

632

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

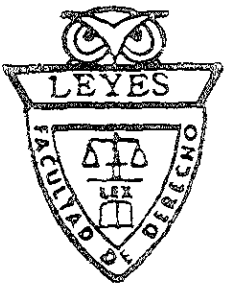


FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

"PROPUESTA PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO".

TRABAJO DE TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MORENO DEL ROSARIO JESUS ADOLFO



ASESOR: CERVERA AGUILAR Y LOPEZ RODRIGO

MEXICO, D. F.

2001

3000113



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 INTERNACIONAL

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El señor MORENO DEL ROSARIO JESUS ADOLFO, inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada: "PROPUESTA PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO", bajo la asesoría del Lic. Rodrigo Cervera Aguilar, trabajo que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobada por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas, en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción 11 del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28, del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito de usted, ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Licenciado en Derecho del señor Moreno del Rosario.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, 25 de octubre de 2001

[Firma manuscrita]
DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJIA
DIRECTORA DEL SEMINARIO

SECRETARÍA DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL

NOTA: "EL INTERESADO DEBERÁ INICIAR EL TRÁMITE PARA SU TITULACION DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES (CONTADOS DE DÍA A DÍA) A AQUEL EN QUE LE SEA ENTREGADO EL PRESENTE OFICIO, EN EL ENTENDIDO DE QUE TRANSCURRIDO DICHO LAPSO SIN HABERLO HECHO, CADUCA LA AUTORIZACION QUE AHORA SE LE CONCEDE PARA SOMETER SU TESIS A EXAMEN PROFESIONAL, MISMA AUTORIZACION QUE NO PODRÁ OTORGARSE NUEVAMENTE, SINO EN EL CASO DE QUE EL TRABAJO RECEPCIONAL CONSERVE SU ACTUALIDAD Y SIEMPRE QUE LA OPORTUNA INICIACION DEL TRÁMITE PARA LA CELEBRACION DEL EXAMEN, HAYA SIDO IMPEDIDA POR CIRCUNSTANCIA GRAVE, TODO LO CUAL CALIFICARÁ LA SECRETARÍA GENERAL DE LA FACULTAD".

México, D.F. a 17 de agosto de 2001

DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PRESENTE

Me dirijo a usted respetuosamente, a fin de someter a su consideración el trabajo de tesis recepcional intitulado "PROPUESTA PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO", que el alumno MORENO DEL ROSARIO JESÚS ADOLFO CON NÚMERO DE CUENTA 9123376-3, ha concluído y en su momento inscrito en el seminario a su digno cargo, bajo la dirección del suscrito, y que a mi juicio ha reunido los elementos formales y metodológicos requeridos.

Por lo anterior, me permito solicitar de su fina atención que, de no existir inconveniente, tenga bien a examinar y en su caso aprobar el trabajo de tesis, a fin de que el interesado continúe con sus tramites recepcionales.

Sin otro particular, me es grato reiterarle las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE



"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
LIC. RODRIGO CERVERA AGUILAR Y LÓPEZ.
ASESOR

**A mis padres, Rosa y Antonio.
Motivo de mi Orgullo, Perseverancia y Esfuerzo.**

**A mis hermanos David, Roberto, Luis, Guillermo,
Antonio y Mariem en espera de su recíproca atención.**

A Dios a quien le debo todo.
Por el Don de la Sabiduría.

PROPUESTA PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

INDICE. -----	1
INTRODUCCIÓN. -----	4

CAPÍTULO 1

Marco Teórico.

1.1. El Estado.-----	10
1.2. La Soberanía.-----	17
1.3. La Democracia.-----	23
1.4. Diferencia entre Voto y Sufragio.-----	31
1.5. Nacionalidad.-----	41
1.6. Ciudadanía.-----	50
1.7. Derechos Políticos. -----	55
1.8. Derecho Electoral. -----	63
1.9. El Proceso Electoral. -----	67

CAPÍTULO 2

Instituciones Electorales.

2.1. El Instituto Federal Electoral.-----	70
2.2. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Sistemas de Medios de Impugnación de las Elecciones.-----	81
2.3. Justicia Electoral y Extraterritorialidad. -----	87
2.3.1. Los Plazos.-----	96
2.3.2. Recurso de Apelación. -----	97
2.3.3. Juicio de Inconformidad. -----	99
2.3.4. Recurso de Reconsideración. -----	101
2.3.5. Las Nulidades. -----	102
2.3.6. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Ciudadanos-----	107
2.3.7. Lugar en donde se Presentarían estos Recursos. -----	110
2.3.8. Sujetos de los Medios de Impugnación. -----	112
2.3.9. Legitimación y Personería. -----	114
2.3.10. Pruebas. -----	116
2.3.11. Efectos de las Resoluciones Emitidas como Resultado de Impugnar Las Elecciones. -----	118
2.3.12. Notificaciones. -----	121

CAPÍTULO 3

Sistemas Comparados de Votación de Países que Permiten el Voto de sus Nacionales en el Extranjero (Una Posible Propuesta para México).

3.1.	El Sistema de Voto Personal en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación. _____	124
3.1.1.	Argentina. _____	126
3.1.2.	Colombia. _____	132
3.1.3.	El Voto de los Peruanos en el Extranjero. _____	141
3.2.	El Voto Personal en el País del que son Nacionales con Reintegro de los Gastos de Desplazamiento. _____	148
3.3.	El Sistema de Voto por Procuración: España y Francia. _____	152
3.4.	El Sistema de Voto por Correspondencia: el Caso de España. _____	159
3.4.1.	La Experiencia Alemana: Voto por Correspondencia de los Empleados Públicos en el Extranjero. _____	164
3.5.	Modalidades Combinadas (Elecciones Legislativas y al Parlamento Europeo) _____	169
3.5.1.	Italia Elecciones para Integrar al Parlamento Europeo. _____	172
3.5.2.	Gran Bretaña: Elecciones Legislativas y Elecciones al Parlamento Europeo para los Service Voters. _____	173
3.5.3.	Francia: Elecciones Presidenciales, Europeas y Procesos Refrendatarios. _____	175
3.5.4.	Bélgica: Voto por Procuración y Voto en el País de Residencia con los Gastos de Desplazamiento. _____	177

CAPÍTULO 4

Organización de las Elecciones en el Extranjero.

4.1.	Contexto Político y Problemática del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. _____	178
4.2.	Antecedentes en México de las Elecciones en el Extranjero. _____	193
4.3.	Origen del Problema: El fenómeno Migratorio y los Mexicanos que Residen Legal e Ilegalmente en los Estados Unidos. _____	196

4.4.	Fundamentación Jurídica.	202
4.4.1.	Reforma Constitucional.	202
4.5.	Requisitos para Poder Votar desde el Extranjero.	215
4.6.	Registro de Electores Residentes en el Exterior.	221
4.7.	Actos Preparatorios de la Elección.	230
4.7.1.	Campañas Electorales y Gastos de Campaña en el Exterior.	230
4.7.2.	Propaganda e información Electoral.	240
4.7.3.	Integración y Ubicación de las Mesas Directivas de Casilla en el Exterior.	245
4.7.4.	Registro de Representantes de Partidos Políticos.	250
4.7.5.	Documentos y Materiales Electorales.	252
4.8.	La Jornada Electoral en el Exterior.	256
4.8.1.	Instalación y Apertura de Casillas.	256
4.8.2.	La Votación.	260
4.8.3.	Observadores Electorales.	267
4.8.4.	Escrutinio y Cómputo en la Casilla.	273
4.8.5.	Clausura de la Casilla y Remisión del Expediente.	278
4.8.6.	Información Preliminar de Resultados.	279
4.9.	Delitos Electorales en el Exterior.	281
4.10.	La Extradición de Nacionales por Delitos Electorales.	288
	Conclusiones	295
	Bibliografía	304

INTRODUCCIÓN

Al haberse eliminado en el texto constitucional la condición de que el voto debe necesariamente emitirse en "el distrito electoral correspondiente" y, en otro ámbito, al ya existir la reforma constitucional que permite la doble nacionalidad, abrió la posibilidad para que la legislación secundaria contemplara mecanismos de votación en ámbitos geográficos más amplios que un distrito electoral: un estado, una circunscripción, en todo el país o en el extranjero.

Estos procesos de reforma han dado pauta a que el derecho electoral mexicano, que ha pasado por un proceso de transición lento y paulatino, llegue a una nueva etapa "la etapa del derecho electoral extraterritorial", la cual falta por concretizarse, mientras no surjan los cambios logísticos y técnicos a nuestra ley electoral, y en tanto no se lleven en México procesos democráticos y electorales cien por cien confiables, para poder después considerar, si es factible o no, llevarlos fuera del país.

Esta nueva etapa del derecho electoral mexicano, ha cobrado tanta importancia en los últimos meses, que actualmente se encuentra en la agenda de la actual reforma del Estado, como un asunto de relevancia electoral

El proyecto, aunque debe procurar tener un alcance mundial, deberá sin embargo estar centrado en los Estados Unidos. El segundo país en importancia al que llegan residentes mexicanos es Canadá, con una comunidad calculada entre 10 mil y 20 mil personas. Según las cifras y estadísticas muestran, el 99 por ciento de los mexicanos que residen en el extranjero lo hacen en los Estados Unidos de Norteamérica y, en consecuencia, cuando hablamos del tema del sufragio de los mexicanos residentes en el extranjero estamos diciendo: "el sufragio de los mexicanos residentes en los Estados Unidos". Cabe mencionar que no en todos los países que reconocen el sufragio en el extranjero lo otorgan con carácter universal. En algunos sólo puede

concederse a funcionarios, a los miembros de las fuerzas armadas o a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranjero.

Por otro lado, la posibilidad de ejercer el voto en el extranjero descansa en diversos hechos:

- a) La expulsión del país de miles de ciudadanos, que aunque eran participantes en la política, tuvieron que dejar el país por razones económicas o de otra índole, ascienden a una cantidad de 21 millones de mexicanos, de los 32.8 millones de hispanos que radican en Estados Unidos, es decir aproximadamente un 66 por ciento, los cuales en su mayoría, tienen más de 18 años, es decir, la edad para ser ciudadanos con plenos derechos en nuestro sistema político.
- b) Que no puede negarse su pertenencia a la comunidad mexicana, entendiéndola a ésta no sólo como a un territorio sino como una colectividad unida por su cultura, lengua, costumbres, tradiciones, sentimientos, todos dirigidos a la unión y destino común del país.
- c) El hecho de que los mexicanos que trabajan en el extranjero, aportan enormes cantidades de divisas. Eso demuestra la conservación de su origen. Este es un hecho incontrovertible que se traduce en un apoyo al desarrollo de su patria a través del trabajo, aunque esto no se pueda efectuar dentro de las fronteras mexicanas. La contribución que los mexicanos en Estados Unidos hacen anualmente a la economía mexicana se ha estimado, según diversas fuentes, en 7.320 millones de dólares para 2001, cantidad que ciertamente puede respaldar perfectamente una inversión sexenal de 76.1 a 356.4 millones de dólares que es el rango de costos, encontrado por la Comisión de Especialistas que estudió el voto de los mexicanos en el extranjero. En el menos deseable de los escenarios las elecciones en el extranjero podrían hacerse autofinanciables, cobrando una cantidad por la expedición de la credencial de elector en el extranjero.
- d) Los mexicanos que se encuentran fuera han demostrado interés en las elecciones mexicanas; como bien lo han manifestado en las dos últimas

elecciones Presidenciales, ejerciendo su sufragio en casillas especiales, que se encuentran en la frontera entre México y Estados Unidos.

- e) El derecho al sufragio y su ampliación a capas cada vez más amplias, de la sociedad ha sido resultado de la acción política de grupos y clases sociales y ha sido *producto* también de las circunstancias históricas especiales como la dinámica demográfica o los cambios migratorios. Aunque es importante hacer mención que la reforma constitucional que permitió la *doble* nacionalidad ha sido impulsada por el Estado, y el voto de los mexicanos en el extranjero por la sociedad.
- f) En un mundo global, son más inmediatos directos y cotidianos los factores económicos, financieros e informativos del exterior que modifican necesariamente el mapa político interior, por lo que el voto de los nacionales debe ser una prerrogativa fundada en la globalización.
- g) Que muchos mexicanos, no han optado por la nacionalidad norteamericana, por temor a perder la propia, aún y cuando reúnen todos los requisitos para obtenerla.
- h) Que la legislación comparada registra muchos casos, en donde se presenta la oportunidad de ejercer el sufragio fuera del territorio nacional, sin que esto afecte los principios fundamentales de la dignidad y de las soberanías nacionales.
- i) Que representantes de los distintos partidos políticos, han planteado la conveniencia de realizar los cambios en la legislación, que permita a los nacionales mexicanos ejercer su sufragio desde otro país.
- j) La situación que millones de mexicanos en el exterior guardan, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos.

En este mismo contexto, la *doble* nacionalidad y la eventual posibilidad de votar desde Estados Unidos en las elecciones mexicanas traería algunos efectos: se fortalecería el vínculo de los emigrantes con México (vínculo que como dijimos anteriormente trae al país millones de dólares que contribuyen a nuestra economía), y por otro lado, por su propio interés electoral, los partidos

políticos mexicanos pondrían la atención que merece el problema de los inmigrantes y los indocumentados. De este modo se fortalecerían los vínculos sociales y políticos ante nuevas y crecientes realidades que tienden al desarraigo de los mexicanos emigrantes con su país, y se llamaría la atención sobre el tema de los emigrantes en el ámbito político. No son malas razones.

Otro posible efecto, es que el voto en el extranjero fortalecería y maduraría las instituciones, los procedimientos electorales y la democracia mexicanas, porque entre más amplio sea el electorado de un país y más ciudadanos estén en condiciones de votar más fuerte, democrática y amplia es una nación.

No obstante, junto con los posibles efectos, el voto en el extranjero atraería dificultades, como los problemas, políticos, demográficos, técnicos y legales, concomitantes a una relación binacional densa y compleja, existente entre México y los Estados Unidos de América.

Entre los principales problemas políticos, legales y demográficos, tenemos que sobre el voto en el exterior no puede existir un control relativo al afecto político que guardarían los mexicanos fuera del país, es decir, cuando se contraponga el voto en políticas que puedan afectar a México o Estados Unidos, como lo han hecho las políticas discriminatorias y restrictivas de la inmigración mexicana que postulan partidos de allá, o por la atención razonable que los mexicanos exigimos.

Otro argumento, es que el resultado de los votos provenientes del extranjero, en algunos países (Argentina, España, Colombia, Francia, etc.) no tiene grande influencia en los resultados electorales finales, aunque existen países, como Estados Unidos, en los cuales este tipo de voto sí cuenta con tal posibilidad, como sucedió en la espera y recuento de los votos postales en el Estado de Florida, durante las últimas elecciones Norteamericanas. De aquí, que no descartamos la posibilidad de que México se encuentre en una similar situación ante el número tan grande de mexicanos que reside en el país vecino,

y que se estima en una cantidad igual a la de las dos entidades con mayor población en edad de votar, que son el Distrito Federal y el Estado de México.

Sin embargo, los problemas técnicos, que inciden en el derecho comparado y el derecho internacional, constituyen uno de los principales objetivos a desentrañar en la presente obra, con base en un plan de trabajo de investigación que incluye cuatro partes. Tres capítulos teóricos y conceptuales para las tres primeras, y un caso de propuesta para el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior para la cuarta.

La primera parte aborda "Cuestiones Conceptuales" en la que se revisan los conceptos del estado, la soberanía, la democracia, la diferencia entre voto y sufragio, nacionalidad y ciudadanía, los derechos políticos, derecho electoral, partidos políticos, así como la importancia del proceso electoral, y la explicación de cada uno de ellos enfocados desde una perspectiva del ejercicio de sufragio de los mexicanos en el exterior.

La segunda parte, se encarga de exponer algunas de las Instituciones Electorales, que podrían tener una participación ineludible en la organización de las elecciones en el exterior: El Instituto Federal Electoral, El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la justicia electoral y la extraterritorialidad así como los medios de impugnación de las elecciones; los plazos; lugar donde se presentarían estos recursos, las pruebas, las notificaciones, etcétera, todo esto encauzado desde un aspecto extraterritorial.

En el capítulo tercero desarrollamos las experiencias del voto en el exterior en el ámbito internacional. La idea de estos enfoques comparados es aprender de la experiencia internacional, para lo cual puntualmente se expuso: el sistema de voto personal; en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación, embajadas o consulados, el sistema de voto por procuración, el sistema de voto postal o por correspondencia, y las modalidades combinadas, es decir, las elecciones legislativas y al parlamento europeo concertadas

alternativamente con los distintos sistemas de votación desde el exterior. Aunque es muy probable que el proyecto de sufragio fuera del territorio nacional requiera tomar en cuenta las leyes y las disposiciones de otros países su eventual aprobación será expresión única y soberana de los mexicanos.

En la cuarta parte, se presenta la idea de reproducir total o parcialmente, nuestro derecho procesal electoral, para mostrar al elector cómo opera la metodología del sufragio dentro del territorio nacional; para poder después tratarlo desde una perspectiva extraterritorial, en la cual propusimos, junto con la Comisión de Especialistas que Estudio el Ejercicio del Voto de los Mexicanos en el Exterior, distintas modalidades de registro, campañas electorales, formas de votación, la índole de los órganos electorales, la naturaleza de los partidos y sus prerrogativas, las condiciones de desarrollo de las campañas electorales, cada uno de los pasos de la jornada electoral, las sanciones penales, etcétera, todo enfocado en un aspecto extraterritorial.

Finalmente, esperamos que el presente trabajo de investigación, sirva como manual de referencia a todos aquellos que estén interesados, o que tengan en sus manos, la delicada tarea de llevar a cabo el "ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior". Pero advertimos puntualmente, que no es oportuno preservar por más tiempo en lagunas a nuestra legislación electoral, mucho menos cuando se han logrado los niveles de confianza y certeza que tantos años ha costado a nuestro sistema electoral.

CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO

1.1. EL ESTADO

El Estado surge de la necesidad del hombre de tener una comunidad política y socialmente organizada y que pasó desde sus orígenes más primitivos hasta los tiempos modernos de una organización patriarcal hasta la figura del hoy conocido Estado democrático.

En materia internacional existen diferentes definiciones del Estado pero en todas ellas es común encontrar los tres elementos que conforman al Estado que son el territorio la población y el gobierno.

Para el derecho interno el concepto del Estado se limita a la idea de que el Estado es soberano para tomar decisiones y actos de gobierno solamente dentro de su ámbito territorial o nacional pero no así en el ámbito internacional o extraterritorial, ya que su organización política y jurídica se limita e impone únicamente a la esfera de sus gobernados, a través de normas y leyes, y aunque muchas veces estas mismas normas y leyes son legitimadas y aplicadas por la misma comunidad internacional no por eso son aplicables a los nacionales de otro Estado.

Para Efraín Polo Bernal el Estado "es la unidad soberana organizada de decisión y de acción en la que convergen elementos formativos como la población y el territorio con elementos de orden, de poder y de gobierno; una unidad dialéctica de ser y de deber ser, de acto y de sentido, encarnado en una realidad social" (1)

(1) Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional Editorial Porrúa, México 1985. p.100

De esta definición deducimos que el Estado ejerce su capacidad de acción y de decisión solamente dentro de su ámbito territorial y poblacional (pero no así fuera de él) a través de elementos de orden de poder y de gobierno dentro de una realidad social que es solamente aplicable a la esfera de sus gobernados.

Por su parte Eduardo García Máynez concibe al Estado "como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio". (2)

Es decir que esta organización jurídica de una sociedad o un pueblo sólo se ejerce en un determinado territorio y por lo tanto esta organización es sólo aplicable para los que se encuentran dentro del mismo territorio.

De estas dos definiciones podemos deducir que el Estado es una organización política territorial formada por individuos que están sometidos a normas jurídicas y sociales que tienen una cierta obligatoriedad y coercitividad que son creadas de manera autónoma por los mismos órganos del Estado y que a su vez son legitimadas por la misma comunidad nacional.

Para los doctrinarios internacionalistas el Estado tiene un enfoque distinto ya que el Estado no sólo se interrelaciona con los gobernados sino que también con distintos sujetos de derecho internacional y con otros Estados.

(2) García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1979. p.98

Para Carlos Arellano García el Estado "es la estructuración jurídica de una comunidad humana, con un territorio y gobierno propios dentro del conglomerado de países". (3)

Max Sorensen define al Estado soberano de la siguiente manera: "El Estado soberano es, por regla general, un Estado en el cual una autoridad política central – el gobierno – representa a dicho Estado interna y externamente. Los Estados pueden adoptar muchas formas constitucionales y políticas diferentes; y resulta útil examinar estas diversas formas en relación con sus respectivas posiciones como sujetos de derecho internacional ". (4)

De estos dos conceptos podemos decir que el Estado es una institución jurídica que cuenta con una población, territorio y gobierno sobre los que decide de manera soberana e independiente, tanto interna como externamente, con fundamento en una base constitucional.

