lo que estimamos que se avanzaría en la instrumentación legal para que se haga efectivo este derecho de los mexicanos de votar fuera del territorio nacional.

Partiendo de esta base es que podemos establecer que los ciudadanos mexicanos en el extranjero pueden hacer efectivo su ejercicio al sufragio, si se implementa dentro de la legislación electoral mecanismos legislativos apropiados para ello, el cual puede llevarse a cabo con la colaboración de todos los actores políticos.

DECIMA SEPTIMA: Para que nuestro país instrumente la decisión de permitir el voto en el extranjero se requiere un esfuerzo coordinado entre las distintas organizaciones internacionales como el Congreso de la Unión y la Autoridad electoral, donde el Congreso debe aprobar las leyes electorales pertinentes, mientras que la autoridad electoral a su vez será responsable de la administración de esas leyes. La Secretaría de Relaciones Exteriores, las embajadas del país, la misión ante la ONU y sus consulados tendrían la responsabilidad de ejecutar estos mandatos.

DECIMA OCTAVA: El IFE, ha luchado por asegurar la imparcialidad, limpieza y equidad de los comicios y muy especialmente quienes tienen la responsabilidad legal y moral de custodiarlos, se insiste en que cualquier reforma al marco electoral que nos rige debe cuidar los avances recientemente alcanzados. Por ello, no debe extrañar demasiado el hecho de que un debate que versa básicamente sobre temas de extensión del sufragio, se plantee en términos de calidad y limpieza del voto.

En efecto, el IFE sólo tiene un camino legal y aceptable: poner todo su empeño con rectitud y transparencia, para realizar lo que le toca en el cumplimiento del mandato de realizar la primera votación de mexicanos en el extranjero. No se debe olvidar que el IFE, tiene un compromiso nacional con el voto de esos mexicanos, porque este compromiso forma parte del consenso nacional por la democracia sobre el cual se asienta el instituto.

Responsabilidad histórica del Congreso de la Unión

DECIMA NOVENA: Hoy en día, nuestra Constitución no contiene ningún obstáculo a esta clase de voto. Es nuestro papel histórico y nuestra responsabilidad histórica transitar a la democracia, y los legisladores tienen la posibilidad de abrir caminos para la democracia en México. Nuestro país vive una transformación política, y dentro de este cambio generado, la Reforma del Estado no es inmutable. Es nuestro Congreso de la Unión quien debe legislar

al respecto. Es una decisión política muy importante, trascendente, la cual se encuentra en sus manos y la cual volverá a ser presentada, ya que forma parte de los trabajos de la Reforma del Estado de esta legislatura LVIII.

Dinámica de la legislación electoral

VIGESIMA: La legislación electoral debe estar constantemente sujeta a cambios de acuerdo con la evolución social y política de la comunidad para que se consolide como uno de los instrumentos legales con que cuenta nuestro país para el perfeccionamiento de su desarrollo democrático. Nuestro estado social y democrático debe ser actualizado conforme a las grandes exigencias que la sociedad demanda y por lo tanto, la participación de todos sus ciudadanos debe ser evidente.

BIBLIOGRAFIA

Obras Especializadas:

BERLIN VALENZUELA, Francisco, Derecho Electoral, Instrumento Normativo de la Democracia, Ed Porrúa, México, 1980

_____, Teoría y Praxis Política Electoral, Ed Porrúa, México, 1993

BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Derecho, Ed Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1983.

CARPISO Mc.GREGOR, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 2ª. ed. Ed. Siglo XXI, México, 1979.

_____, Estudios Constitucionales, 3ª. Ed. Coedición Porrúa y la UNAM, México, 1991.

CARPISO Mc.GREGOR, Jorge; VALADES, Diego, El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, 1ra. ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad Universitaria, 1998.

CERRONI, Umberto, Reglas y Valores en la Democracia, Estado de Derecho, Estado Social, Estado de Cultura, Traducción de CHACEL, Blanca, CONACULT, Ed. Alianza, México, 1991.

DION, León, Los Grupos y el Poder Político en los Estados Unidos, Traducción de DOMENECH, Ana, 1ª.ed, Ed. Grijalbo, México, 1967.

DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ed. Ariel, España, 1984.