Una de las características de los Estados modernos y que más resalta en la comunidad internacional es el ejercicio de la soberanía a la que tienen acceso estos, y que es en sí el derecho que tienen los Estados para tomar sus decisiones con independencia, autonomía y sin la intervención, injerencia o presión del algún otro Estado.

(3) Arellano García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público Tercera edición. Editorial Porrúa. México 1997. p 287

(4) Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión. México 1992. p.262.

Con la propuesta del ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero el Estado mexicano tendría que ejercer parte de su soberanía en el exterior, en lo que se refiere a esa capacidad de tomar decisiones con independencia y autonomía y por lo tanto será necesario ejercer la soberanía extraterritorialmente que en un momento determinado el Estado mexicano declare y organice sus elecciones en un país ajeno, con validez, legitimidad y transparencia.

Por otro lado, el Estado mexicano no sólo tiene el reto de ejercer parte de su soberanía en el extranjero, ya que la organización de una elección sin el ejercicio de la soberanía carecería de todo sentido, sino que aún más, el Estado mexicano debe de tener, por lo menos, perfectamente ubicados en territorio ajeno dos de los elementos que lo integran y que son básicamente el elemento poblacional y el de gobierno; ya que sin la presencia de dichos elementos sería imposible la organización de una elección extraterritorial.

El elemento poblacional desde el punto de vista político y jurídico está constituido por todos aquellos individuos que independientemente del lugar de su residencia gozan de la categoría de mexicanos de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 30 constitucional.

El concepto del pueblo, que es un elemento básico del Estado rebasa meramente el de población, en un sentido cuantitativo, porque pueblo es un concepto jurídico - sociológico. En su raigambre sociológica constituye el elemento del Estado formado por sus pobladores, que en el caso de México se remonta hasta los tiempos prehispánicos y que forman la cultura básica de nuestra nación. El pueblo es el sujeto jurídico - político constituido por una noción colectiva de pertenencia a una comunidad que tiene un sentido de identidad en el tiempo.

El pueblo es originariamente una idea de carácter sociológico: el conjunto de individuos que integran una comunidad y que se reconocen como pertenecientes a ella, y por lo tanto ligados entre sí por un vínculo de solidaridad, de pertenencia al mismo origen en el pasado y de proyección hacia el futuro. (5)

Los miembros de un pueblo se sienten afines entre sí; comparten cultura, costumbres, religión, lengua, y forman una entidad.

El pueblo que habita allende las fronteras, en el caso de México, pasa por un proceso de integración de dos razas, de dos culturas diferentes la Mexicana y la Norteamericana, lo que ha ido configurando una nueva entidad sociológica comunitaria, principalmente en el territorio de los Estados Unidos de América.

Los miembros de un pueblo pueden desplazarse de un lado a otro y sin embargo no por eso pierden su sentido de identidad, porque pueden seguir compartiendo elementos comunes de cultura, lengua, religión, costumbres, entre otras cosas, y tanto es así que en el territorio de los Estados Unidos de América existen barrios o zonas en donde se encuentran perfectamente ubicados los miembros que pertenecen a una determinada comunidad, como lo es el caso de la existencia de los barrios mexicano, chino, italiano, etcétera.

En conclusión podemos decir que parte del elemento poblacional del Estado mexicano se encuentra perfectamente ubicado en el territorio de los Estados Unidos de América, y que se encuentra integrado por todos aquellos millones de mexicanos que radican tanto legal como ilegalmente en dicho territorio.

(5) Instituto de Investigaciones Jurídicas Constitución Política Comentada. Novena edición. Tomo I. Editorial Porrúa. U.N.A.M. México 1997. p. 469

El elemento de gobierno del Estado lo podemos entender en este caso como la capacidad de organización jurídica, política y social que ejerce el Estado a través de sus distintos órganos y que determinan la orientación que ha de llevar el país y que en el caso específico del sufragio de los mexicanos en el extranjero sería aquella capacidad de organización jurídica, política y social que tiene el Estado para organizar sus elecciones a través de uno de sus órganos y que es precisamente el Instituto Federal Electoral, cuyo reto y función principal es organizar en un primer momento elecciones limpias, transparentes y eficientes dentro del territorio nacional para después considerar si es factible llevarlas a territorio extranjero.

El concepto de gobierno se puede ver desde dos puntos de vista, según Emilio Fernández Vázquez, uno objetivo y el otro subjetivo.

Desde el punto de vista subjetivo lo ha definido como "la parte del ordenamiento jurídico que disciplina la formación de la voluntad pública y su manifestación en el orden jurídico a fin de integrar al pueblo con el Estado". (6)

De este concepto podemos decir que uno de los fines del gobierno de un Estado es integrar al pueblo con el Estado y que con el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero se intenta hacer participantes de las políticas y direcciones que ha de llevar el país a aquellos nacionales que radican en el extranjero por uno u otro motivo, con el fin último de poderlos integrar o por lo menos identificar con el Estado mexicano, a través de diversas instituciones electorales como lo son la democracia, el derecho electoral, los derechos políticos, entre otras.

(6) Fernández Vázquez, Emilio Diccionario de Derecho Público Administrativo y Constitucional, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina 1981. p 359

Desde el punto de vista objetivo el mismo autor lo ha definido como "la estructura institucional especializada mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas; Es el conjunto de órganos, agentes o representantes por medio de los cuales actúa el Estado, persona moral o jurídica, cuya incapacidad natural de obrar suplen ellos". (7)

Con todo esto México debe de llevar a cabo, además, una política exterior adecuada con los Estados Unidos de América para que en un momento dado pueda llevarse a la práctica el ejercicio del sufragio de los mexicanos en dicho país. Para llevar a cabo dicha política exterior, México tiene un total de 104 misiones diplomáticas en el extranjero – entre embajadas, misiones y consulados – 44 de ellas se encuentran en los Estados Unidos: Una embajada en Washington, dos misiones (ante las Naciones Unidas y la OEA), 19 consulados generales y 21 consulados de carrera. (8)

(7) Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional y Fiscal. Op. Cit. p..360.

(8) Cfr. Programa Paisano para el Periodo Vacacional de Verano. Boletín Informativo. Comunicado de Prensa. Secretaría de Gobernación – Secretaría de Relaciones Exteriores. México 5 de julio de 2001

1.2 LA SOBERANIA

El concepto de soberanía originariamente se empleó para defender la capacidad suprema de los reyes como titulares del ejercicio del poder, por encima de las autoridades eclesiásticas o de los señores feudales, dentro del marco del Estado nacional.

En México José María Morelos y Pavón expresaba en los Sentimientos de la Nación que la soberanía dimanaba, inmediatamente del pueblo.

Por su parte J.J. Rousseau decía que todos los individuos de una nación, disponen de una fracción de soberanía, siendo una consecuencia práctica de esta forma de entender la soberanía el ejercicio del sufragio universal que otorga a cada hombre un voto independientemente de su condición social, económica y cultural.

De aquí se desprende que la soberanía del pueblo se transfiere a los órganos de poder público pero éstos a su vez actuarán siempre y conscientemente en nombre del pueblo. Podemos también decir que los órganos de poder público y los poderes constituidos, no ejercen la soberanía porque sólo ejercen un cargo o un mandato lo cual es muy distinto porque el único titular de la soberanía es el pueblo, por lo que en teoría el dirigente es apenas un empleado comprometido a cumplir las instrucciones que recibe de las órdenes de las masas, o en términos más apropiados, del "pueblo". Por lo que la soberanía es el poder del pueblo, inalienable, imprescriptible e indivisible que le permite independencia internacional y su supremacía nacional, y que es ejercida por delegación del pueblo a través de órganos públicos internos y externos, de aquí que hayamos considerado importante desentrañar el concepto de la soberanía interior y exterior para poder comprender mejor el concepto de la soberanía. (9)

(9) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política Comentada, Op. Cit p 470

La soberanía exterior surge de la relación que tiene México con otros Estados en un marco de igualdad e independencia, es decir que no hay ninguna potestad superior a la suya en el exterior.

La soberanía interior es un poder de mando y potestad que ejerce el Estado en la esfera de su territorio. La soberanía no admite otro poder de mando y de decisión por encima o equiparado a él. El pueblo es el titular original de la soberanía y esta soberanía se consagró en la Constitución que es el ámbito en donde el pueblo constituye su propio poder soberano. (10)

Al ser la Constitución el lugar en donde el pueblo subyuga su voluntad y constituye su propio poder soberano, ninguna ley o tratado puede estar por encima o contradecir nuestra Constitución, porque entonces estos estarían por encima de nuestra soberanía, de la voluntad popular y al final de cuentas por encima de las garantías individuales de los nacionales en quienes reside esencial y originalmente la soberanía. (11)

El artículo 133 Constitucional lo marca así cuando dice que aunque el tratado internacional, así como la Constitución y leyes emanadas del Congreso de la Unión son la ley Suprema de toda la unión, no por eso se entiende que el tratado este de acuerdo con la Constitución.

(10) Cfr. Heller Hermann. La Soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1995 p.225.

(11) Cfr. Acosta Romero, Miguel y Catañeda González, Jorge. La Observación Internacional de Elecciones. Editorial Porrúa. México, 1997. p 69.

Por lo que de aquí deducimos que la Supremacía Constitucional y la supremacía del orden jurídico internacional son equiparables. En consecuencia podemos decir que la soberanía es aquel poder que tiene el pueblo, inalienable, imprescriptible e indivisible, que le permite independencia internacional y supremacía nacional. (12)

De esta independencia internacional que tienen el pueblo y el Estado surge el concepto de la no-intervención y el de la autodeterminación de los pueblos.

La soberanía como concepto del derecho internacional tiene tres aspectos fundamentales según Max Sorensen: externo, interno y territorial.

El aspecto externo de la soberanía "es el derecho del Estado de determinar libremente sus relaciones con otros Estados o con otras entidades sin restricción o control por parte de otro Estado". (13)

Este aspecto de la soberanía se conoce también con la denominación de independencia y a este aspecto se refieren principalmente las normas de derecho internacional

Siguiendo con este autor, el aspecto interno de la soberanía consiste, "en el derecho a la competencia exclusiva del Estado para determinar el carácter de sus propias instituciones, asegurar y proveer lo necesario para el funcionamiento de ellas, promulgar leyes según su propia selección y asegurar su respeto".

(12) Cfr Acosta Romero, Miguel y Castañeda González, Jorge. La Observación Internacional de las Elecciones. Op. Cit p. 69

(13) Sorensen Max Manual de Derecho Internacional Público. Op.Cit p 264.

El aspecto territorial de la soberanía consiste "en la autoridad completa y exclusiva que un Estado ejerce sobre todas las personas y cosas que se encuentran dentro, debajo o por encima de su territorio". (14)

Por último Sorensen nos dice que la soberanía territorial es la regla más importante del derecho internacional.

En nuestro derecho interno la soberanía, reside esencial y originalmente en el pueblo y se instituye en beneficio del mismo.

El artículo 39 Constitucional a la letra dice: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Este precepto efectúa la declaratoria por virtud de la cual el pueblo se señala a sí mismo como soberano, siendo el Poder Constituyente expresión de esa voluntad popular, quien a su vez manifiesta la decisión de que sea el pueblo el titular de la soberanía, es decir el Poder Supremo de la República.

Tomando como fundamento este artículo constitucional entendemos que el pueblo es el titular de la soberanía, pero ¿podrán también ser titulares de la soberanía aquellos nacionales que radican en el exterior y que son también una parte integrante del pueblo mexicano?

(14) Sorensen Max Manual de Derecho Internacional Público. Op. Cit. p. 264

Los mexicanos que radican en el exterior sí son considerados como parte de nuestro pueblo, aunque hayan adquirido otra nacionalidad, en virtud de lo que marca el artículo 37 constitucional en su apartado a) que dice que "ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad".

En segundo lugar no sólo son considerados como nacionales y como parte de nuestro pueblo, sino que no existe ninguna condición expresa para no considerarlos también como ciudadanos, porque además de tener la nacionalidad mexicana muchos de ellos pueden también cumplir con los requisitos que marca el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son básicamente tres: 1. -Tener la calidad de mexicano. 2. -Tener la mayoría de edad y; 3. -Tener un modo honesto de vivir.

La nacionalidad según lo expondremos en su oportunidad es un complejo de relaciones jurídicas que vinculan activa y pasivamente (a través de derechos y obligaciones) al sujeto titular, con un determinado estado "nacional". La ciudadanía está constituida por el conjunto de personas de nacionalidad mexicana que en una organización democrática son titulares de los derechos políticos que la Constitución señala. (15)

De estos conceptos podemos precisar que son los nacionales mexicanos los que tienen "capacidad para el ejercicio de la soberanía popular que reside esencial y originalmente en el pueblo", del cual se ha postulado que forman también parte los mexicanos que radican en el exterior.

(15) Cfr. Texeiro Vallado, Haroldo. Derecho internacional Privado. Introducción y Parte General. Editorial Trillas. México 1987. p. 354.

Doctrinalmente o teóricamente los mexicanos que se encuentran en el exterior podrán manifestar la soberanía a través del ejercicio del sufragio, ya que con el ejercicio del sufragio se puede alterar o modificar una forma de gobierno, siendo esto a su vez una característica del ejercicio de la soberanía. *De facto* resulta difícil que el Estado mexicano, pueda ejercer la soberanía, entendiendo a esta como ese poder de mando o de representación a favor de aquellos mexicanos que radican en el exterior, por el hecho de encontrarse fuera del territorio nacional, por lo menos en lo que se refiere al concepto de la soberanía territorial en donde el Estado ejerce su poder de mando de representación y autoridad sobre aquellas personas o cosas que se encuentran dentro, debajo o por encima de su territorio.

Pero con esto tampoco se quiere decir que el Estado mexicano no pueda ejercer una soberanía exterior, a favor de aquellos mexicanos que se encuentran en el extranjero, en virtud de que el Estado mexicano puede establecer relaciones con otros Estados, en un marco de igualdad e independencia, con el propósito de defender a los mexicanos inmigrantes, que residen legal e ilegalmente en el exterior, a través de la protección consular o diplomática.

Finalmente el Estado mexicano deberá de ejercer una política y soberanía exterior eficaz y eficiente, con el fin de que los Estados Unidos respeten el derecho humano, político y esencial del sufragio al que se pretende tengan acceso todos los mexicanos que se encuentren en el exterior, independientemente de que éstos radiquen tanto legal como ilegalmente en el territorio de otro Estado.

Por último podríamos también decir que si en un país no se permite el acceso a la democracia y al ejercicio de la soberanía por medio del sufragio, en ese país se encuentran menoscabados los derechos humanos.

1.3 LA DEMOCRACIA

De acuerdo con su significado original democracia quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo. El término democracia y sus derivados provienen de las palabras griegas demos (pueblo) y cratos (poder o gobierno). La democracia es "la doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos – principio que anuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo -; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio". (16)

En una acepción moderna y generalizada, democracia "es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes". (17)

Por lo que la democracia es una postura radical que se basa en que todos los hombres participen en el gobierno de sus comunidades políticas.

La democracia implica el poder del pueblo, ya que el pueblo es la base existencial del Estado, y cuyas instituciones radican en las ideas de libertad, igualdad y justicia rechazando toda forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario.

Por medio de la democracia el pueblo afianza su participación y control sobre aquellos que ejercen el poder público, dándole a su vez una legitimación política.

(16) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Décima tercera edición Letra D – H. Porrúa. U.N.A.M. México, 1999. p. 892

(17) Idem.

En la democracia pura no hay gobierno ni gobernados, sino acción de los individuos encaminada a dar vida al Estado por el camino de la cooperación y atendiendo a los mecanismos de control del poder público con renovación de éste, y esto sólo se puede lograr mediante el ejercicio del sufragio.

Nuestra Constitución Política habla de la democracia en el artículo 3º y 40 Constitucional.

El artículo 40 constitucional dice a la letra lo siguiente:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

* El subrayado es del autor

La palabra democracia -como antes vimos por su origen etimológico- implica el poder del pueblo, pero esto no quiere decir que todo el pueblo o la comunidad puede participar a la vez en las decisiones y es por eso que debe de nombrar representantes que son elegidos mediante el ejercicio del sufragio, ya que es un medio por el cual el pueblo manifiesta su voluntad y por el cual le da a sus representantes legitimidad, para que tengan la capacidad para resolver por todos los medios posibles los problemas que afectan a la República.

En síntesis, el artículo 40 Constitucional hace referencia al Estado mexicano democrático y al concepto de la soberanía, la cual reside esencial y originalmente en el pueblo así como al concepto de la democracia que se ejerce directamente mediante el ejercicio del sufragio, y de la forma en que se estructura el Estado, que al final de cuentas es consecuencia misma de la soberanía y de la democracia que ejerce el pueblo y por la cual le da legitimidad al Estado y a sus órganos para realizar sus distintos actos de poder público.

El artículo 3º Constitucional en su fracción II en su inciso a) hace referencia al criterio que debe de orientar la educación en México:

Además: (el Estado)

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. * El subrayado es del autor

b) Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos – atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

El artículo 3º Constitucional nos habla de uno de los objetivos principales de la democracia y que es el luchar contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Por eso es que el criterio que orienta la educación en México es precisamente el de fomentar la democracia y el nacionalismo en cada uno de los mexicanos, principalmente a través de la educación preescolar, primaria y secundaria, que son impartidas de manera obligatoria y gratuita por el Estado.

Por lo que de este artículo Constitucional se concluye que la concientización de la democracia en cada uno de los mexicanos, tiene sus orígenes y principios en los Centros e Instituciones escolares, ya que es precisamente en estos lugares en donde a los individuos se les hace conscientes de los problemas políticos, jurídicos, económicos y sociales por los que atraviesa el país, además de que es el lugar adecuado para fomentar la cultura y las raíces que dan vida al nacionalismo y al amor a la patria.

De aquí surge la idea de que los ciudadanos mexicanos que tengan una mayor educación democrática, serán los que mejor ejerzan su sufragio, porque lo ejercerán de una manera más razonada y consciente dentro del régimen de igualdad política.

¿Pero qué sucede con los mexicanos que se encuentran en el extranjero?, ¿podrán acaso ellos ejercer de una manera consciente y razonada su sufragio, cuando no viven siquiera la problemática por la que atraviesa el país, y esto debido a que han radicado por muchos años en el exterior? ¿No podrían estos mexicanos que radican en el exterior, enterarse de la problemática por la que atraviesa el país y de las propuestas y plataformas que ofrecen los partidos políticos para solucionar dichas problemáticas, y ejercer por ende de una manera consciente su sufragio, a través de la comunicación que muchos de ellos aún guardan con nacionales que radican en nuestro país?. (18)

En este orden de ideas tampoco queremos proponer que los mexicanos que radican en el extranjero tengan acceso en un primer momento a una democracia representativa, sin antes haber atrevesado por una consulta pública en donde aquéllos opinen sobre los asuntos públicos del país y su problemática, social, jurídica y económica y en donde además se les formulen algunas otras preguntas como las siguientes: ¿Esta usted aún interesado en la vida política del país?, ¿Tiene usted familia que aún radique en el país?, ¿Cuántos años lleva usted radicando en el exterior?, ¿Piensa algún día regresar al país?, ¿Si fueran hoy las elecciones, y fuera factible que usted participara y que su sufragio surtiera efectos en nuestro país, usted sufragaría?, entre otras.

(18) Las plataformas y propuestas políticas son aquellas causas o ideales cuya representación asume un sujeto para algún fin, por lo general interesado. En México se refiere a la constitución, base fundamental o programa de principios de un partido político o de cualquier candidato a puesto público de elección popular. (Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo II J – Z. Editorial Porrúa. México, 2000 p. 1)

El fin de la propuesta de que los mexicanos en el extranjero tengan acceso en un primer momento a una consulta pública, es con el fin de comprobar que estos aún tienen algún interés hacia la nación y que se compruebe de este modo el vínculo jurídico y político que aún estos guardan con la misma, con el objetivo de tener una referencia del grado de participación en las elecciones realizadas en el extranjero, en un momento dado, de los mexicanos que radican allá y comprobar de este modo también el grado de abstencionismo de éstos, con el fin de evitar gastos electorales innecesarios que implicaría el organizar una elección en el extranjero, o en su defecto el de poder organizar de una manera más eficiente una elección. (19)

Por medio de este tipo de representatividad democrática, los mexicanos en el exterior tendrían acceso a medios de propuesta e información más directos, descubrirán que el gobierno mexicano está aún interesado en su regreso al país y aún más de que está dispuesto a proteger sus derechos en el exterior y que en este caso específico es el derecho político y humano de acceso al sufragio; y así estarán conscientes de que aunque no viven en el país, su decisión de sufragar es importante, pues participarían indirectamente en la toma de decisiones que conducirán en un momento dado la política y organización del país.

(19) La Consulta popular es "un mecanismo mediante el cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, municipal, distrital o local es sometida según el caso, a consideración del pueblo, para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

Para los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, la mesa sobre la "Nueva Relación del Gobierno con la Sociedad" de la Reforma Democrática del Estado adquiere particular relevancia dado que la sociedad civil puede contribuir al desarrollo de la Reforma, aportando sus propuestas. Considerando lo extenso de nuestro territorio la forma ideal para canalizar estos planteamientos fue organizando una serie de consultas, distribuyéndose geográficamente en regiones (Comisión de Participación Ciudadana. Consulta Nacional Sobre Participación Ciudadana. LVI Legislatura 1994 - 1996. p 30 y 139)

En este mismo contexto, es común que la intervención semidirecta de la ciudadanía en los asuntos públicos, suela hacerse mediante las figuras del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato, algunas de los cuales desarrollaremos en el transcurso de este trabajo.

Por su parte, los mexicanos que radican en el territorio nacional, podrían manifestar su opinión, y en su caso proponer, sobre el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior, por medio de la figura del plebiscito, ya que éste implica una consulta en la que se presenta al público diversas propuestas de acción política, planteadas en términos generales y sin concretarse aún en una redacción específica. Hay que destacar, que por medio del plebiscito se ratifica y aprueba un acto esencialmente político.

Resultaría necesario que el plebiscito que se pudiera realizar en el territorio nacional, sea anterior a la organización y realización de elecciones en el extranjero, ya que por medio de él se conocería la voluntad popular de los mexicanos que radicamos aquí, y de este modo se podrían tomar las medidas legislativas y de organización más adecuadas y pertinentes, con el fin de que el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero cuente con el respaldo, la aprobación y la confianza, tanto de los que estamos aquí como de los que están fuera.

Aún con todo esto es necesario considerar los problemas técnicos, jurídicos, económicos y de distancia, que originaría el que los mexicanos en el exterior tengan acceso, en un primer momento, a una consulta pública, para poder después formar parte de una democracia representativa, lo que sería su incorporación las elecciones presidenciales.

Según el Diccionario de Política, el plebiscito es "una votación popular sobre temas de relevancia constitucional y es en consecuencia, un instrumento de democracia directa, aunque puede ser utilizado como todos los mecanismos de este tipo, de manera instrumental por corrientes autoritarias o totalitarias para legitimar su poder". (20)

Esta definición del plebiscito resulta inespecífica dado que se confunde regularmente con el referéndum, el cual también está constituido por una pronunciación popular sobre temas de relevancia constitucional.

Aunque el Diccionario de Política establece que los dos términos son sinónimos, plebiscito y referéndum, se puede hacer una precisión histórica: el plebiscito se utiliza en primer lugar para identificar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales, ya sean pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales, y sobre todo hechos, o ya sea sucesos, que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional. (21)

(20) Norberto Bobbio, et al. Diccionario de Política. Sexta ed. Ed Siglo XXI México 1991. p.1183.

(21) El plebiscito implica una consulta en la que se presentan al público diversas propuestas de acción política planteadas en términos generales y sin concretarse aún en una redacción específica. La propuesta no ha sido formalmente aprobada por los órganos legislativos, y la consulta tiene por objeto conocer la voluntad popular para que las medidas aprobadas sean materia de una precisión legislativa posterior. El término "plebiscito" se ha empleado también para las consultas que tienen como propósito determinar si el gobernante de un país debe permanecer o no en el cargo. (Instituto de Investigaciones Jurídicas Constitución Política Comentada, Tomo i. Op. Cit. p.483).

Normalmente hablar de referéndum implica que el legislativo ha tomado una decisión. Ya sea sancionando una ley o una reforma a la Constitución, luego el pueblo vota para decidir si aprueba o no. (22)

México ha tenido algunas experiencias en materia de plebiscito y consulta popular, como lo fue la *Consulta Nacional por la Paz y la Democracia*, realizada en el mes de septiembre de 1995 y que tiene como tema central al Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Ahora que la democracia electoral permite que esa diversidad social se exprese como pluralidad política, resulta necesario la utilización de mecanismos como el plebiscito o la consulta popular para elevar la participación ciudadana e involucrarla en temas de discusión nacional, como el que ahora nos compete.

Aunque no han podido definirse los cambios que podrían llevar al país hacia un gobierno democrático, estos mecanismos pueden servir de enlace entre el antiguo y el nuevo régimen, justamente como formas de *consulta directa* sobre temas de relevancia como lo es ahora la propuesta para el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero.

(22) El referéndum consiste en presentar al electorado una norma ya elaborada para regular jurídicamente una determinada situación. La norma puede ser desde un artículo de una ley hasta una Constitución íntegramente redactada. El pueblo debe pronunciarse en conjunto sobre la aceptación o rechazo de dicha norma mediante un "sí" o un "no". (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política Comentada, Tomo I. Op. Cit. p. 483)

1.4 DIFERENCIA ENTRE VOTO Y SUFRAGIO

Por lo que se refiere al voto nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio no es producto de un estudio de gabinete, sino el resultado de una serie de luchas que se han proyectado a través del tiempo.

El derecho de voto en nuestro país tiene la característica de ser universal, libre, secreto, directo, único, individual o personal e intransferible. Esta clase de voto no siempre ha sido así en nuestro país, ejemplo de esto es que las mujeres adquirieron el derecho de voto en las elecciones municipales hasta 1946, y en cualquier tipo de elección a partir de 1953, otro ejemplo es que hasta 1973 la edad mínima para poder votar era de 21 años para los solteros y de 18 para los casados, actualmente pueden votar todos los mayores de 18 años.

El derecho de voto puede manifestarse en el derecho a votar y en el derecho a ser votado, según se trate de la capacidad legal para elegir a sus representantes o para ser representantes.

Existen ciertas limitantes al derecho a votar para determinado tipo de personas, como es el caso de extranjeros (pero no así a los mexicanos con doble nacionalidad), los menores de edad, las personas sujetas a un proceso penal o privadas de su libertad por este motivo, los declarados legalmente incapaces, los que hayan perdido la nacionalidad y la ciudadanía por naturalización, los que se encuentren fuera del lugar de residencia en el momento de votar (en tanto no se lleve a la práctica el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero), los que no aparezcan en la lista nominal de electores o no tengan credencial de elector, etcétera.

El derecho a ser votado a su vez, está sujeto a las mismas restricciones que el derecho de voto, más otras derivadas de la prohibición de la acumulación de diversos cargos públicos o del ejercicio de éstos durante un determinado periodo previo a la fecha de la elección, así como de determinadas cualidades que debe tener el candidato, como puede ser el lugar de nacimiento o el tiempo de residencia en la circunscripción electoral que aspira representar, o bien el hecho de no haber sido condenado por la comisión de determinados tipos delictivos u otras causas consideradas por la ley.

A través del derecho al voto los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando al gobierno o eligiendo a sus representantes, y al programa político de conformidad al cual se debe de gobernar al país. (23)

Para los autores del Diccionario de Derecho Electoral, el derecho al sufragio equivale al derecho de voto vinculado con la democracia, porque en las elecciones, mediante el sufragio se ejerce el derecho de voto en la actualidad, el sufragio universal tiende a extenderse como el derecho al voto (igualitario con el mismo valor), que se otorgó a todos los ciudadanos, sin más limitación que la edad que señalen las leyes, y con excepción de los incapacitados por la misma ley o por su dignidad moral (delincuentes, condenados, por ejemplo). (24)

Para estos autores el voto es consecuencia del ejercicio del sufragio, por lo que el sufragio es el genero y el voto la especie.

(23) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Décima tercera Edic. Editorial Porrúa. Letra P-Z. México 1999. U.N.A.M. p. 3260.

(24) Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto. Diccionario Electoral. Instituto Nacional de Estudios Políticos. México 1999. p. 243

El problema que surge del concepto del voto es que muchas veces se le confunde principalmente con el voto en sociedades y con el voto particular, por eso sería más apropiado no hablar del término voto sino de sufragio.

Por voto en sociedades debe entenderse el parecer o dictamen manifestado en una junta o ente corporativo para la decisión de algún punto del orden del día o elección de algún sujeto. Con esta acepción el voto en sociedades puede ser consultivo o deliberativo: el primero, es aquel que se emite para ilustrar una discusión, mientras que el segundo es el que se emite y se toma en cuenta para la elección de uno o varios sujetos o para la resolución de una o más proposiciones sometidas a la consideración de la junta o ente corporativo. (25)

El voto en sociedad visto de esta forma es la declaración de la voluntad con la que cada declarante coopera para la formación de la voluntad de la junta o asamblea y, por ende, a la del ente corporativo.

A nuestro modo de ver mediante el ejercicio de voto en sociedad, el socio participa en forma directa en la vida de la sociedad, siendo este derecho de voto en sociedad, tutelado por la misma ley a fin de que cada socio, pueda ejercer plena y conscientemente su derecho al voto, como lo es el derecho a ser convocado a la asamblea o junta de socios y que dichas juntas y asambleas se efectúen dentro del domicilio social, a informarse y documentarse previamente respecto de los asuntos que van a tratar en la junta o asamblea, el derecho a participar de viva voz mediante representante en las juntas, o asambleas, y finalmente a emitir la decisión o voto que estime pertinente.

(25) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas Diccionario Jurídico Mexicano. Letra P-Z Op. C.i. p. 3262

El voto particular es la opinión que el miembro de un órgano jurisdiccional colegiado formula por escrito para hacer constar su disconformidad con la solución dada por la mayoría del mismo al caso resuelto. (26)

En los regímenes judiciales en que no se permite darle publicidad, se denomina "voto reservado".

Por último, aunque sea más difícil que exista una confusión conceptual, aún así es necesario hacer una diferencia, entre voto electoral y voto religioso, porque mediante el primero se interviene en la vida política del país, mientras que con el segundo se interviene en la comunidad religiosa.

Por su parte el maestro Rafael de Pina nos da una definición de lo que es el voto sin confundirlo propiamente con el término del sufragio.

Para el maestro Rafael de Pina y Vara el voto "es la manifestación del criterio y sentido formulado por el componente de una asamblea, junta o tribunal colegiado acerca del cual ha de ser, a su juicio, la solución de la cuestión que ante los mismos haya sido objeto de debate". (27)

El doctrinario Rafael de Pina relaciona su concepto de voto con el de voto particular, pero nunca hace referencia al voto electoral dentro de su concepción de voto.

(26) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Letra P-Z. Op. Cit. p 3262

(27) Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. 2ª edición. Edit. Porrúa, México 1983. p.487.

En este orden de ideas, lo mejor sería que en lugar de hablar de voto, se hablara de sufragio, ya que el concepto de voto en un sentido estricto debería de ser el de voto electoral, pero como tiene muchas acepciones, como ya lo vimos, este término llega a confundirse, manejarse o involucrarse, aún en los mismos diccionarios y enciclopedias, con el voto en sociedades, el voto particular, y por último con el voto religioso aunque en ocasiones se marca la diferencia entre una y otra acepción que sólo es de tipo contextual.

Una vez visto el concepto del voto empezaremos por definir el concepto de sufragio.

Félix Andrés Aceves Bravo no nos da un concepto preciso de lo que significa el sufragio, pero nos dice que a través del sufragio los ciudadanos coadyuvan, en cuanto a miembros del Estado –comunidad, a la conformación del Estado –aparato y, en consecuencia a la integración funcional de toda la sociedad política. (28)

Este autor nos dice que por medio del sufragio, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas, cumpliendo así dos funciones fundamentales, que han hecho que el sufragio se coloque en el lugar preeminente en la vida política del Estado democrático: la función electoral que sirve para designar a los representantes y la función normativa, que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en la revisión constitucional.

(28) Cfr. Aceves Bravo, Félix Andrés. Diccionario Electoral Mexicano. Colección Fin de Milenio Dirección de Publicaciones Calderón de la Barca. México 1994 p.135

En el diccionario de derecho electoral el sufragio “es una manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva acerca de los asuntos políticos”. (29)

Esa manifestación personal, sumada a otras, forma una voluntad colectiva.

Sufragar significa ayudar, favorecer, auxiliar, costear, satisfacer, subvenir, pagar. Votar significa realizar una elección y manifestar la determinación o un acto voluntario, de carácter expreso, mediante el cual se emite un voto dentro de una colectividad.

Por medio del sufragio los electores se integran a la comunidad política de un Estado, coadyuvando a su vez a la integración democrática de los órganos jurídicos y políticos del mismo Estado, que los representarán en un momento determinado, por medio de una asamblea, congreso, presidencia, junta o tribunal, la cual tendrá a su vez voz y voto dentro de la misma organización jurídico y política.

De lo anteriormente dicho entendemos que el sufragio es el derecho político que los ciudadanos tienen para participar en los asuntos públicos, directamente o indirectamente a través de representantes, que interactúan en una asamblea, congreso, presidencia, junta o tribunal.

(29) Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto. Diccionario Electoral. Op.Cit. pp. 648-649

Para el autor Argentino Carlos Fayt el sufragio es "un derecho público subjetivo de naturaleza política. Consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder en el Estado. También puede ser concebido como la energía política reconocida a ciertos hombres para que elijan y participen en el gobierno de su comunidad". (30)

Según este autor, el sufragio es la base de la organización del poder en el Estado. Consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo 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.

En el caso de México, los ciudadanos electores, le confieren al Estado, la facultad de representarlos a través de sus distintos órganos, dándole a su vez la potestad y autoridad para hacer efectiva esa representación, mediante el derecho político que le confiere el pueblo al Estado y que en sí es la investidura política y coactiva que tiene el Estado y que le permite funcionar jurídica, social y económicamente en beneficio de todos.

En México los ciudadanos electores participan directamente en los asuntos públicos del país, sólo mediante el ejercicio directo del sufragio universal, libre, secreto, único, individual, personal, e intransferible, mientras que a su misma vez participan indirectamente a través de esos mismos órganos jurídicos y políticos que ellos mismos eligieron con el ejercicio del sufragio, y que los representan con voz y voto, en una asamblea, junta, tribunal colegiado, congreso o presidencia y que buscarán siempre el interés de aquellos que los eligieron mediante el ejercicio del sufragio.

(30) Fayt, Carlos S. Derecho Político. 7ª Edición Tomo II. Ediciones De palma. Buenos Aires 1988 p.153

Podemos sostener lo anteriormente dicho con lo que dice el artículo 39 constitucional:

“La soberanía nacional, reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Relacionando el concepto Constitucional de la soberanía con el del sufragio quedaría más o menos de la siguiente manera:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo **(es decir que es el pueblo, y específicamente los ciudadanos, quienes coadyuvan a la formación y conformación del poder público que tiene el Estado, mediante el ejercicio del sufragio)** y se instituye para beneficio de éste **(es decir que ese poder público que dimana del pueblo, y que reside esencial y originalmente en él, a su vez se ve comprometido con el pueblo que lo conformó, eligió y dio vida)**. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno **(esto quiere decir que el pueblo puede cambiar, si lo desea, su organización económica, puede variar su estructura social, sus conceptos ideológicos orientadores y la configuración política de sus autoridades)**.

* El resaltado y los paréntesis son del autor.

Cabe decir que entre los posibles medios que utilizaría el pueblo para cambiar su forma de gobierno está el de la revolución, el de utilizar los poderes constituidos y el proceso de reforma que la propia constitución establece, y por último esta el del sufragio, ya que como dijimos anteriormente el sufragio tiene como función principal el de que los ciudadanos coadyuven, en cuanto a miembros del Estado comunidad, a la conformación del Estado y, en consecuencia a la integración funcional de toda la sociedad y la organización

política que al final de cuentas es la misma forma de gobierno que rige al Estado, y que pueden o no, alterar paulatina o directamente el pueblo y esto a través del ejercicio del sufragio.

Finalmente, una vez que hemos precisado el concepto de voto y sufragio pasemos ahora a ver sus principales diferencias:

- a) El voto es el género y el sufragio la especie.
- b) Mediante el sufragio el pueblo participa legítimamente y designa gobernantes, y mediante el voto, estos mismos gobernantes elegidos por el pueblo, deliberan y se instituyen siempre a favor de estos, en asambleas o congresos legislativos.
- c) Mediante el sufragio se legitima el derecho político del Estado y mediante el voto se legitima la voluntad del pueblo.
- d) Mediante el ejercicio del sufragio, el pueblo no puede realmente asumir el poder, pero si puede en cambio, influir decisivamente en su ejercicio a través del voto que ejercen los que asumen el poder, en representación de estos, en asambleas y congresos legislativos.
- e) Mediante el voto los gobernantes ejercen de manera indirecta o representativa la democracia; y al igual que el voto, mediante el sufragio los ciudadanos ejercen de manera indirecta la democracia, ya que los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y por ende, a sus representantes.
- f) El voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. En tal sentido sólo tienen derecho al sufragio, los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos por la ley, mientras que el voto se utiliza de una manera más amplia para tomar decisiones en los cuerpos colegiados y en todo tipo de Instituciones públicas o privadas. Siguiendo la misma idea de este concepto podemos decir que el derecho al voto es, dentro del sistema electoral el género, ya que lo tiene cualquier persona que participa en la toma de decisiones colectivas ó que sea integrante de algún cuerpo colegiado donde las decisiones se tomen por mayoría, pudiendo ser o no ciudadano, mientras que el

sufragio viene a ser la especie, pues para tener derecho a él se necesitan tener y cumplir con ciertos requisitos establecidos por la Ley electoral y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- g) El voto es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el sufragio político. Se vota en las asambleas legislativas, en los tribunales colegiados, en los cuerpos directivos, en el seno de los órganos de dirección y deliberación de todo tipo de instituciones, políticas o privadas. Constituye una forma de expresión de voluntad. Con relación al sufragio político y por consiguiente a la elección y participación en el gobierno, el voto constituye el hecho de su ejercicio. La actividad que cumple el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configuran un acto político y no un derecho político.

No obstante, el íntimo enlace entre el derecho y su ejercicio brinda significación a la circunstancia de que en el lenguaje común se llama sufragio al voto del elector, es decir, "al hecho de declarar su voluntad en los comicios, o sean las reuniones de los ciudadanos para sufragar". (31) Por lo que el voto es una determinación de voluntad, que comprende otras especies más, que el sufragio político. Con relación al sufragio, el voto constituye el hecho de su ejercicio.

La acción de emitir el sufragio configura un acto político, no un derecho político.

(31) Fayt S. Carlos. Derecho Político. Op. Cit. p. 185.

1.5 NACIONALIDAD

Las etnias en el México precortesiano estaban integradas por diversos grupos: los aztecas, los tarascós, los mayas – quichés, los tlaxcaltecas, y los zapotecas entre otros, porque no existía un Estado homogéneo o unitario como el de hoy, sino que cada grupo étnico se organizaba independientemente o de manera unitaria. De aquí que el concepto de nacionalidad antes de ser jurídico existió como un concepto cultural o sociológico. (32)

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, de aquí que parta la idea del *jus sanguinis*. Pero tiempo después las mismas familias, clanes, tribus o pueblos se empezaron a asentar en territorios que eran ya considerados de su propiedad, y el hecho de nacer en un mismo suelo o territorio, hacía que ese individuo formara parte de una determinada comunidad y de aquí surge la idea del *jus soli*, que fue por primera vez manejado por los romanos. (33)

Por ello actualmente la nacionalidad desde el punto de vista jurídico, es una condición legal que se adquiere, de acuerdo con la mayoría de las constituciones de los Estados modernos, por las siguientes causas principales:

(32) Cfr. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana. Editorial Porrúa. Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad, México 1997. p 60

(33) Idem.

1.- Por nacer de progenitores que tienen la nacionalidad que otorga un determinado Estado, la cual se les reconoce como propia, sin importar que dicho nacimiento ocurra fuera del territorio estatal correspondiente.

2.- Por nacer dentro de lo que un Estado considera como *territorio propio*, no importando si los que nacen en dicho territorio son hijos de nacionales de otro Estado.

3.- Por obtener carta de naturalización o cualquier otro documento que acredite la nacionalidad o *pertenencia a un Estado*.

Una vez vistos someramente los antecedentes y generalidades de la nacionalidad podemos ahora adentrarnos en su concepto.

La Constitución Política Mexicana en su artículo 30 nos menciona que "la nacionalidad mexicana es aquella que obtienen los individuos por nacimiento o por naturalización", y señala principalmente quiénes serán susceptibles de obtener derechos y obligaciones, conforme a lo establecido en dicho ordenamiento.

Arellano García nos da una definición de nacionalidad en la que incluye no sólo a las personas físicas sino también a las morales:

"La nacionalidad es la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de *pertenencia por sí sola*, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada". (34)

(34) Arellano García Carlos. Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa. México, 1974. p.98

Carlos Arellano García no sólo les atribuye nacionalidad a las personas físicas y morales, sino que también a las cosas, principalmente a las aeronaves y embarcaciones, ya que dice que la nacionalidad de las cosas es constitutiva de vinculaciones jurídicas entre personas, y si una persona con determinada nacionalidad posee un cierto bien o cosa, este bien o cosa tendrá la nacionalidad de dicho propietario. (35)

En cuanto a lo anteriormente dicho, lo que nos interesa a nosotros es investigar sólo la nacionalidad de las personas físicas, ya que son precisamente ellas las que van a sufragar fuera del territorio nacional y no así las personas morales, las cosas o los objetos.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se menciona que: "puede considerarse a la nacionalidad como un vínculo específico que une a una persona determinada con un Estado particular, fija su pertenencia a dicho Estado, le da derechos a reclamar la protección del mismo y la somete a las obligaciones propuestas por sus leyes". (36)

Esta definición nos señala claramente que a las personas a las que un Estado les otorga la nacionalidad, están sujetas a los derechos y obligaciones que les imponga el mismo, pero en la medida en que estos derechos y obligaciones son cumplidos por el ciudadano, el Estado se ve aún más obligado a otorgar y brindar su protección.