EMMERICH, Gustavo Ernesto, Las Elecciones en México "Evolución y Perspectivas", Coordinado por GONZALEZ CASANOVA, Pablo, 2ª. edición, Ed. Siglo XXI, México, 1985.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 28ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1989

GALVAN RIVERA, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, 1ª.ed. Ed. Mc.Graw Hill, México, 1997

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 38ª ed. Ed. Porrúa, México, 1986.

- GARITA ALONSO, Miguel Angel, Los Sistemas Electorales Contemporáneos en el Derecho Comparado, "Tesis Doctoral", División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM, México, D.F. 1996.
- GONZALEZ de la VEGA, René, Derecho Penal Electoral, 2ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1991.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Angel, Votar ¿Para qué?; Manual de Elecciones, Ed. Océano, México 1985.
- HANS, Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, 2ª. ed. Ed. Textos Universitarios, UNAM, México 1983.
- HEGEL, Filosofía del Derecho, UNAM, 2ª. ed. México, 1985.
- JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Ed. Nacional, México, 1973.
- JOSE VALENZUELA, Georgette, Legislación Electoral Mexicana 1812-1921, Cambios y Continuidades, 1ª. ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México 1992.
- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano., 12ª. ed. Ed. Porrúa México, 1993.
- MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, Estudio Preliminar de Daniel MORENO, 3ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1982.
- RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, 3ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1956.
- RAWLS, John, Teoría de la Justicia, 2ª. ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Ed. Zarpe, España, 1985.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 3ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, 3ª. ed. Editorial Porrúa, México 1982.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 24ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1996.
- _____, Leyes Fundamentales de México (1808-1957). Ed. Porrúa, México, 1977.

Obras Generales:

Diccionario de Derecho, Rafael de Pina y Vara, México, Porrúa, 1991.

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Real Academia de la Lengua Española, Espasa- Calpe, 19a. ed. 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano, tt. I al IV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1991.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, Ed. Aguilar, 1974.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2000, Editores Mexicanos Unidos, S.A.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Instituto Federal Electoral, México, D.F., Septiembre de 1999.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, año de 1999.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, LVII Legislatura, año de 1999.

Publicaciones Periódicas:

Diario de los Debates, de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, año I, No.8, 31 de marzo de 1998.

_____, LVII Legislatura, año I, No.19, 30 de abril de 1998.

Diario de los Debates, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVII Legislatura, año II, Periodo Extraordinario, No.7, 8 de julio de 1999.

_____, LVII Legislatura, año II, Periodo Extraordinario, No.8, 12 de agosto de 1999.

Informe del Presidente del Tribunal Federal Electoral, "Proceso Electoral Federal (1993-1994)", México, TFE.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Quinta Epoca.

_____, Volumen 205-216, Séptima Época.

Conferencias y Seminarios:

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO,
Coordinada por el Instituto Federal Electoral, los días 11 y 12 de
Agosto de 1998 en la Ciudad de México.

CONFERENCIA TRILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADA,
SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO, Coordinada por el IFE, los
días 2 y 3 de Septiembre de 1998, en la Ciudad de México.

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "EL VOTO DE LOS MEXICANOS
EN TERRITORIO ESTADOUNIDENSE -IMPACTOS NACIONALES Y
BINACIONALES-", Coordinado por el Centro de Investigaciones sobre
América del Norte de la UNAM y el Colegio de la Frontera Norte, el
día 19 de marzo de 1999.

Direcciones de Internet:

Instituto Federal Electoral:
<http://www.ife.org.mx>
info@www.ife.org.mx
<http://www.ife.org.mx/wwwcai/veinfin.htm>

Secretaría General Técnica, "Voto por correo: residentes en España y residentes
ausentes en el extranjero":
<<http://www.mir.es/pciudada/eleccion/votocorr/htm>>

Comisión Electoral de Australia. "How to Vote":
<<http://www.waec.wa.gob.au/howvote.htm>>

Consejo Nacional Electoral de Colombia:
<<http://www.ife.org.mx/wwwcai/semcolom.htm>>

Cámara Nacional Electoral de Argentina:
<<http://www.ife.org.mx/wwwcai/semargen.htm>>

Procesos Electorales del Ministerio del Interior de España:
<<http://www.ife.org.mx/wwwcai/semesp.htm>>

Cámara de Diputados:
<http://www.camaradediputados.gob.mx/sprensa/archivo199/abr29.htm>