(35) Cfr. Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Op. Cit. p. 98

(36) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XX. Bibliográfica Omeba, Editores Libreros Argentina, 1969. p. 34

El problema que surge de este concepto, es el de los mexicanos que poseen una doble nacionalidad, ya que el Estado mexicano les reconoce como nacionales, pero también les permite la adquisición de otra nacionalidad, en este caso ¿qué gobierno está obligado a otorgar su protección, si en un momento dado dos Estados reconocen a un determinado individuo como su nacional?, y si además de esto añadiéramos que al individuo al cual se le reconoce una doble nacionalidad debe también una doble lealtad, tanto al Estado mexicano como al Estado extranjero que le atribuye otra nacionalidad, ¿cómo se resolvería este problema?

La doble nacionalidad es aquel vínculo jurídico que tiene un individuo con dos Estados diferentes, ya que la legislación de dos Estados diversos lo reconocen como nacional. (37)

(37) Se entiende por doble nacionalidad a aquel vínculo jurídico que tiene un individuo con dos Estados diferentes ya que la legislación de dos Estados diversos lo reconocen como nacional. La doble nacionalidad tiene como origen en nuestro país, cuando fue propuesta por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, en su Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 2000 quien propuso reformas constitucionales, con la finalidad de que los connacionales puedan tener otra nacionalidad sin perder la de origen, finalmente esta reforma entró en vigor el 20 de marzo de 1998. (Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p.15)

Entre el sujeto nacional y el Estado existe un vínculo de sujeción y fidelidad impuesta a aquél. De la doble lealtad que deben los mexicanos con doble nacionalidad tanto a nuestro país como a uno ajeno, puede surgir el delito de perjurio, que está plenamente tipificado como delito en los Estados Unidos de América, ya que la persona que solicite la nacionalidad estadounidense, debe de rendir juramento ante la Corte de cumplir la Constitución de los Estados Unidos de América, renunciar y abjurar a toda obediencia y fidelidad a cualquier príncipe foráneo, potencia, Estado o soberanía a la cual el petitionerario ha estado sujeto o ha sido ciudadano; someterse y defender la Constitución y leyes de los Estados Unidos de América contra todos los enemigos foráneos e internos; mantener fe y obediencia a lo mismo; tomar las armas en nombre de los Estados Unidos cuando sea requerido por ley. (38)

El delito de perjurio se presentaría cuando el mexicano – norteamericano, no cumpla con este juramento de renuncia, fidelidad u obediencia y tendría que ser juzgado conforme a las leyes de los Estados Unidos de América, que es la que penaliza este tipo de delito.

Los mexicanos con doble nacionalidad que sufraguen desde el extranjero podrían cometer el delito de perjurio, ya que, una de las finalidades del sufragio, es precisamente el de elegir autoridades que nos representen en un momento dado y a las que debemos como consecuencia fidelidad y obediencia.

(38) Cfr. Carpizo Jorge y Valadés Diego. El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Instituto de Investigaciones Jurídicas. . U.N.A.M México 1998 p. 65

Además de este problema, sería importante considerar otros posibles problemas que podrían presentarse entre México y Estados Unidos, por conflictos por doble nacionalidad, en el caso de que se lleve a cabo el ejercicio del sufragio en el extranjero.

Uno de los principales problemas sería el de determinar la nacionalidad a considerarse por terceros países y cómo podría una persona mexicana, con doble nacionalidad, ejercer sus derechos y cumplir sus deberes en varios Estados, ya que es un efecto directo derivado del ejercicio del sufragio.

Otro problema sería el de que el mexicano con doble nacionalidad, podría cometer fraude a la ley cuando así convenga a sus intereses, argumentando ser mexicano o norteamericano en un momento determinado.

Un tercer problema sería el de definir en qué país se ejercerá el derecho político de votar o ser votado, si en el nuestro o en el del territorio de los Estados Unidos.

Un cuarto problema sería el de determinar a qué país, o si a ambos, les corresponde ejercer el derecho y el deber de ejercer la protección diplomática.

(39) El problema de la doble nacionalidad y de la protección diplomática, se origina cuando dos países reconocen a un individuo como su nacional, el Estado reclamante rehúsa generalmente proteger a un nacional suyo frente al otro país al que, asimismo pertenece dicho individuo, pues no puede protegerse a un reclamante frente a su propio Estado. Sin embargo para resolver el problema de la doble nacionalidad, el Tribunal Internacional de Justicia ha llegado a aplicar el principio de la nacionalidad activa o de hecho del interesado. Esto es trascendente, porque en el caso de que autoridades norteamericanas negaren injustamente a mexicanos con doble nacionalidad, el ejercicio del derecho político de sufragar en las elecciones mexicanas, dentro de su territorio, ¿podría entonces este mexicano solicitar la protección diplomática a nuestro país, por la violación a un derecho humano y político? (Cámara de Diputados, LVI Legislatura. La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana. Op. Cit. p.349)

Una posible solución a estos problemas derivados de la doble nacionalidad, sería determinando el lugar de residencia permanente del mexicano - norteamericano, aplicando fundamentalmente el principio de la prevalencia de la nacionalidad efectiva. Por ejemplo; si se encuentra en territorio mexicano está obligado a pagar impuestos, porque es un factor de sujeción a la nacionalidad, ya que la fracción IV del artículo 31 Constitucional obliga a los mexicanos a pagar impuestos. Pero en el caso de que se encuentre en territorio de los Estados Unidos de América, entonces tendría la obligación de pagar impuestos allá, porque por lógica nadie tiene la obligación de pagar lo que no consume, disfruta o gasta, mucho menos si no te encuentras en un determinado lugar para hacerlo. (40)

(40) Con referencia a lo anterior, la doble tributación se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, en cualquier país, al ser establecidos por una misma entidad o por que concurren a esa misma fuente diversas entidades.

La doble imposición internacional, es la que se da en el momento en que los Estados soberanos gravan la misma fuente o cuando una persona física o moral obtienen rentas de fuentes ubicadas en México y tiene su residencia en el extranjero. De aquí es importante la celebración de Convenios Fiscales entre Estados para evitar la doble imposición internacional, en materia de ingresos de capitales, para definir cual de los países cobrará un impuesto, y que de este modo exista una distribución internacional de los ingresos fiscales. (Malpica de la Madrid, Luis, et al Convenios Fiscales Internacionales. Segunda edición Editorial Porrúa, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1998. p.52).

Por su parte, México tiene celebrados Convenios con los Estados Unidos de América, para evitar la doble tributación, en donde encontramos que a los ingresos por servicios personales independientes percibidos por un residente en el extranjero, proveniente de fuente de riqueza, ubicada en territorio nacional, en la que puede incluirse también la mano de obra mexicana, le serán aplicables las disposiciones impositivas del Estado donde tenga su residencia, salvo que el residente extranjero tenga en territorio nacional una base fija de la que disponga regularmente para el desempeño de sus actividades, en tal caso, los ingresos percibidos pueden someterse a la legislación del estado donde se encuentra dicha base fija. De igual forma si el residente extranjero presta el servicio en territorio nacional por más de 183 días naturales, le serán aplicables las disposiciones impositivas mexicanas. (Convenio Signado entre México y los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Tributación. En. IDC; Información Dinámica de Consulta. Editorial IDC Diversos números, México 1994). Concluimos que Cada Estado tiene derecho a gravar a las personas que dependen de él por razón de sunacionalidad, domicilio o residencia, y que de aquí nace el problema de la doble imposición.

Si el mexicano con doble nacionalidad requiere la protección diplomática ya sea de México o de los Estados Unidos de América, se podría entonces, considerar el último lugar de residencia permanente y el país en que se motivó u originó la solicitud de protección, así como la cercanía que tiene éste con México o con los Estados Unidos, y la calidad de las relaciones diplomáticas. (41)

Por otro lado, si el mexicano con doble nacionalidad se encuentra en el país, entonces deberá de prestar su servicio militar obligatorio, según lo prevé el mismo artículo 31 Constitucional, pero el problema que surgiría en caso de guerra entre ambos países es: ¿a quien prestaría sus servicios militares si a ambos debe lealtad?. (42)

(41) Un elemento importante es la regla de la nacionalidad continua de las reclamaciones, que señala que es esencial que el individuo tenga la nacionalidad del Estado reclamante en el momento en que sufrió el daño, y que no puede dictarse laudo cuando el individuo no ha retenido la nacionalidad del Estado reclamante, desde la fecha del daño, hasta el momento de la demanda o, por lo menos, hasta la presentación de ella ante el Tribunal. (Cámara de Diputados LVI Legislatura. La no Pérdida de la Nacionalidad Mexicana. Op. Cit. p.352)

A colación de lo anterior el artículo 3º de la Convención de la Haya de 1930 a la letra dice: "A reserva de las disposiciones de la presente Convención, un individuo de dos o más nacionalidades, podrá ser considerado por cada uno de los Estados del cual es nacional como nacional del país". En otro de los artículos de la citada Convención se establece: "En caso de doble nacionalidad, cada Estado tiene competencia sobre el individuo titular de dos nacionalidades; un Estado no puede ejercer su protección diplomática en beneficio de uno de sus nacionales, en contra de un Estado en donde aquél es también nacional".

(42) Como resultado de los atentados terroristas que sufrieron las Torres Gemelas en los Estados Unidos de América en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, muchos mexicanos que radican en dicho país, principalmente del Estado de Zacatecas, pretenden enrolarse en las filas del ejército Norteamericano, para ir en contra de los terroristas, que se presume radican en Afganistán, a cambio de que se les brinden facilidades para la obtención de la nacionalidad norteamericana. (García, Doina. Respalda México Operación Militar. El Sol de México. Lunes 8 de Octubre de 2001. p. 6/A.)

En cuanto al derecho político de votar y ser votado, los mexicanos con doble nacionalidad, podrían votar en su momento, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley, tanto en territorio nacional como en el extranjero (aunque sólo lo harán en un primer momento para elegir al Presidente de la República), pero no podrán ser votados o acceder a ciertos cargos públicos, para los cuales se requiere el tener una sola nacionalidad, según lo marca el propio artículo 32 Constitucional.

Independientemente de los motivos políticos y económicos que justificaron las reformas a los artículos 30, 32 y 37 Constitucionales, cuyo contenido permite a los mexicanos obtener tanto la nacionalidad como la ciudadanía de un país extranjero, sin perder la nacionalidad de origen, se concluye que los mexicanos residentes en el extranjero pueden obtener otra nacionalidad sin perder la propia (aunque esto no significa que su esfera jurídica no sufra alguna transformación), y además, si son mayores de edad conforme a nuestra legislación (artículo 30 Constitucional) adquieren el derecho de sufragar en elecciones populares ya sea en territorio nacional o en su oportunidad en el extranjero, así como el de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, todo lo cual también se convierte en obligaciones a su cargo, en los términos de los artículos 35 y 36 Constitucionales.

Sin embargo concluimos que hasta que no se dé el reconocimiento al derecho al sufragio de los mexicanos en el extranjero la propuesta de la doble nacionalidad será incompleta y no cambiará de fondo el problema central al respecto y la expansión de los derechos políticos de los mexicanos migrantes.

1.6 CIUDADANÍA

Los antecedentes de la ciudadanía son netamente romanos ya que el *status civitatis* correspondía a los varones romanos que gozaban de plena capacidad. Para los griegos la ciudadanía era un concepto inherente a la noción de la ciudad – Estado. (43)

El artículo 34 de la Constitución Política Mexicana expresamente establece:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

En los sistemas democráticos modernos, el ciudadano mexicano participa en la formación de la voluntad popular, es decir, en el ejercicio de la soberanía del pueblo, y en la estructura misma del poder público y de los órganos del Estado. Tal es la importancia jurídica y política, de la citada disposición Constitucional.

(43) Para el Derecho Romano, el *Status Civitatis* era uno de los requisitos exigidos para ser persona y para ser habitante de la *civitas*, es decir, ciudadano de la ciudad. La ciudadanía era un derecho que interesaba tanto al *Ius Privatum* como al *Publicum*, ya que solo el ciudadano podía participar en las relaciones que se derivan de uno y otro, por lo que el ciudadano romano era el que se encontraba autorizado para participar en las relaciones jurídicas de la *civis*, gozando de todas las prerrogativas de su estado al tener capacidad para el *Ius Commercium*, *Ius Connubium*, *Ius Suffragii*, *Ius honorum*, *Ius Actionis* y el de tener derecho de participar en las legiones. (Huber Olea, Francisco José. Diccionario de Derecho Romano Comparado con Derecho Mexicano y Canónico. Editorial Porrúa. México, 2000. pp. 746-747)

El ciudadano es la persona que además de tener la calidad o nacionalidad mexicana cumple con los requisitos establecidos en el artículo 34 Constitucional antes citado.

La ciudadanía es el hecho de que el nacional mexicano ha alcanzado, la mayoría de edad y tiene además un modo honesto de vivir.

En nuestro Estado democrático los ciudadanos son titulares de derechos políticos que nuestra Constitución señala, encontrándose entre ellos actualmente el derecho de poder sufragar desde el extranjero, ya que todo ciudadano debe de participar en la vida democrática e integración del país.

De lo anteriormente dicho podemos decir que la ciudadanía es la calidad jurídico-política que un Estado reconoce a sus nacionales con la finalidad de que éstos participen democráticamente en la conformación e integración del Estado. (44)

La calidad de ciudadano, implica una capacidad, la que a su vez importa un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas que forman el *status* de ciudadano.

La doble nacionalidad implica una sola ciudadanía en el caso de que el mexicano con doble nacionalidad, tuviera la prerrogativa de ejercer sus derechos políticos en un solo país del cual también es nacional, pero no así en otro, ya que el término ciudadano implica un *status* de participación en el ejercicio de la potestad estatal, por aplicación de los principios democráticos inherentes al concepto de la soberanía popular que proclama el artículo 39 de la Constitución Mexicana y que caracteriza al Estado democrático.

(44) Cfr Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política Comentada, Tomo I. Op. Cit. p.427

El problema que surge del concepto de la ciudadanía se presenta cuando se precisa que todo ciudadano es nacional, pero no todo nacional es ciudadano. De esto cabe hacer una pregunta que podría afectar el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero; el determinar si la doble nacionalidad implica una doble ciudadanía, una sola, ninguna o en su defecto una común como lo es en el seno de la Comunidad Europea, en donde se instituye una ciudadanía, la propia de los nacionales de los Estados miembros que pertenecen a tal entidad política dotada de personalidad jurídica. (45)

Podemos llegar a la misma conclusión si observamos que estando precedida la noción de ciudadanía, de la nacionalidad, se distingue de ésta en que los nacionales, en tanto que tales, son sujetos pasivos del orden jurídico del país,

(45) La ciudadanía Europea se encuentra regulada en el Tratado de la Unión Europea en su artículo B) que dice:

La Unión tendrá los siguientes objetivos: (...)

Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros mediante la creación de la ciudadanía de la Unión (...)

A su vez la ciudadanía europea se encuentra regulada por el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) en su artículo 8.1 que dice : Art. 8.1 Queda instituida una Ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro.

2. Los ciudadanos de la Unión disfrutarán de los derechos y estarán sometidos a los deberes establecidos en el presente Tratado.

El artículo 8. A) regula los derechos de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión.

El artículo 8. B) trata del voto municipal y europeo de ciudadanos residentes no nacionales.

El artículo 8. C) trata de la protección indistinta en terceros países a ciudadanos de la Unión por parte de las representaciones diplomáticas de los Estados Miembros.

El artículo 8. D) confirma el derecho de petición ya existente en la práctica comunitaria e introduce la figura del Mediador o ombudsman europeo, materia toda ella desarrollada por los artículos 137.6) y 137.C). (Bru, Carlos María. La Ciudadanía Europea. Editorial Sistema. Madrid España 1994. pp. 171 – 172)

en tanto que los ciudadanos son a la vez sujetos activos en la creación y mantenimiento de ese orden jurídico, que sirve de norma en las relaciones sociales de nacionales y extranjeros a ellas sometidos.

La doble nacionalidad y la doble ciudadanía ya son factibles ya que con las reformas que hubo a nuestra Constitución en sus artículos 30,32,37 y 36 fracción III, por decreto del Poder Ejecutivo Federal de 7 de marzo de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 del mismo mes y año, ya es posible el tener dos nacionalidades y dos ciudadanías, pero sólo cuando se lleve a la práctica el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero, porque como vimos anteriormente el término ciudadanía implica una participación y acción en la creación y mantenimiento del orden jurídico.

Aunque doctrinalmente se reconoce la doble ciudadanía (porque la Constitución sólo establece como requisitos para poseerla, el de tener la calidad de mexicano, ser mayor de edad y tener un modo honesto de vivir), no es así también de *facto*, porque como antes vimos el término ciudadanía implica una participación y acción en la creación y mantenimiento de un orden jurídico, en la participación y ejercicio de la potestad estatal o del derecho político del Estado.

Es por ello que deducimos que la doble ciudadanía sólo será posible, si la persona con doble nacionalidad, tiene acceso a los derechos políticos y principalmente al sufragio, en ambos países de los que forma parte, y no así, en uno solo, es decir que estos ciudadanos ejerzan el derecho al sufragio tanto aquí como allá.

Por otra parte ningún individuo puede carecer de nacionalidad ya que necesariamente debe de poseer una, así como también una ciudadanía, pero siempre y cuando cumpla con los requisitos que establece la ley interna del Estado del cual pretende ser ciudadano.

El derecho a la nacionalidad y por consecuencia a la ciudadanía, es un derecho que no puede ser suspendido, ni admite derogación alguna, aún en tiempo de guerra o en otras situaciones de emergencia según lo establece el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y entre estos derechos que no pueden ser suspendidos, encontramos el derecho a la nacionalidad (art.20) así como el derecho a participar en los asuntos públicos de un determinado país (art.23).

Asimismo el texto del apartado A del artículo 37 Constitucional ordena: "Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad". Como consecuencia de este artículo si ningún mexicano puede ser privado de su nacionalidad, por ende, tampoco puede ser privado de su ciudadanía, siempre y cuando cumpla con los requisitos que señale la ley del Estado en donde radique en un momento determinado.

En conclusión, se puede tener dos o más nacionalidades y dos ciudadanía, pero nunca se podrá dejar de tener una nacionalidad, aunque sí se puede presentar el caso de no tener ninguna ciudadanía, por no cumplir con los requisitos que señale la ley del Estado en donde se radica, o bien por no ejercer el sufragio y que como lo expusimos anteriormente, es un requisito indispensable para poder ser considerado realmente un ciudadano o tener la ciudadanía de un determinado país. (46)

(46) En relación a lo anterior, México era signatario de la Convención de Montevideo del 26 de diciembre de 1933 sobre nacionalidad, cuyo objetivo primordial fue evitar que una misma persona tuviera doble calidad de nacional, siendo el primero de sus principios, aún con lo anterior, que ninguna persona debería de carecer de nacionalidad

1.7 DERECHOS POLÍTICOS

Los derechos políticos del hombre surgen de la necesidad de participar en la vida democrática, de una comunidad o sociedad. El término de derecho político comenzó a utilizarse y difundirse en una primera época por Juan Jacobo Rousseau, en su obra titulada: *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Pero este término era manejado indirectamente tiempo atrás por Sócrates, Platón y Aristóteles mucho antes que Juan Jacobo Rousseau. (47)

Para Luis Ponce de León Armenta el derecho político "es la parte del derecho que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones entre gobernantes y gobernados y su entorno natural con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica". Este autor considera que el derecho político regula y armoniza todo tipo de relación entre gobernantes y gobernados, vinculando al derecho electoral con el derecho político y clasificando a su vez a estos dos dentro del campo de derecho público. (48)

Por su parte, Pablo Lucas Verdú, nos da una definición más compleja pero entendible de lo que significa el derecho político:

"Derecho Político es aquella rama del Derecho Público interno que estudia las normas e instituciones reguladoras de los poderes estatales y de las libertades fundamentales en un contexto histórico y sociopolítico". (49)

(47) Cfr. Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Tercera reimpresión, Editores Mexicanos Unidos, S.A. México, 1992. p 27

(48) Cfr. Armenta Ponce de León Luis. Derecho Político Electoral Editorial Porrúa. México 1997. p. 3

(49) Lucas Verdú Pablo. Curso de Derecho Político. Vol.1. Segunda edición. Editorial Tecnos. Madrid España 1976 p.56

Carlos S. Fayt distingue tres acepciones, del concepto de *derecho político*. La primera relaciona lo político con el Estado y hace del *Derecho Político* teoría del Estado; la segunda lo vincula con el Poder y transforma a la materia en teoría del Poder, y la tercera lo relaciona con la organización política, con lo cual el derecho político adquiere la autonomía y substantividad de una teoría de la organización política.

Este autor dice que lo político, dentro de la primera acepción, es todo lo relativo al Estado; a sus fines y funciones. La esencia de lo político sería el Estado, y la política sería la actividad que realiza los fines del Estado. El *Derecho Político* sería *Derecho del Estado*, es decir, teoría del Estado.

Dentro de la segunda acepción, lo político es todo lo relativo al Poder. A cómo se adquiere, cómo se conserva, cómo se pierde el Poder. El *Derecho Político* es visto aquí como una teoría del poder.

Dentro de la tercera acepción, el *Derecho Político* se transforma, en teoría de la organización política, es decir en un sistema de relaciones y funciones de los elementos de la estructura de la organización política y, en consecuencia, comprensivo de una teoría de la sociedad, del Estado, de la Constitución y de los actos políticos. (50)

En conclusión podemos decir que por medio del *derecho político* se busca legitimar el poder que detenta y ejerce el Estado, por medio de principios, valores, doctrinas, jurisprudencias, y resoluciones jurisdiccionales a través de un contexto social, político e histórico que es lo que conforma en sí a una nación y al propio Estado.

(50) Cfr. Fayt. S. Carlos. Derecho Político Tomo I. Op. Cit. pp. 46 – 48.

Algo que resulta importante es no confundir el término de derecho político con el de derechos políticos ya que ambos son conceptos diferentes. Para empezar el término derecho político es manejado de una manera singular, por quien detenta dicho derecho, el Estado, mientras que el término de derechos políticos es manejado de una manera plural y quien detenta dichos derechos ya no es el Estado, sino propiamente los ciudadanos de dicho Estado.

Pero aún así, resulta imposible entender el concepto de derecho político, sin antes vincularlo a los derechos políticos, ya que los segundos son los que dan vida al primero, porque la soberanía en el caso de nuestro país reside original y esencialmente en el pueblo, siendo el propio pueblo quien le da vida y potestad al Estado, ya que sin el pueblo tampoco podría existir el Estado.

Por otro lado, los derechos políticos tienen una estrecha relación con el derecho electoral, ya que los derechos políticos son derechos que tienen los ciudadanos a participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en general, en las decisiones de su comunidad. Son un conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano a participar en la vida pública, y esto sólo se puede lograr a través del derecho electoral, a través del derecho al sufragio, de tener derecho a acceder a los cargos públicos, a reunirse y asociarse con fines políticos, así como a formar un partido político, entre otros derechos. (51)

Los derechos políticos, constituyen pues, una relación entre el ciudadano y el Estado, son derechos de participación individual y colectiva en la vida política, esto es, en los procesos de formación de la voluntad estatal que es lo que forma en sí, la esencia del concepto de derecho político.

(51) Cfr. Ponce de León Armenta Luis Derecho Político. Op.Cit p.4

Los derechos políticos comprenden todos los derechos considerados naturales y los garantizados constitucionalmente, que son inherentes e inseparables, a la calidad de ciudadano en una sociedad democrática, que se ejercen frente al gobierno y en el ámbito del Estado, y de los que se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una colectividad y que en el caso específico de nuestro país se garantiza solamente a los nacionales, pero no así, a los extranjeros, ya que aunque ellos gozan de las garantías individuales, establecidas en nuestra Carta Magna, no gozan también por ese simple hecho de todos los derechos políticos que establece la misma, como lo es el derecho político de votar y ser votado, de participar en jurados electorales y de acceder a cargos públicos, ya que en nuestro caso, sólo tienen acceso a estos derechos políticos los mexicanos. (52)

Pero el problema real surge, cuando aquellos extranjeros resultan ser los propios mexicanos que poseen una doble nacionalidad, ya que a pesar de dicha circunstancia, no por eso han dejado también de ser mexicanos, y por ende, como mexicanos que son, tienen ciertos derechos políticos, aunque no gozan de todos, siendo uno de los principales el derecho político del ejercicio del sufragio, y que es consecuencia directa de las reformas que sufrió nuestra Carta Magna específicamente en su artículo 36 el 22 de agosto de 1996. De lo antes comentado surge una pregunta que hay que contestar ¿a qué derechos políticos tienen derecho los mexicanos en el extranjero?, ¿y qué es lo que permite o da pauta a que los mexicanos puedan sufragar desde el extranjero?.

Si bien es cierto que los mexicanos en el extranjero gozarían de ciertos derechos políticos como el del ejercicio del sufragio o el de dirigir peticiones a los poderes públicos, no gozarían del mismo modo de otros, como el de tener acceso a cargos públicos, a formar un partido político, o a actuar como autoridades electorales.

(52) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política Comentada. Tomo I Op. Cit. p.420

El derecho de acceso a un cargo público se encuentra más limitado ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente en su artículo 32 en su segundo párrafo lo siguiente:

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión".

* El subrayado y el realce son del autor.

En este artículo se menciona que para la ocupación de cargos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipule, cuyo requisito consiste en ser mexicano por nacimiento, será aplicable para quienes adquieran otra nacionalidad. Con esta disposición se está limitando este vínculo binacional; sin embargo, tendrá ciertas limitantes a estos cargos: pueden ser por ejemplo el de Presidente de la República, Diputados, Senadores, Secretarios de Despacho, miembros del Ejército, Marina y Fuerza Aérea Nacional. Pero podría presentarse el caso de que el hijo de mexicanos nacido en el extranjero, quisiera volver al territorio y deseara tener acceso a un cargo público cuando tuviera la mayoría de edad. Esto podría ser factible, siempre y cuando no haya adquirido voluntariamente otra nacionalidad.

En suma, los derechos Políticos se han reconocido, garantizado y protegido tanto nacional como internacionalmente de modo paulatino. Ya desde 1948 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre expresaba lo siguiente:

A propósito de lo anterior mencionaremos algunos artículos constitucionales con referencia al tema.

Art. 8 Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

Art. 9º . No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

* El subrayado es del autor.

De estos artículos constitucionales podemos mencionar que los mexicanos en los Estados Unidos de América podrán hacer uso del derecho de asociación y de petición política, siempre y cuando lo permita el gobierno de dicho país, ya que la Constitución señala como único requisito para poder ejercer estos derechos el de ser ciudadano de la República, y muchos mexicanos que radican en el exterior no sólo tienen la calidad de nacionales sino que también la calidad de ciudadanos. Por lo que podemos decir que no existe ninguna prohibición expresa para que los mexicanos con doble nacionalidad o los que radican en el exterior, puedan ejercer el derecho de asociación política, de petición política y del ejercicio del sufragio, pero esto siempre que lo permita, como ya lo mencionamos, el gobierno de los Estados Unidos, en un marco de reciprocidad, ya que por un lado carecería de todo sentido el ejercicio del sufragio, sin que se permitiera a la vez el ejercicio del derecho de asociación política y de petición política, ya que el mismo ejercicio del sufragio universal quedaría totalmente desprovisto de eficacia.

“Toda persona, legalmente capacitada tiene el derecho de formar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos se pronunció meses más tarde en el mismo sentido.

En otro aspecto, en el año de 1969 se pactó la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta Convención, ha concretado una larga tradición del Sistema Interamericano al consagrar el derecho al voto y otros derechos políticos otorgándoles una elevada importancia no sólo para la construcción de regímenes democráticos sino también en relación con el mantenimiento de la paz y el desarrollo de la región.

En su décimo periodo ordinario de sesiones la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos hizo un llamado que otras muchas veces ha reiterado a los Estados miembros que aún no lo han hecho, para que restablezcan o perfeccionen el sistema democrático de su gobierno, en el cual el ejercicio del poder derive de la legítima y libre expresión de la voluntad popular. (53)

Los derechos políticos deben ser respetados por los gobiernos tanto en su régimen interno, como en permitir la injerencia de órganos internacionales que vigilen y hagan efectivos dichos derechos dentro de su propio territorio y jurisdicción, ya que su respeto es una exigencia social elemental que depende de la voluntad del mismo gobierno.

(53) Cfr. Concha Malo Miguel Los Derechos Políticos como Derechos Humanos Colección La Democracia en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, U.N.A.M. La Jornada Ediciones México 1994 p.69

Hasta hace alguno años México había tenido *una actitud* muy reacia e intolerante a este respecto, siendo *prueba* de esto que tiempo atrás no se permitía la presencia de observadores internacionales de las elecciones. Aunque México no ha avanzado del todo, porque aún se sigue oponiendo - o al menos no apoya - a los mecanismos, comisiones, Comités y tribunales de las Naciones Unidas y de la OEA establecidos por acuerdos de propios estados soberanos. Para ello siempre invoca principios como el de la autodeterminación de los Estados, la *no-intervención* en los asuntos exclusivos de la nación y la soberanía, entre otros. (54)

(54) Cfr. Concha Malo Miguel. Los Derechos Políticos como Derechos Humanos. Op. Cit. p.74

1.8 DERECHO ELECTORAL

Al hablar del derecho electoral mexicano nos referimos básicamente al conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la organización de las elecciones y la participación de la ciudadanía en ellas.

A lo largo del tiempo, estas disposiciones estuvieron diseminadas en los diversos textos constitucionales, legales y reglamentarios vigentes en cada momento histórico, sin que siquiera fueran identificados como normas electorales, sino, que más bien, eran consideradas como parte del diseño institucional del Estado nacional y, por ende, como parte del derecho constitucional y administrativo. Después surgieron los códigos electorales especializados, como el COFIPE, en materia de ciudadanía, elecciones, partidos y autoridades electorales, pero, sin que el concepto de "derecho electoral" dejara de estar intrínsecamente vinculado con el derecho constitucional, y sin que su estudio llegara más allá del estudio dogmático del ordenamiento legal, que llevara en la portada el título de "ley electoral".

En este sentido, bien puede afirmarse que el derecho electoral ha atravesado por cuatro momentos históricos de evolución, una primera existencia de normas dispersas y no sistematizadas; una segunda etapa de legislación codificada y especializada que genera el estudio de las normas contenidas en los textos normativos; un tercer momento en el que se presenta como un campo de especialización del derecho, con postulados y propuestas propias y sin estar encadenado al derrotero del derecho constitucional y administrativo y por último una cuarta etapa que consiste en diversas reformas constitucionales.

Bien podría decirse que fue con la aprobación y promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990, en el que el derecho electoral adquiere nuevos matices, que surge una nueva rama del

derecho con bases teóricas, principios, normas propias y parámetros valorativos que se aplican a todas las normas relacionadas con la organización de las elecciones.

La cuarta etapa surge de dos reformas que sufre básicamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo la primera de ellas publicada el 22 de agosto de 1996 y por la que se reforma el artículo 36 en su párrafo tercero y que permite, desde ahora, que los mexicanos ya no sufraguen necesariamente en un distrito electoral predeterminado dentro del territorio nacional, sino que lo puedan hacer en un lugar distinto, incluyendo desde luego el exterior del país o el extranjero. La segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997, y entró en vigor el 21 de marzo de 1998 y permite a los mexicanos poder tener simultáneamente dos nacionalidades.

Cabe mencionar que el COFIPE tuvo que ser reformado también para dar surgimiento a esta cuarta etapa. En esta cuarta etapa el derecho electoral mexicano busca no sólo ser reconocido dentro del territorio nacional, sino que el reto es que éste pueda desenvolverse extraterritorialmente con el propósito de poder organizar una elección en la que puedan emitir su sufragio aquellos mexicanos, que por una u otra circunstancia, no se encuentran dentro del territorio nacional.

Sólo será posible concluir esta cuarta etapa si México logra establecer un verdadero régimen democrático, y sólo hasta entonces, el derecho electoral estará listo para fortalecerse y legitimarse en el exterior.

En este mismo sentido, una vez vistas las etapas de evolución del derecho electoral en México, podemos desentrañar el concepto del mismo.

El derecho electoral para Francisco Berlín Valenzuela "es el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes que conforme a la ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas". (55)

Para este autor el derecho electoral tiene un doble contenido: a) electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes, y b) de participación y control en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos.

En esta definición se integran ya los dos aspectos que caracterizan a las elecciones contemporáneas, como son el de ser un procedimiento para la designación de gobernantes y el de regular la participación popular en las formas de democracia semidirecta. Este concepto de derecho electoral refleja la llamada democracia social.

Para el diccionario de derecho electoral de Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino el derecho electoral en sentido amplio "es el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos en una democracia y que no sólo incluye la legislación electoral y la ciencia, teoría y saber crítico sobre las normas, sino también, principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, experiencias y demás aspectos que permitan vincularlo con reflexiones acerca de la representación, los partidos, el presidencialismo, el parlamentarismo, etc." (56)

(55) Berlín Valenzuela, Francisco Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia Editorial Porrúa México 1980 p 129

(56) Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. Diccionario de Derecho Electoral 2000 Op Cit p 243

En términos descriptivos el derecho electoral "es el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y órganos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados". (57)

Por último, cabe decir que el derecho electoral mexicano tiene que ser necesariamente modificado en sus conceptos técnicos y operativos, con el fin de que los mexicanos en el extranjero puedan elegir a las autoridades que más les convengan conforme a sus intereses y puedan, a la vez, tener a su cargo el control de los procesos electorales y así fijar el sistema electoral extraterritorial que se pretende establecer en el territorio de los Estados Unidos de América, siendo esto sólo posible, si México logra establecer un verdadero Estado de Derecho y un verdadero régimen democrático, limpio, transparente y participativo, y sólo hasta entonces el derecho electoral mexicano estará listo para fortalecerse y legitimarse en el exterior.

(57) Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto Diccionario de Derecho Electoral 2000. Op. Cit. p.243

1.9 EL PROCESO ELECTORAL

La definición legal del proceso electoral federal está prevista en el COFIPE en su artículo 173, fracción I que señala que:

“Es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.

Como acto previo al inicio del proceso electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe determinar el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y durante los procesos electorales federales, todos los días y horas son hábiles. El proceso electoral ordinario se inicia precisamente en octubre del año anterior a la elección y concluye con el último acto del Tribunal Federal Electoral o cuando se haya constatado que no se presentó ningún medio de impugnación. En la primera del referido mes de octubre, el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebra una sesión con la que se inaugura las elecciones federales correspondientes a cierto año, la que identifica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como “la primera sesión”. (58)

(58) Cfr. Gómez Palacio Ignacio. Procesos Electorales. Jurisprudencia y Tesis Relacionadas del Tribunal Federal Electoral Colección Estudios Jurídicos U N A.M. Oxford University Press México 2000 P 80

A partir de aquí, podemos decir que empieza el Proceso Electoral Federal con la participación de los siguientes protagonistas:

- a) Las autoridades electorales.
- b) Los partidos políticos.
- c) Los ciudadanos.

El proceso electoral se divide en las siguientes etapas:

- 1.- Preparación de la elección.
- 2.- Jornada electoral.
- 3.- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
- 4.- Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

A continuación explicaremos brevemente cada etapa.

La primera etapa se inicia con la primera sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral que como quedó indicado, da inicio en la primera semana de octubre del año previo a la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral, esto es, el día en que se lleve a cabo el sufragio.

En la segunda etapa, la jornada electoral se inicia a las ocho horas del primer domingo de julio del año de la elección y concluye con la clausura de las casillas.

La tercera etapa, se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto o las resoluciones que en su caso emita en última instancia el Tribunal Electoral.

La cuarta etapa se inicia con el dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente electo que se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Finalmente, al concluir cada una de las cuatro etapas el secretario ejecutivo o el vocal ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto Federal Electoral, queda facultado, a su criterio, para comunicar al público la realización o conclusión de cada etapa. Lo mismo puede hacer en relación con alguno de los actos o actividades trascendentales de los órganos electorales.

CAPÍTULO 2 INSTITUCIONES ELECTORALES

2.1 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, que tiene a su cargo la responsabilidad de organizar las elecciones federales. Se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990.

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 fracción III el IFE es un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Conforme a este artículo podemos decir que el IFE es un organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con órganos de dirección ejecutivos técnicos y de vigilancia.

El IFE es el depositario de la autoridad electoral y es el organismo responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. (1)

Por mandato de ley, los fines del Instituto son:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de los partidos políticos.
- Integrar el registro federal de electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

(1) Cfr. Artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura Democrática. (2)

Para el cumplimiento de todos estos fines, el IFE lleva a cabo en forma integral y directa todas las actividades relativas a la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales, entre las que figuran las relativas a la integración y actualización del padrón y de la lista de electores; la división del territorio nacional para efectos electorales; el registro de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como de los gastos de campaña; el diseño e instrumentación de programas de educación cívica y capacitación electoral; la preparación de la jornada electoral; el cómputo de resultados electorales y la regulación de la observación electoral y las encuestas y sondeos de opinión.

De todo lo dicho anteriormente, tenemos ya los suficientes elementos para poder tener una definición del IFE: El IFE es un organismo público, permanente, desconcentrado e independiente en su organización, funcionamiento, patrimonio y decisiones, que tiene como objetivo primordial la organización de las elecciones federales, contando para ello con determinados fines, siendo el principal de ellos, el de asegurar la participación democrática de los ciudadanos en el ejercicio del sufragio, y garantizar que éste sea conducido con certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

(2) Cfr. Artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Por mandato constitucional, todas las actividades que desarrolla el IFE deben regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Para asegurar el profesionalismo y desempeño de sus actividades, el IFE cuenta con un cuerpo de funcionarios que son reclutados, capacitados y evaluados sistemáticamente a través de un servicio civil de carrera denominado Servicio Profesional Electoral.

El IFE fue creado mediante el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de agosto de 1990.

El COFIPE a su vez, en cuanto a la regulación del IFE se refiere, aportó la reglamentación de las adiciones a los párrafos octavo, noveno, décimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución, que fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de abril de 1990.

Con la creación del IFE se pretendió concentrar, en la medida de lo posible, todas las atribuciones en materia electoral que con anterioridad le habían sido conferidas a diversos órganos públicos.

En este organismo se concentran todas las funciones electorales, antes dispersas en diversas dependencias o entidades de la administración pública federal: La elaboración y actualización del padrón electoral; la preparación de la jornada electoral; los cómputos y el otorgamiento de constancias, la capacitación electoral y la educación cívica; la impresión de materiales electorales; el establecimiento del servicio profesional electoral, y la atención de las cuestiones relativas a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

En su integración y funcionamiento del Instituto participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. En su conformación y funcionamiento se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- Directivo: integrados en forma colegiada bajo la figura de Consejos y donde sólo los consejeros sin vínculos partidistas o con los poderes estatales tienen derecho al voto.
- Técnico - ejecutivos: compuestos predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de juntas ejecutivas.
- Vigilancia: conformados con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos y con atribuciones exclusivamente relacionadas con el registro de electores, bajo la figura de Comisiones.

La estructura nacional del Instituto cuenta con órganos centrales con residencia en la capital de la República - el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General - así como con órganos subdelegacionales en los 300 distritos electorales uninominales, además de órganos municipales en varios casos.

Para su funcionamiento se distinguen los órganos de dirección, de los ejecutivos y los técnicos además de los de vigilancia que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos y se conforman a nivel nacional, estatal y distrital.

Es conveniente advertir que, de acuerdo con la estructura del Sistema Federal Mexicano la competencia del IFE y el TREPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) se restringe a los comicios federales, por lo que adicionalmente cada una de las 31 entidades federativas cuenta con su respectiva ley electoral local que establece sendos órganos electorales - tanto administrativos como de carácter jurisdiccional - cuya competencia se reduce

a los correspondientes procesos electorales locales, presentándose una gran variedad de criterios y características propias de las condiciones políticas y sociales imperantes en cada una de ellas, lo que impide que una sola fuerza política por sí misma, pueda prevalecer sobre las restantes.

El IFE tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura:

- 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y;
- 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

Contará también con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación. (3)

Los órganos centrales del IFE son:

- El Consejo General
- La Presidencia del Consejo General
- La Junta General Ejecutiva y;
- La Secretaría Ejecutiva. (4)

(3) Cfr. Artículo 71 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

(4) Cfr. Artículo 72 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

A continuación mencionaremos someramente cada una de las funciones de cada órgano:

El Consejo General se integra por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo. (5)

A La Presidencia y el Secretario del Consejo General corresponden entre otras las siguientes atribuciones:

- Convocar y conducir las Sesiones del Consejo.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo.
- Establecer vínculos entre el Instituto y las diversas autoridades, para lograr su apoyo y colaboración, en el respectivo ámbito de competencia, cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto.
- Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación.
- Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación, siempre y cuando haya sido aprobado con anterioridad el presupuesto por el Consejo General.
- Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipios, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral.
- Someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto.

(5) Cfr Artículo 74 del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales

Corresponde al *Secretario del Consejo General* entre otras funciones las siguientes:

- *Auxiliar al propio Consejo y a su presidente en el ejercicio de sus atribuciones.*
- *Recibir y substanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto y preparar el proyecto correspondiente.*
- *Recibir y dar el trámite previsto en la ley de la materia, a los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo informándole sobre los mismos en la sesión inmediata.*

La *Junta General Ejecutiva* es el *tercer órgano central del IFE* y esta será presidida por el *Presidente del Consejo* y se integrará con el *Secretario Ejecutivo* y con los *Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores*, de *perrogativas y partidos políticos*, de *organización electoral*, del *Servicio Profesional Electoral*, de *Capacitación Electoral*, de *capacitación electoral y educación cívica* y de *administración*.

Entre sus *atribuciones más importantes*, según el artículo 82 del COFIPE, tenemos:

- *Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al registro federal de electores.*
- *Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto, así como proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto.*
- *Presentar a consideración del Consejo General el proyecto dictamen de pérdida de registro de un partido político o agrupación política nacional.*
- *Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo y de las juntas locales del Instituto, en los términos establecidos en la ley de la materia.*

- Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece el COFIPE.

Al frente de cada una de las direcciones de la Junta General habrá un director ejecutivo, quien será nombrado por el Consejo General.

Por otra parte el IFE cuenta con distintos órganos técnicos en cada una de las entidades federativas con una delegación integrada por:

- La Junta Local Ejecutiva
- El Vocal Ejecutivo
- El Consejo Local.

Estos órganos tendrán su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de los Estados.

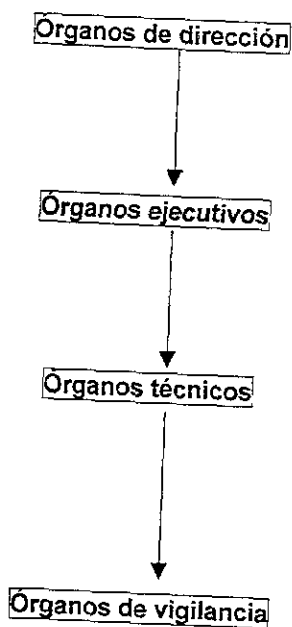
Por último podemos decir que en cada uno de los 300 distritos electorales el Instituto contará con los siguientes órganos:

- La Junta Distrital Ejecutiva
- El Vocal Ejecutivo
- El Consejo Distrital.

Y como último instrumento de organización administrativa de las elecciones tenemos a las mesas directivas de casilla, que por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.

Una vez que hemos señalado someramente la integración, funcionamiento y atribuciones de los órganos del IFE podemos hacer un esquema general de la estructura que guarda el IFE.

Estructura general del IFE



Ahora bien, con la propuesta del ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero, es necesario considerar la organización, atribución, integración y funcionamiento que guardan los diversos órganos que constituyen y dan vida a la función administrativa que desempeña el Instituto Federal Electoral, antes, durante y después de las elecciones, ya que esta misma organización que guarda en el país, podría ser considerada, para poder ser llevada, en un momento dado, al extranjero, con el propósito de que los mexicanos en el extranjero puedan sufragar, siempre y cuando se adecuen y prevean a la vez, los diversos aspectos técnicos, jurídicos, económicos y sociales que originaría tal propuesta.

En el mismo orden de ideas, sería necesario e indispensable, delimitar y asignar las posibles funciones y atribuciones que guardaría cada uno de los órganos del Instituto Federal Electoral en el caso de que fuera factible el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero, y esto precisamente, le correspondería analizar, estudiar y delimitar al Honorable Congreso de la Unión, mediante la intervención indirecta de los órganos que conforman al Instituto, ya que por medio de ellos, se podrían presentar posturas, conferencias, estudios, ensayos y propuestas técnicas y específicas a dicho Congreso, con la finalidad de que se hagan las reformas que sean necesarias, a las respectivas leyes electorales.

Sin embargo después de lo anteriormente dicho, es también necesario tomar en cuenta, que uno de los principales problemas que implicaría el que el Instituto Federal Electoral pueda organizar elecciones en el extranjero, es el que resulta de que dicho Instituto sólo tiene ámbito de competencia dentro del territorio nacional, pero no así fuera de él, de modo que, resulta conveniente que México ejercite su política exterior, a fin de lograr la firma de un convenio bilateral en materia electoral con los Estados Unidos de América, ya que de otra manera resultaría vano organizar una elección, además de que resultaría imposible que el Instituto pudiera llevar a cabo el cumplimiento de los principios que lo rigen (que son propiamente: la certeza,

la legalidad, la independencia y la objetividad, y que son principios que conducen la vida y todas las actividades del Instituto), ya que para cumplir con dichos fines, se necesita de una potestad, de una autoridad, de una facultad, que sólo puede ser posible si los Estados Unidos de América permite, delega o tolera la realización de ciertos actos, en materia electoral, dentro del ámbito de su soberanía.

2.2 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LOS SISTEMAS DE MEDIOS DE IMPUGNACION DE LAS ELECCIONES

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la calificación de elecciones es uno de los principales aspectos de las reformas constitucionales y legales aprobadas en los meses de agosto y noviembre de 1996, respectivamente, se hizo consistir, en la desaparición del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, el cual se integraba para calificar la validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, depositando ahora tan importante actividad en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta modificación, vinculada con las reformas a la Constitución aprobadas en el mes de septiembre de 1993, las cuales otorgan a los órganos del Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral, la calificación de las elecciones de diputados y senadores, extinguiendo por completo una Institución Política muy importante que rigió por muchos años en el Derecho Electoral Mexicano, los Colegios Electorales y con ello los sistemas de autocalificación (elección de diputados y senadores) y heterocalificación (elección presidencial). (6)

Con frecuencia se aplicaban criterios de carácter administrativo a conflictos o litigios en materia electoral, pero es hasta el año de 1996, como ya habíamos mencionado, cuando comienza una etapa nueva de la democratización de las instituciones jurídicas de México, ya que en ese año surgieron las reformas constitucionales con las que se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(6) Cfr Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 3 no. 2. Marzo - abril de 1997. p.7

Por lo que ahora, el Tribunal Electoral con jurisdicción (hasta antes de la reforma de 1996, Tribunal Federal Electoral), forma parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado y constituye la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, que se reservan expresa y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido la reforma de 1996 y la desaparición del Tribunal Contencioso Electoral, produjo importantes modificaciones en materia de Justicia Electoral y que son básicamente las siguientes:

- Incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y fortalecimiento de su estructura orgánica.
- Establecimiento de la acción de inconstitucionalidad de leyes electorales en los niveles Federal y Local a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Designación de los Magistrados Electorales en 1996 por el voto de las tres cuartas partes del senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin la participación del Poder Ejecutivo Federal.
- Eliminación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para la calificación de Presidente de la República, quedando a cargo del Tribunal Electoral declaración de validez de dicha elección, así como la de Presidente Electo.
- Creación de un mecanismo de protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos.
- Establecimiento de un recurso para el control de la constitucionalidad sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales a nivel local. (7)

(7) Cfr. Morales Paulín Carlos Axel. Reforma al Sistema Electoral Mexicano. Plaza y Valdés Editores. México 1997. Pág. 109

La reforma político electoral realizada en 1996 ha sido de tal magnitud y trascendencia que ha generado la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ordenamiento que de manera autónoma regula todo lo referente al contencioso electoral, y que revela la importancia que el legislador le otorga a la protección de este derecho en nuestro país.

En tal virtud quedó derogado el libro séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de dar paso a la ley específica que se ha mencionado en el párrafo anterior. Es por ello que ahora podemos afirmar que se ha creado un sistema integral de control de la Constitucionalidad y de la legalidad en materia electoral, que se forma con los medios, de impugnación normados por la ley, así como por la nueva competencia dada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la reforma a la fracción II del artículo 105 constitucional, referente a resolver las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear, la posible contradicción, aún en materia electoral, entre una norma general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propia Ley se refiere a un sistema de medios de impugnación, lo que está indicando precisamente que se trata de un conjunto de juicios y de recursos en cuya aplicación se requiere una técnica cuidadosa, esto implica en otras palabras, la necesidad de un conocimiento especializado y profesional para el desempeño del Derecho Contencioso Electoral.

El Prontuario de Legislación Electoral Federal, sobre el sistema de medios de impugnación en materia electoral define a dichos medios de impugnación como: "El conjunto de instrumentos jurídico - procesales para solicitar la modificación o la revocación de los actos y las resoluciones emitidas por los órganos electorales, cuando adolecen a juicio del recurrente, de deficiencias, errores o ilegalidad". (8)

A partir de esta definición podemos considerar a los sistemas de medios de impugnación en materia electoral como: El instrumento jurídico consagrado en la ley electoral, destinado a corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones emitidas por los órganos electorales, cuando estos sean incorrectos, no apegados a derecho o injustos.

Aplicando lo anterior a la materia electoral federal, se puede decir que un medio de impugnación en este ámbito es el instrumento jurídico garantizado por la Constitución (artículo 41) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que tienen los ciudadanos, las organizaciones o agrupaciones políticas y los partidos políticos nacionales para modificar, revocar o anular los actos y resoluciones de los órganos del Instituto o de alguna Sala (Central o Regional), del Tribunal, cuando les lesione algún interés jurídico o porque los consideren ilegales.

Por otra parte, los órganos distritales y locales del IFE son los encargados de declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores según corresponda, otorgan las constancias respectivas a las formulas de candidatos que obtengan la mayoría de votos y se encargan de la asignación de senadores de primera minoría; asimismo en caso de controversia respecto de dichas declaraciones de validez y entrega de constancias, es el Tribunal Electoral el encargado de garantizar que dichos actos se sujeten a derecho a través de sentencias definitivas inatacables.

(8) Instituto Federal Electoral. Prontuario de Legislación Electoral, México 1992. U.N.A.M. p. 146

En el caso de la elección del Ejecutivo Federal, será el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el encargado de conocer y resolver las impugnaciones que con motivo de dichos comicios se presenten.

Como podemos observar, las facultades que le correspondían al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fueron transmitidas con todos sus alcances al Tribunal Electoral, lo cual refleja la confianza depositada en este órgano jurisdiccional.

Adicionalmente cabe destacar que al Tribunal Electoral, por mandato de nuestra ley fundamental, se le ha encomendado también la atribución de revisar la constitucionalidad de los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, facultad que le da el carácter de Tribunal Constitucional de Legalidad, cuyas funciones sólo son comparables con las desarrolladas por los Tribunales Colegiados de Circuito en el Amparo de Legalidad. (9)

Por otra parte el Código Electoral vigente establece un sistema minucioso de medios de impugnación, accesible a los diversos actores políticos, de los que conocen no sólo los órganos electorales colegiados jerárquicamente superiores dentro del Instituto, sino que también, se pueden interponer ante el Tribunal Federal Electoral, en tanto órgano jurisdiccional autónomo en esta materia.

El texto constitucional en vigor subraya el carácter jurisdiccional y autónomo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación diseñando nuevos mecanismos para su integración y ampliando sustancialmente sus atribuciones para fortalecerlo - en relación con el Tribunal de lo Contencioso Electoral que lo antecedió - y habilitarlo en el óptimo cumplimiento de las altas funciones asignadas.

(9) Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Op. Cit. p.7

Al Tribunal electoral se le encomienda la substanciación y resolución en una sola instancia de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones administrativas previstas en el Código de la materia, facultándolo para decretar, incluso nulidades de votación y de elección, constituyendo un avance significativo respecto de normatividad anterior. (10)

El Tribunal se compone de cinco Salas, una central y cuatro regionales, resuelve en una sola instancia y sus sesiones deben ser públicas.

La Sala Central tiene su sede en el Distrito Federal, su carácter es permanente y se integra con cinco magistrados, entre los cuales se elige al Presidente del Tribunal, quien dura en su cargo tres años y puede ser reelecto.

Las cuatro Salas Regionales representan tanto una determinación por descentralizar la administración de la justicia electoral- para que haya una mayor proximidad entre el órgano jurisdiccional los recurrentes - como el propósito de que los magistrados puedan desahogar su labor con la profundidad y capacidad de conocimiento y análisis que se requiere. Estas Salas se integran con tres magistrados, que operan con carácter temporal (de la primera semana del mes de enero del año de la elección, al día último del mes de noviembre del mismo año) y tienen su sede en las cabeceras de las circunscripciones plurinominales.

(10) Cfr Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3 JUSTICIA ELECTORAL Y EXTRATERRITORIALIDAD

La organización de las elecciones mexicanas en el extranjero no podrán prescindir de los medios de impugnación previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de los Sistemas de Medios de Impugnación de las Elecciones, ya que la organización de la elección carecería de garantías y legalidad, requisito necesario para poder declarar la validez o nulidad de los resultados electorales, quedando su vez en duda la legitimidad en la elección del candidato a la presidencia de la República hecha por los mexicanos que se encuentren en el exterior.

Debido a que son miles los mexicanos en edad ciudadana y con capacidad para sufragar desde el exterior, existirá una gran expectativa por parte de los partidos políticos con relación a la orientación que ha de llevar dicho sufragio, pero más que nada, en la legalidad con que se realizará la recepción y emisión del mismo, ya que estos votos extraterritoriales podrían ser determinantes para declarar el triunfo o derrota de algún partido político dentro del territorio nacional. En los distintos países que permiten el sufragio de sus nacionales en el extranjero, no se contempla un sistema de medios de impugnación de las elecciones realizadas en el exterior, debiéndose quizás al número tan pequeño de connacionales que sufragan desde otro país, y por lo tanto su poca importancia o influencia en los resultados finales de las mismas dentro del territorio nacional. Tal vez, la participación de estos connacionales se deba más bien a una manifestación democrática, nacionalista e integracionista más que partidaria o política de los Estados.

En algunos países que regulan el ejercicio de sufragio de sus nacionales en el extranjero, se prevé la nulidad de las elecciones en el exterior, realizadas por la vía postal, pero sólo cuando dichos votos han llegado a territorio nacional para su cómputo y escrutinio final. Tal es el caso de Suiza, en donde primero se ponen en las urnas los votos de los ausentes, se determina el número de votantes que han emitido sus votos según el registro

de votantes en el exterior, y si hubiere una discrepancia, se lleva a cabo un recuento, las papeletas nulas se apartan y se cuentan. Una papeleta se considera nula si:

- Está marcada de forma que puede identificarse al votante;
- Hay más de una papeleta para diferentes partidos (si las papeletas son para el mismo partido, una papeleta es válida);
- Hay más de un nombre de partido en la papeleta, o
- No hay ningún nombre de partido en la papeleta. (11)

En relación a la nulidad de los votos postales recibidos desde el exterior en los Estados Unidos de América, en las recientes elecciones realizadas en dicho país, el Republicano George W. Bush consiguió 1380 votos enviados por correo, y el demócrata Al Gore 750, al finalizar el recuento en 67 condados del estado de Florida. De esta forma el gobernador de Texas aventajó por 930 votos al vicepresidente de los Estados Unidos de América en el recuento general del Estado de Florida. (12)

Según los principales diarios de los Estados Unidos, en muchos condados de los 67 de Florida la mitad o casi todos los votos por correo fueron rechazados. En el condado de Orange fueron anulados 117 de los 147 recibidos por la vía postal, mientras que en Hillis Gorough los funcionarios electorales rechazaron 74 de los 135 de este tipo después que los demócratas expresaron dudas sobre la fecha en que fueron depositadas las cartas.

(11) Cfr. Embajada de Suiza en Madrid. Votación por Correspondencia. Departamento Federal de Asuntos Exteriores. Escrutinio de Votos en Suecia.

(12) Cfr. Cuna, Felipe. Elecciones en Estados Unidos, en periódico, El Mundo. Especial para el Mundo, Internacional. Nueva York Sábado 18 de noviembre de 2000.

Como vemos, los dos países anteriores permiten la impugnación y nulidad de las elecciones realizadas en el extranjero, pero sólo cuando los votos han llegado a territorio nacional, para su cómputo y escrutinio final.

Para el caso específico de México, lo más fácil no es el traslado, ubicación o integración de los órganos de justicia electoral mexicano en territorio de los Estados Unidos de América, ni mucho menos la realización de elecciones por la vía postal y su posible nulidad, sino que lo más sencillo es que la justicia electoral tenga un carácter extraterritorial al que puedan tener acceso y alcance los millones de potenciales votantes mexicanos, esto principalmente porque el derecho de cada Estado – México y Estados Unidos – constituye un ordenamiento jurídico completo y cerrado, con sus propias fuentes como su constitución nacional, las leyes, los decretos, la costumbre y las decisiones judiciales; y sus propios órganos ejecutores, la administración del Estado y los tribunales, lo que impediría a México el establecimiento y justificación de los órganos de justicia electorales en dicho país, pero no así el carácter extraterritorial de su justicia electoral.

En consecuencia, en el derecho internacional, la aplicación de una norma internacional como derecho interno de los Estados, puede hacerse mediante la reciprocidad y aplicación de un tratado bilateral o multilateral, lo que obliga tanto a personas como a tribunales en su aplicación, constituyendo a su vez los tratados una fuente de derecho interno como internacional. (13)

(13) En efecto, para que una ley extranjera se aplique en un determinado país, es necesario que la voluntad soberana de este país así lo decida, porque todo Estado puede prohibir dentro de su territorio la aplicación de leyes del extranjero si están en oposición con el derecho público o con el orden público. Sin embargo, los Estados están obligados a aplicar las leyes de la nacionalidad, sin más excepciones que el orden público, la regla *locus regit actum* y la autonomía de la voluntad, por ser el principio de la nacionalidad el más importante de los fundamentos políticos que se han atribuido a la aplicación de leyes extranjeras (Guzmán Latorre, Diego Tratado de Derecho Internacional Privado Editorial Jurídica de Chile impresores Salesianos Chile, 1989 p 309)

La extraterritorialidad de la justicia electoral consistiría en este caso, en el llano y simple reconocimiento de los Estados Unidos de América de ella, pero no precisamente para su aplicación, incorporación o recepción por los órganos de justicia electoral de dicho país, sino que más bien el que permita que éstos sean reconocidos, admitidos y resueltos por los órganos de justicia electoral establecidos en México, porque no se busca que el derecho electoral mexicano y la Justicia Electoral, existan o tengan un carácter de norma internacional o se integre al derecho interno de cualquier país. (14)

Derivado de lo anterior, existe un criterio de la Corte Permanente de Justicia Internacional que dice: "la primera y principal restricción impuesta por el derecho internacional a un Estado es que – a falta de la existencia de una regla permisiva en sentido contrario – no puede ejercer su poder en forma alguna en el territorio de otro Estado. En este sentido, la jurisdicción ciertamente es territorial; no puede ser ejercida por un Estado fuera de su territorio, salvo en virtud de una regla permisiva derivada de la costumbre internacional o de una convención". (15)

(14) Que se hable, en este primer sentido, de "territorialidad" de la ley tiene su origen en que los órganos de un Estado ejercen en principio sus funciones en el territorio propio de este Estado. En los casos excepcionales en que actúan fuera del territorio nacional, los órganos del Estado, calificados como extraterritoriales, obedecen a la ley que los ha creado y no, en su caso, al derecho del país en que se encuentren. Adicionalmente, todo ciudadano dondequiera que se encuentre, tiene el deber de obedecer las prescripciones del poder judicial del país cuya nacionalidad ostenta y, en su caso, volver a su país a la primera llamada. (François, Rigaux. Derecho Internacional Privado. Parte General. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1985. p.72)

(15) Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Op Cit p. 353

En este mismo contexto la Corte, "no deduce de ello que el derecho internacional prohíba a un Estado que ejerza su jurisdicción, dentro de su propio territorio, en relación con cualquier caso referente a actos que hayan ocurrido en el extranjero, y para lo cual no puede basarse en alguna regla permisiva de derecho internacional....Lejos de fijar una prohibición general a efecto de que los Estados no puedan extender la aplicación de sus leyes y la jurisdicción de sus tribunales a personas, bienes y actos fuera de su territorio, les deja a este respecto, una extensa medida de discreción, limitada sólo, en ciertos casos, por reglas prohibitivas. En cuanto a otros casos, todo Estado queda en libertad de adoptar los principios que considere mejores y más adecuados".

Esta discreción concedida a los Estados por el derecho internacional explica la gran variedad de reglas que han podido adoptar sin objeciones ni quejas por parte de otros Estados. (16)

La doctrina del derecho internacional reconoce dos títulos de competencia estatal: la territorialidad y la personalidad. Esto significa que las disposiciones que emanan del Estado de derecho tienen validez en su territorio y se dirigen a las personas que tienen su nacionalidad dondequiera que se hallen.

Sin embargo, la jurisdicción extraterritorial o personal de un Estado se encuentra normalmente limitada a determinar el carácter jurídico de los actos y eventos ocurridos fuera de los límites territoriales del Estado, por que lo que puede ser juzgable, sancionable o permisivo para un Estado, lo puede no ser para el otro y viceversa.

(16) Cfr. Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Op Cit. p 353

Según Max Sorensen, en virtud de la jurisdicción sobre nacionales, un Estado puede ejercer jurisdicción civil o penal, imponerles tributos, exigir su ingreso a las fuerzas armadas y someterlos a gran variedad de órdenes, sin que por esto el Estado pueda exigir a sus ciudadanos en el extranjero la realización de aquellos actos que les están prohibidos por el derecho interno del país en el cual residen, ni tampoco ordenarles que no realicen los que estén obligados a hacer según tal derecho. (17)

En este mismo contexto según Francois Rigaux, "tal y como está organizado, el Estado de Derecho ofrece dos criterios para una división internacional de competencias: su territorio y sus sujetos.

La doctrina del derecho internacional reconoce dos títulos de competencia estatal: la territorialidad y la personalidad. Esto significa que las disposiciones que emanan del Estado de derecho tienen validez en su territorio y se dirigen a las personas que tienen su nacionalidad dondequiera que se hallen". (18)

Por otro lado, los derechos políticos son considerados derechos fundamentales por la comunidad internacional, ya que no se pueden suspender ni siquiera en caso de emergencia o de peligro público, de tal manera que, lo marca así la misma Convención Americana sobre Derechos Humanos (en el Pacto de San José) en su artículo 27 que habla sobre la suspensión de los derechos en caso de emergencia o de peligro público con la cláusula de los derechos que no pueden suspenderse ni siquiera en esas situaciones de emergencia o excepción y, entre los que no pueden suspenderse, figuran los derechos políticos y las garantías de todos los derechos no susceptibles de suspensión.

(17) Cfr. Sorensen, Max Manual de Derecho Internacional Público Op. Cit. pp. 354-357

(18) Francois Rigaux. Derecho Internacional Privado. Parte General. Op. Cit. p. 67

Otro instrumento internacional que consagra los Derechos Civiles y Políticos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos abierto a firma en Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica y en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en donde se considera y se declaran a los derechos políticos como parte integrante del acervo de los derechos humanos. También se reconoció que dentro de esta última clase de derechos se encontraba el de tener al alcance órganos jurisdiccionales que conocieran de recursos sencillos y rápidos, que tutelaran contra conculcaciones de esos derechos humanos, dentro de los cuales se encuentran los derechos políticos.

México suscribió los dos últimos pactos internacionales mencionados hasta el año de mil novecientos ochenta y uno, con algunas reservas, referentes a los derechos políticos de los ministros de culto religioso. Ante la suscripción de estos pactos internacionales México se encontraba en una dificultad, ya que, los derechos políticos no se encontraban tutelados por las garantías individuales de nuestro país. Además que, contra la conculcación a los derechos políticos y electorales, el juicio de amparo era improcedente, lo que implicaba que los ciudadanos se encontrarán totalmente desprotegidos e indefensos al no contar con un medio de defensa jurisdiccional tutelar de sus derechos políticos.

Ante esta situación, se imponía la creación de un adecuado marco legislativo para hacer efectivos en nuestro país esos pactos internacionales, en lo atinente a los derechos políticos. Además, existe la necesidad social de una reglamentación de esos derechos, en la cual se incluyan efectivos medios de defensa que los tutelen, tanto para los mexicanos que se encuentren dentro del territorio nacional como de aquellos que se encuentren en el exterior.

Como resultado de lo anterior, es importante mencionar y explicar los medios de impugnación de las elecciones establecidos en México y aquellos que podrán ser interpuestos desde el extranjero por los ciudadanos y representantes de partidos políticos que se encuentren allá.

Los medios de impugnación de las elecciones tienen como principal propósito garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, requisitos también necesarios para la organización de la elección en el exterior. Por lo que todos los actos que llegaren a realizar las autoridades electorales constituidas en el exterior, deberán de estar fundados y motivados en nuestra Constitución, así como en la legislación secundaria que vayan a especificar estas elecciones, para que todos los actos tengan valor jurídico. (19)

(19) Como vemos, en el derecho internacional es común encontrar que los Estados puedan ejercer extraterritorialmente su derecho interno y su aplicación, pero sólo respecto a sus nacionales, principalmente en cuestiones relativas al derecho penal y civil, por lo que la materia y la justicia electoral extraterritorial, en el caso del ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero resultaría una innovación, originada principalmente por los procesos de integración de las naciones y los flujos migratorios entre unas y otras. De aquí que los derechos internos de los Estados se encuentren en constante movimiento y transformaciones, ya que para poder participar dentro de la comunidad internacional de su entorno, deben reconocer no sólo normas internacionales sino también normas internas de los Estados, sin que esto necesariamente perjudique su soberanía nacional; pero siempre y cuando los efectos jurídicos que produzcan estas normas internas pertenecientes a otro estado, no tengan validez, injerencia, o ejecución dentro del territorio nacional, en los derechos de las personas y en los bienes del Estado huésped.

Es conveniente observar que todos los medios de impugnación de las elecciones son de carácter jurisdiccional, todos excepto el recurso de revisión que es meramente administrativo, pues el único competente para resolver esos medios es en forma exclusiva el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Superior o sus Salas Regionales con jurisdicción en el ámbito territorial que corresponda, motivo que justifica más que las impugnaciones derivadas de la elección en el exterior sean resueltas dentro el territorio nacional.

Por su parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 3.2 relaciona los medios de impugnación en tres recursos y cuatro juicios, a saber:

- 1) El Recurso de Revisión
- 2) El Recurso de Apelación
- 3) El Juicio de Inconformidad
- 4) El Recurso de Reconsideración
- 5) El Juicio para la Protección de los Derechos Político – Electorales del Ciudadano.
- 6) El Juicio de Revisión Constitucional Electoral, y
- 7) El Juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores

2.3.1 LOS PLAZOS

En cuanto a los plazos y el tiempo en que pueden ser presentados los medios de impugnación varían según el recurso o juicio a interponer, pero por regla general éstos pueden ser interpuestos:

- a) Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales que podríamos llamar "período interproceso" y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal (recursos de revisión y apelación).
- b) En la etapa de resultados y declaración de validez, obviamente, sólo durante el proceso electoral (juicio de inconformidad).
- c) Una vez que se haya dictado sentencia de fondo (recurso de reconsideración).
- d) De manera permanente (recurso de apelación y el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano).

Como regla general, el plazo para la interposición de los medios de impugnación es de cuatro días (naturales o hábiles según sea el caso), contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable (artículos 6.1, 7 y 8 de LGSMIME). Sin embargo, todos los plazos generales previstos para la presentación de los medios de impugnación, tendrán que ser ampliados, en el caso específico de organización de elecciones mexicanas en el extranjero, considerando y señalando a su vez las causas justificadas para la presentación extemporánea de dichos medios, considerando la distancia que existe entre nuestro territorio y el de los Estados Unidos de América y los casos fortuitos que pudieran acaecer.

A continuación veremos el significado y procedencia de cada uno de estos recursos.

2.3.2 RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación es un medio de impugnación jurisdiccional, que interponen los partidos políticos, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, las agrupaciones políticas con registro, las agrupaciones de ciudadanos, los ciudadanos y las personas físicas o morales, según lo disponga en cada caso la ley, a fin de impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral no impugnables a través del recurso de reconsideración, así como el informe de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores y la determinación y aplicación de sanciones realizadas por el Consejo General del propio Instituto. (20)

En cuanto a la procedencia del recurso el artículo 40, 41, y 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que procederá:

- a) Contra las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, y
- b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión, por las vías de inconformidad y reconsideración y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

(20) Cfr. Pérez de los Reyes Marco Antonio. El Recurso de Apelación, en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Segunda edición. Actualizado con la Jurisprudencia. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2000 p. 106

- c) Para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos a las listas nominales de electores en los términos del Código de la Materia.

- d) Para impugnar la determinación y en su caso, la aplicación de sanciones realizadas por el Consejo General del IFE.

2.3.3 JUICIO DE INCONFORMIDAD

El juicio de inconformidad es el medio de impugnación que los partidos políticos, y excepcionalmente los candidatos registrados, interponen en contra de los resultados y declaración de validez del proceso electoral, lo que implica la revisión de actividades que tuvieron lugar preponderadamente durante la etapa de la jornada electoral. Dicha etapa calificatoria se inicia al concluir la jornada electoral con la remisión de los paquetes electorales de las casillas a los Consejos Distritales y Locales del Instituto Federal Electoral o con las resoluciones que, en su caso, emita el Tribunal Electoral en última instancia a través de juicios de inconformidad o de recursos de reconsideración. (21)

El artículo 50 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en materia electoral (LGSIME) señala que son actos impugnables a través del juicio de inconformidad entre otros el siguiente:

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. Pero además el juicio de inconformidad es procedente para impugnar la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, por el principio de representación proporcional, así como de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría.

(21) Cfr. Rangel Lozada Jaime. El Juicio de Inconformidad. Centro de Capacitación Judicial Electoral Ley General del Sistema de Medios de Impugnación de las Elecciones Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1996 pp.26-27.

Cabe decir que a lo que nosotros nos interesa es lo referente a la impugnación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que con la propuesta del ejercicio del sufragio de los mexicanos, los mexicanos que radican en el exterior sólo podrán sufragar, por el momento, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y no así también para la elección de diputados y senadores por cualquiera de los dos principios.

Además de lo anterior, el escrito de demanda así como sus anexos del recurso de inconformidad se deberán de interponer ante la autoridad señalada como responsable, que en concreto se trata del Consejo Distrital respectivo por lo que se refiere a la elección presidencial.

2.3.4 RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto. (22)

De lo anterior se deduce claramente que el recurso de reconsideración sólo procederá contra:

- a) Las sentencias de las salas regionales que recaigan a los juicios de inconformidad por las elecciones de diputados y senadores;
- b) Las asignaciones de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

(22) Cfr. García Álvarez Yollí Recurso de Reconsideración. Coordinación Académica de Derecho Público. Tribunal Federal Electoral. Centro de Documentación. México Distrito Federal, junio de 1995. p. 15

2.3.5 LAS NULIDADES

Las nulidades para el autor Lutzeco Georges consisten en “una sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa de un interés privado”. (23)

Las nulidades pueden ser interpuestas en la etapa de preparación de la elección o en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, para impugnar un acto o resolución viciado. Es importante mencionar que las mismas reglas de nulidad que prevalecen en territorio nacional prevalecerían también en las elecciones en el exterior.

Existe un principio en materia de nulidades y en general para los demás medios de impugnación y que consiste en que: Los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado (art. 74 de LGSMIME) lo que consagra un principio general de derecho consistente en que nadie puede alegar su propia torpeza.

Una vez que hemos dado un concepto breve y reglas generales de las nulidades, empezaremos por señalar las once causales de nulidad, relacionando las mismas con aquellos artículos del COFIPE con los que guarden estrecha relación, por constituir actos que se generan en la etapa de la preparación de la jornada electoral o en la jornada misma.

(23) Lutzesco, Georges. Teoría y Práctica de las Nulidades. Sexta edición. Traducción de Manuel Romero Sánchez y Julio López de la Cerda, México, Porrúa. México 1993 p 332

Son causales de nulidad según el artículo 75.1 de la LGSIMIME:

a) Instalar la casilla sin causa justificada en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente

b) Entregar sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital respectivo fuera de los plazos que el COFIPE señala.

En relación con este inciso el párrafo 5º del artículo 238 del COFIPE señala que en este supuesto existe causa justificada para la entrega extemporánea de los paquetes electorales, cuando medie caso fortuito o fuerza mayor. La vinculación de la existencia de estos elementos justificatorios corresponde al juzgador. (24)

c) Realizar sin causa justificada el escrutinio y cómputo en el local diferente al determinado para la casilla por el Consejo Distrital respectivo fuera de los plazos que el COFIPE señale.

Como vimos las causas justificadas podrían ser en relación con el artículo 238 del COFIPE párrafo 5º, el caso fortuito y la fuerza mayor, por lo que se podrá considerar que existe causa justificada para realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo Distrital respectivo

d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.

e) La recepción de la votación por personas u órganos distintos a los facultados por el COFIPE.

(24) Cfr. Peza Muñoz Cano, José Luis. Las Nulidades en el Derecho Electoral Mexicano Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Documentación México 1996 pág. 7.

f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos, fórmula o planilla, y esto sea determinante para el resultado de la votación.

El error debe entenderse como cualquier idea o expresión no conforme a la verdad o que tenga diferencia con el valor correcto y que jurídicamente implica la ausencia de mala fe, por dolo debe entenderse a la conducta que lleva implícita el engaño, el fraude, la simulación o la mentira.

El error o dolo será determinante, para el resultado de la votación entre otras cosas, cuando el número de votos computados en exceso, resulte igual o mayor a la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primer y segundo lugar de la votación, ya que de no haber existido, el partido que le correspondió el segundo lugar, podría haber alcanzado el mayor número de votos. (25)

g) Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores excepto en los casos previstos por el COFIPE siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.

Esta causa de nulidad sólo es procedente si se afectó el resultado de la votación lo que necesariamente conllevaría al análisis de la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos que ocupan el primero y segundo lugar de votación.

En cuanto a las excepciones, conviene puntualizar, que las mismas se refieren en los casos señalados en el párrafo 5º del artículo 218 del COFIPE y 223 y 85 de la LGSMIME los cuales puntualizan que:

(25) Criterios de Jurisprudencia y Tesis Relevantes. Sala Central Tribunal Federal Electoral. Memoria 1994. Jurisprudencia número 12 p. 685

“Cuando los ciudadanos hayan interpuesto en tiempo y forma el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del ciudadano y habiendo obtenido sentencia favorable a sus intereses, la autoridad señalada como responsable por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material no pueda cumplir con los resolutivos de dicha sentencia; en esa virtud bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo y una identificación para que los funcionarios permitan ejercer el derecho de voto al ciudadano, en la mesa de casilla que se haya instalado en la sección correspondiente a su domicilio o en su caso, en una casilla especial en los términos del COFIPE”.

h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada.

Los partidos políticos tienen derecho a registrar en tiempo y forma a: fórmulas y listas, y hasta trece días antes de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente por cada casilla y un representante general por cada diez casillas urbanas o una por cada cinco casillas rurales.

i) Cuando se haya ejercido violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;

En la inteligencia de lo anterior, entendemos por violencia física aquellos actos materiales que afectan la integridad física de las personas y por presión a aquel ejercicio, apremio o coacción moral sobre las personas, siendo la finalidad en ambos casos el provocar determinada conducta que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva. (26)

(26) Peza Muñoz Cano Op. Cit Criterio de Jurisprudencia Obligatorio. Número 43

Cabe hacer el comentario de que para acreditar que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación, se deberá de estar al análisis de la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primer y segundo lugar de la votación.

- j) Se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación.

Del inciso anterior resulta necesario comentar que las causas que son justificables para impedir el derecho al voto según el artículo 219 del COFIPE son:

- No contar con credencial para votar.
- No aparecer en la lista nominal de electores.
- Contar con credencial para votar con muestras de alteración o que no pertenezca a quien la presenta.
- Estar privado de sus facultades mentales.
- Estar intoxicado o bajo el influjo de enervantes.
- Presentarse embozado o armado.

La última causa de nulidad que tenemos que mencionar es:

- k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

2.3.6 JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DEL CIUDADANO

El juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano es, según la concepción del maestro Galván Rivera: "La vía legalmente prevista, a favor de los ciudadanos para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución de la autoridad electoral, que viole el derecho del ciudadano de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos o de afiliación libre e individual a los partidos políticos". (27)

Por su parte la LGSIMIME en su artículo 151.6 define al concepto de este juicio como: "El medio Constitucional y legalmente establecido a favor exclusivo de los ciudadanos, para controvertir procesalmente, por reglas, la validez de la resolución negativa expresa recaída a su individual solicitud de expedición de credencial para votar o de rectificación de la correspondiente lista nominal de electores y excepcionalmente, del silencio administrativo – electoral o falta de resolución expresa a dicha petición dentro del plazo legalmente previsto para resolver".

A los derechos políticos los podemos clasificar conforme a la legislación vigente en los siguientes:

- Derecho de votar
- Derecho a ser votado
- Derecho de asociación
- Derecho de afiliación
- Derecho de observación electoral.

(27) Galván Rivera Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano Editorial Mc Graw Hill, Serie Jurídica México 1997 pág 367

Cabe mencionar que no existe instancia para atacar la resolución de un partido político, cuando éste niega el registro de afiliación a los ciudadanos, así como también en el caso de los Observadores Electorales ya que en la LGSMIME no existe medio alguno para garantizar de manera efectiva ese derecho.

El fundamento constitucional del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano esta señalado en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución General de la República que establece:

“IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en materia electoral.... Dicho sistema.... Garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación....”

De la misma forma el artículo 99, cuarto párrafo constitucional dice:

“.....Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de ésta constitución y según lo disponga la ley, sobre.... V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos – electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país....”

La ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación menciona al respecto:

“ Artículo 139. La Sala Superior tendrá competencia para:

...f) Los juicios para la protección de los derechos políticos – electorales del ciudadano....”.

Una vez que hemos visto el significado y el fundamento constitucional del juicio para la protección de los derechos políticos electorales pasemos ahora a ver en sí el procedimiento de este juicio.

La hipótesis de procedencia del juicio para la protección de los derechos políticos – electorales del ciudadano se encuentran detalladas en el artículo 80, párrafo 1, de la LGSMIME.

Este precepto prevé la hipótesis referente a la salvaguarda del derecho político de votar y, por consiguiente, trata de aspectos relacionados con instrumentos para que el ciudadano pueda ejercer el sufragio, como son contar con el documento exigido por la ley y la inclusión en la lista nominal de electores. Además, la disposición mencionada contempla una tutela contra la conculcación al derecho a ser votado. Igualmente, el propio numeral consigna la impugnación contra pretendidas conculcaciones a derechos de asociación política, pues establece la posibilidad con el medio de impugnación de que se viene hablando, se deje sin efecto resoluciones que indebidamente hubieran negado el registro de un partido o agrupación política. (28)

Por otro lado, el párrafo segundo del precepto invocado prevé el distinto requisito de procedibilidad consistente, en que el actor agote todas las instancias previas y realice las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político – electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

(28) Reyes Zapata Miguel Mauro. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano. Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas. Antología del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Sala Superior Secretaría General de Acuerdos. Secretaría Técnica México 1997. p 8

2.3.7 LUGAR EN DONDE SE PRESENTARÍAN ESTOS RECURSOS

En lo que se refiere a los partidos políticos y los candidatos que contendrían por los votos de los mexicanos en el exterior, estos se registran y constituyen dentro del territorio nacional, teniendo a su vez estatutos derechos y obligaciones dentro del mismo país, por lo que los medios de impugnación que estos podrían promover, originados por el sufragio de los mexicanos en el extranjero, tendrían que ser presentados dentro del mismo territorio y para tales efectos es necesario que los partidos políticos o sus representantes se trasladen al exterior para presenciar la legalidad con que se desarrollaría el proceso y la jornada electoral, con la finalidad de recabar aquellas pruebas que harían valer dentro de nuestro sistema judicial electoral, y de que a través de los distintos medios de impugnación que presenten, se revoquen, modifiquen, confirmen o anulen las elecciones realizadas en el exterior

En el caso del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, que sería el único medio de impugnación que podrían presentar los mexicanos desde el exterior, el juicio podría presentarse:

- a) Ante autoridades del IFE establecidas en las embajadas o consulados mexicanos en los Estados Unidos de América, las cuales orientarían y pondrían a disposición de los ciudadanos mexicanos los formatos que sean necesarios para la presentación del juicio respectivo por parte de los ciudadanos agraviados. A su vez, dichos formatos de demanda serían turnados durante el período interproceso, a la Sala Superior en única instancia y con motivo del proceso electoral federal, a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

b) Por correo certificado dirigido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quienes admitirían y resolverían de oficio dicho juicio, para remitir a su vez por correo certificado o por valija diplomática, las resoluciones que confirmaren, modificaren, o revocaren el acto o resolución que vulnere los derechos políticos electorales impugnados, restituyendo de esta forma al promovente en el uso y goce del derecho electoral que le haya sido violado.

2.3.8 SUJETOS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Como partes en los medios de impugnación tenemos:

- **Promovente o Actor:** Es la persona legitimada para presentar el medio de impugnación, por sí o por su representante en términos de ley, y que son; los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, ciudadanos, organizaciones o agrupaciones políticas de ciudadanos, personas físicas o morales. Cabe decir que los dos primeros pueden intervenir en la generalidad de las impugnaciones y los segundos, en el caso específico de la impugnación de sanciones por parte del Consejo General del IFE.
- **Autoridad responsable:** que es aquella que emitió la resolución o realizó el acto que se impugna y que pueden ser: Los órganos del Instituto Federal Electoral, como las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- **Compareciente o tercero interesado:** Es el ciudadano, partido político, coalición, candidato, la organización o agrupación política de ciudadanos, según corresponda, que tienen un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor, es decir el tercero interesado, pretende que el acto o resolución quede firme, en contraposición con la pretensión del actor. Al respecto de los terceros interesados no se descarta la posibilidad de que los ciudadanos o asociaciones de mexicanos en el exterior, puedan actuar como terceros interesados, ya que estos podrían tener un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el actor, en el caso de que los partidos políticos hicieran fraude en la elección de presidente hecha por ellos desde el exterior o en el caso de que no se tomará en cuenta su sufragio, en él computo y escrutinio final hecho en territorio nacional.

- Coadyuvante: Que es el candidato que contribuye con el partido que lo registro y que se manifiesta, según sea el caso, con el promovente o con el compareciente sin llegar a ser considerado como parte, o bien como parte disminuida, ya que sólo puede actuar independientemente en los supuestos del Juicio de Inconformidad y en el Recurso de Reconsideración y sólo en lo que atañe a su inelegibilidad. (29)

Por otro lado, se ha considerado importante, resaltar los sujetos del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, ya que sería uno de los medios de impugnación prescindibles que permitiría la salvaguarda de los derechos políticos – electorales, de los ciudadanos que se encuentren en el exterior, reconocidos en la Constitución, tales como votar en elecciones populares, asociarse libremente para tomar parte en forma activa en asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El protagonista de este juicio es el ciudadano, por sí mismo y de manera individual. Esta es la regla general. Es decir, para tal clase de juicios, lo ordinario legalmente es que la parte actora sea un solo sujeto y que, además, actúe por su propio derecho. Lo excepcional es que la promoción del juicio corra a cargo de un grupo de personas y que actúen a través de un representante. (30)

(29) Cfr. Galindo Becerra Eduardo Los Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. México TEPJF 1999. p. 45

(30) Cfr. Reyes Zapata Miguel Mauro. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas Antología. Op. Cit. p 8.

2.3.9 LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA

Los partidos políticos sólo pueden actuar, y ser representantes legítimos, de acuerdo al órgano en el que estén registrados, ya sea el Consejo General, Consejo local o en el Distrital. La segunda regla establece que son representantes legítimos los miembros de los Comités Nacionales, Distritales, Municipales o sus equivalentes, en este tenor, se debe actuar de acuerdo a su nivel y circunscripción. La tercera forma de representación política de los partidos, es aquélla que permite a los facultados conforme a los estatutos del partido, o bien, la que se da a través de poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados estatutariamente para ello. (31)

Los ciudadanos y los candidatos, tienen la limitante de no poder ser representados, ya que tienen que comparecer por su propio derecho. La única excepción se presenta cuando el juicio se promueva para salvaguardar el derecho político – electoral de asociación de ciudadanos (artículo 80 de la LGSMIME).

Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, serán representadas en los Términos de la ley Electoral o de la legislación civil, en el primer caso cuando están registrados ante el órgano electoral y en el segundo cuando no lo están. (32)

(31) Galindo Becerra, Eduardo. Sistemas de Medios de Impugnación en Matena Electoral. Op. Cit. p. 47

(32) Idem.

Los representantes de los partidos políticos que radiquen en los Estados Unidos de América, en el tiempo en que se organizará la elección, podrían de alguna manera acreditar su personería y legitimación en territorio nacional, señalando o nombrando al mismo partido al cual pertenecen para que reciban y oigan notificaciones a su nombre y a su vez presenten los documentos necesarios para acreditar dicha legitimación y personería, y los demás que sean necesarios para la interposición del juicio o recurso de que se trate desde el extranjero, con efectos de impugnar la elección del Presidente de los Estados Unidos de México desde el exterior.

Al respecto la jurisprudencia señala que para cumplir el requerimiento para acreditar la personería del promovente, en consideración al principio general existente para resolver las situaciones imprevistas que se le presentan a quien actúa en nombre de otro, cuando no tiene instrucciones y no está en condiciones de recibirlas con la oportunidad suficiente para evitar perjuicios al otorgante, relativo a que debe tomar la decisión más conveniente para éste, sobre todo si se toma en cuenta que los representantes de los partidos políticos muchas veces radican fuera de la población en que residen, lo que puede ocasionar que en el breve lapso que se les concede para cumplir perjudique al otorgante, que además se cuenta de momento a momento, no alcancen a hacerlo directamente; que el objeto del requerimiento no necesita de conocimientos específicos y profundos del negocio, pues consiste únicamente en la presentación física de documentos; y que por otra parte no se altera el contenido de la litis ni los principios de igualdad y equidad de las partes, porque sólo se trata de cumplir una formalidad *ad probationem*.

(33)

(33) TESIS DE JURISPRUDENCIA AUTORIZADO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES, PUEDE ACREDITAR LA PERSONERÍA DEL PROMOVENTE EN CUMPLIMIENTO DE TAL REQUERIMIENTO. Tesis de Jurisprudencia J.7 /97 Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral Aprobada por Unanimidad de Votos. Recurso de Reconsideración. Ponente Leonel Castillo González.

2.3.10 PRUEBAS

El artículo 14 de la LGSMIME nos señala cuáles pruebas podrán ser ofrecidas y admitidas en los medios de impugnación:

- a) Documentales Públicas.
- b) Documentales Privadas.
- c) Pruebas Técnicas.
- d) Presunciones Legales y Humanas.
- e) Instrumental de Actuaciones.
- f) Confesional y Testimonial.
- g) Reconocimientos, Inspecciones Judiciales o Periciales.

En relación al voto de los mexicanos en el exterior, los reconocimientos e inspecciones judiciales a nuestro parecer sólo podrían llevarse a cabo por autoridades electorales o judiciales mexicanas, que se trasladarían por tales motivos hasta el exterior, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos lo permitan y conlleven a la modificación, revocación o anulación del acto o resolución impugnados.

Por su parte las pruebas testimoniales y confesionales, tendrían que ser declaraciones que constarán en actas levantadas ante fedatario público. Aquí es importante mencionar que los agentes consulares son funcionarios que están investidos de fe pública. Al respecto la Convención Consular con los Estados Unidos de América Capítulo VII, inciso d) y fracción 2) manda que los funcionarios consulares podrán:

"extender, atestiguar, certificar y legalizar escrituras, contratos, documentos y escritos de cualquier clase, siempre y cuando dichas escrituras, contratos, documentos y escritos deban tener aplicación, ejecución o producir efectos jurídicos, principalmente en el territorio del Estado que hubiere nombrado

a dicho agente consular. (34) Estas certificaciones y fe publicas tendrán la misma fuerza y surtirán los mismos efectos que si hubieran sido extendidos u otorgados ante un notario u otro funcionario público debidamente autorizado en el Estado por el cual fue nombrado el funcionario consular, pero siempre y cuando estos se hayan extendido de acuerdo con las Leyes y Reglamentos del Estado en donde habrán de surtir sus efectos". (35)

Aunado a lo anterior, no queremos decir que los funcionarios consulares, vayan a tener fe pública en materia electoral, esto siempre y cuando no se encuentre dentro de las facultades con las que esté investido el funcionario, es decir, respecto de los actos y hechos que le estén permitidos autorizar o certificar ya que las certificaciones expedidas sobre asuntos ajenos a sus funciones no tienen valor jurídico alguno y producen su nulidad. Con esto queremos decir que aún falta por determinar y legislar respecto de las funciones que desempeñaran los funcionarios del Servicio Público Exterior Mexicano respecto al ejercicio del sufragio desde el exterior.

Respecto a los demás medios de prueba, como las documentales públicas y privadas, estas podrían ser expedidas por las autoridades electorales que participarán en la organización de la elección en el exterior, como lo son los integrantes de las mesas directivas de casilla.

En conclusión, todos los medios de prueba aportados y admitidos serían valorados por el órgano competente para resolver, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia.

(34) Esto, de alguna manera, justifica el reconocimiento del derecho interno, entre los Estados miembros de Convenciones y Tratados, así como del derecho y el acceso a la justicia extraterritorial a los nacionales de los Estados que se encuentren en el exterior

(35) Xilotl Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Porrúa, México 1982. p.367

2.3.11 EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS COMO RESULTADO DE IMPUGNAR LAS ELECCIONES

En forma genérica, es posible afirmar que los efectos de las resoluciones de fondo pueden ser:

- Confirmar el acto impugnado.
- Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas.
- Modificar el acta de cómputo distrital y la entidad federativa.
- Revocar la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría.
- Declarar la nulidad de la elección.
- Corregir el cómputo distrital, de entidad federativa o de circunscripción.

Como vemos, en lo que concierne a los efectos de las sentencias, las decisiones confirman, modifican o revocan el acto o resolución impugnados. Esto implica que los efectos no tienen solamente un carácter negativo, consistente en anular el acto o resolución combatidos, sino que también tienen un carácter positivo consistente en que la decisión materia del fallo sustituye a la impugnada. (36)

Ahora examinemos en donde tendrían efectos los medios de impugnación derivados de la elección en el exterior y sus sentencias. En lo que se refiere a los recursos y juicios presentados por los partidos políticos, estos tendrían efectos dentro y fuera del territorio nacional, dependiendo de la índole del acto, ya que existiría un interés directo de los partidos en que esto sea así, porque como lo dijimos estos se encuentran constituidos y registrados en el territorio nacional, y porque la designación del Presidente de la República tendría efectos de representación política y partidaria dentro del mismo territorio y no así en el exterior.

(36) Reyes Zapata Miguel Mauro. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano. Op. Cit. p. 12

Respecto al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano que, como se menciona, sería el único medio de impugnación que podrían presentar los mexicanos desde el exterior, tendría un doble efecto porque, por un lado, por medio de este juicio se pretende restituir al agraviado que se encuentra fuera del país y cuya sentencia tendría efectos extraterritoriales, en el goce y disfrute de sus derechos políticos electorales, que en este caso es el de poder ejercer el sufragio mediante la oportuna expedición de la credencial para votar o el instrumento que se vaya autorizar para tales efectos, así como de la inscripción en la lista nominal de electores que se vaya a conformar desde el exterior. El segundo efecto que produciría este juicio sería dentro del territorio nacional, porque las consecuencias directas que produciría dicho voto serían dentro del territorio nacional y no así en el exterior, aunque no descartamos que el Presidente elegido extraterritorialmente, pero con efectos internos o territoriales, pueda a su vez dirigir políticas exteriores tendientes a favorecer a los mexicanos que sufragaron por él desde otra nación.

Por lo que el principal efecto del fallo que resulte del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de los mexicanos que se encuentren en el exterior consistiría en restituir al promovente en el uso y goce del derecho electoral conculcado, porque como lo hemos manifestado, los connacionales que se encuentran residiendo en el exterior, al ser mexicanos, no podría hacerseles distinciones ni menoscabarles derechos por el simple hecho de tener la residencia en los E.U.A, o marcar la diferencia entre los connacionales que se encuentran aquí y los que se encuentran residiendo en otro país. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que todos los mexicanos son iguales ante la ley.

Además de lo anterior, en nuestro sistema jurídico electoral, se ha permitido desde largo tiempo la emisión del sufragio en casillas especiales, no importando que los ciudadanos estén o no en su distrito electoral o en su lugar de residencia, por lo que la residencia no ha constituido en México un

obstáculo o un pretexto para que los mexicanos no puedan sufragar fuera de su domicilio o lugar en donde originalmente radican. (37)

Finalmente, es importante destacar que las sentencias del Tribunal Electoral, son definitivas e inatacables, salvo las que se pueden impugnar a través del recurso de reconsideración. No así las del Instituto Federal Electoral, que siempre podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral.

(37) En las casillas especiales, sólo pueden sufragar los mexicanos que están fuera de su distrito, que cuentan con su credencial de elector y que están escritos en el Registro Electoral Federal. En las recientes elecciones del 2 de julio del 2000, el Instituto Federal Electoral abrió tres casillas especiales en cada una de las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez, Chihuahua y Nuevo Laredo, Tamaulipas, para que el día de las elecciones sufragaran los ciudadanos en tránsito, así como los mexicanos que viven en las vecinas ciudades de Estados Unidos, informaron funcionarios del IFE.

En Tijuana, Baja California, el presidente del Colegio de la Frontera Norte, Jorge Santibañez, recordó que cada casilla especial contó con 750 boletas para sufragar y en el caso muy especial de la frontera norte de México se contó con el ingrediente adicional de los mexicanos que viven en otro país pero que desearon participar en el proceso electoral.

Por otro lado, analistas políticos y académicos advirtieron sobre posibles problemas en las casillas especiales, pero pronosticaron que ésta sería la última vez que los mexicanos tengan que cruzar la frontera para sufragar puesto que, opinaron, el derecho al sufragio en el exterior está en camino de convertirse en un hecho. (Primitivo Cano, Luis Carlos. Instalará IFE casillas Fronterizas Prevén Mexicanos en Estados Unidos la Insuficiencia de Boletas. El Universal. Sección: La Nación. Jueves 29 de junio de 2000. México, p. A/17)

2.3.12 NOTIFICACIONES

Las notificaciones pueden ser personales, por estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama, según se requiera para la eficacia del acto o resolución a notificar. (38)

Tratándose de notificaciones personales, se harán al interesado a más tardar al día siguiente al en que se emitió el acto o se dictó la resolución o sentencia.

Como es de observarse, resulta casi imposible la realización de notificaciones personales a los cientos de mexicanos que radican en el exterior, debido a que estos no tienen un domicilio establecido en el extranjero derivado de su situación migratoria, económica o de trabajo. En razón de tal obstáculo la LGSMIME en su artículo 27 señala que cuando los promoventes o comparecientes omitan señalar domicilio, éste no resulte cierto o se encuentre ubicado fuera de la ciudad en la que tenga su sede la autoridad que realice la notificación de las resoluciones que recaigan a los medios de impugnación, ésta se practicará por estrados. Dichos estrados podrían constituirse en las oficinas de las embajadas o consulados mexicanos, en donde se colocarían las copias de los escritos de los medios de impugnación, de los terceros interesados y de los coadyuvantes, así como de los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias que les recaigan, para su notificación y publicidad. (artículo 28 de la LGSMIME).

En el caso de que no se realizarán las notificaciones por estrados, estas mismas podrían realizarse por correo certificado agregándose al expediente el acuse del recibo postal. En su defecto, la notificación podría realizarse también por telegrama, enviándola por duplicado para que la oficina devuelva

(38) Cfr Galindo Becerra Eduardo. Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Op. Cit p 60

el ejemplar sellado que se agregará al expediente. Exclusivamente y en casos urgentes u extraordinarios y a juicio de quienes presidan los órganos competentes, las notificaciones que se ordenen hacia el exterior, podrían hacerse a través de fax y surtirían sus efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o su acuse de recibido (artículo 29 de la LGSMIME).

Otra posible forma de notificación, y que no requeriría de notificación personal y surtiría sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, sería a través de los principales diarios a los que tengan acceso los nacionales en el exterior. Esta última forma de notificación sería la más factible para el caso de que los mexicanos en el exterior tuvieran acceso al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, antes Recurso de Apelación Ciudadana, ya que según *Memorias del Tribunal Federal Electoral*, en lo que toca al recurso de apelación interpuesto por los ciudadanos para obtener su credencial para votar con fotografía o su inclusión o exclusión de las listas nominales en el proceso electoral de 1994 se llegó a alcanzar la cifra de 80,023 recursos, lo que se traduciría en una dificultad para su notificación personal a los mexicanos que se encuentren en el exterior. (39)

(39) Memoria 1994, Tribunal Federal Electoral, Tomo I. pp. 321-322

Derivado de lo anterior, la figura jurídica de la acumulación, puede llegar a tener una importancia trascendental para la resolución de los expedientes originados en el exterior, sobre todo cuando el número de ellos sea considerable, como el citado de 1994, por lo tanto, para la resolución pronta y expedita de los medios de impugnación previstos en la ley, los órganos competentes del Instituto o las Salas del Tribunal Electoral, podrán determinar su acumulación, la cual, podrá decretarse al inicio o durante la substanciación de los medios de impugnación.

Para que proceda la acumulación, debe haber identificación con la autoridad responsable y los actos reclamados, aunque los actores sean diferentes. (40)

(40) Cfr. Galindo Becerra Eduardo. Sistema de Medios de Impugnación de las Elecciones.
Op. Cit p 3

CAPÍTULO 3 SISTEMAS COMPARADOS DE VOTACIÓN DE PAÍSES QUE PERMITEN EL VOTO DE SUS NACIONALES EN EL EXTRANJERO (UNA POSIBLE PROPUESTA PARA MÉXICO)

3.1 EL SISTEMA DE VOTO PERSONAL EN INSTALACIONES OFICIALES HABILITADAS COMO CENTROS DE VOTACIÓN

El sistema de votación personal es conocido como el sistema de votación tradicional, es decir, aquel en que el elector debe presentarse personalmente en un recinto especialmente dispuesto y habilitado para recibir los votos.

Según estimaciones del IFE, el procedimiento de voto personal o convencional es el que se sigue empleando en la mayoría de los países que reconocen el derecho al voto en el extranjero (27 de los 40 identificados). (1)

Especialmente son los países latinoamericanos los que se rigen por este procedimiento, siendo común que instalen una mesa receptora de votos por cada fracción predeterminada de potenciales electores residentes en una demarcación específica, y que la composición y fiscalización partidaria, en su caso, de dichas mesas, esté sujeta a las mismas disposiciones que rigen en territorio nacional. (2)

(1) Cfr. Carrillo Pobiano, Manuel. Una Aproximación Institucional al Tema del Derecho al Voto de Los Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero Coordinación de Relaciones Internacionales del Instituto Federal Electoral. p. 7

(2) Idem.

Quizás sea por los distintos grados de desconfianza que existen en los procesos electorales de los países latinoamericanos, lo que les ha llevado a regirse por el sistema de votación personal o convencional, ya que, de alguna u otra forma este es el sistema de votación que permite mayor fiscalización, vigilancia y certeza en los procesos electorales de los países.

Lo más común en este sistema de votación, es que éste se lleve a cabo en las Embajadas o Consulados, manteniendo de esta forma el carácter personal, libre y secreto del voto, en condiciones sustancialmente idénticas a las que existen en las Mesas instaladas en el país de que se trata.

Sin embargo para México no es conveniente y sería hasta inconstitucional el que el voto de los mexicanos en el extranjero fuera recibido en Embajadas y Consulados mexicanos en el exterior, según lo establece el propio artículo 41 de la Constitución Política Mexicana en donde delega y establece únicamente esta función al IFE, como órgano autónomo e independiente de cualquier otro órgano del gobierno mexicano. Esto sólo sería factible si en dichos consulados y embajadas, se constituyeran los integrantes de las mesas directivas de casilla, que son ciudadanos mexicanos elegidos y sorteados por el IFE para la emisión y recepción del sufragio, sin que existiera intervención o injerencia alguna de las autoridades y empleados consulares, ya que esto podría poner en duda la legitimidad de la elección. Por lo que las embajadas y consulados sólo podrían servir como centros o locales de recepción del sufragio, pero nunca como órganos de organización y decisión electoral.

Con esto tampoco queremos descartar, que no nos será de gran utilidad el derecho comparado de los países que permiten el ejercicio de sus nacionales allende sus fronteras. para lo cual empezaremos por estudiar algunos países latinoamericanos para después estudiar los sistemas europeos.

3.1.1 ARGENTINA

A través de la Ley número 24.007, se creó el Registro de Electores residentes en el exterior al reconocer la condición de electores a los ciudadanos argentinos que residan en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, inscritos en dicho Registro. Pueden votar en las elecciones nacionales; esto es, las presidenciales y las de senadores. Dicho Registro de Electores Residentes en el Exterior, de carácter permanente, se confecciona por la Cámara Electoral Nacional, de acuerdo con la información semestral facilitada por las Embajadas y Consulados.

La inscripción se hará en la forma y plazos que establezca la reglamentación en las representaciones diplomáticas o consulares argentinas existentes en el país de residencia del elector, debiéndose acreditar el último domicilio del elector en la República de Argentina, para poder ser incorporados o ratificados en el padrón electoral del distrito correspondiente, al cual, oportunamente se adjudicarán los votos emitidos. En caso de imposibilidad de acreditar el último domicilio en el país, se aceptara en su defecto, el lugar del nacimiento del elector o el último domicilio de los padres. (3)

Por otra parte es por medio del Decreto 1138/1993, que se aprobó la reglamentación de la ley 24.007, disponiéndose la inscripción en el mismo a instancia del interesado que ha de cubrir los requisitos siguientes: Tener efectuado el cambio de domicilio en el documento cívico en la jurisdicción consular competente y concurrir a la representación de esta jurisdicción y manifestar su voluntad de ser incluido en el Registro, así como encontrarse en condiciones de ejercer sus derechos políticos y no encontrarse inhabilitado conforme a la legislación nacional.

(3) Legislación Vigente para el Voto en el Exterior. Ministerio del Interior de Argentina. Artículo 2 y 3 de la Ley 24.007. Revista Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 1998, Número 11. Sección Documental. México p. 143.

La lista de electores residentes en el exterior será confeccionada por la Cámara Nacional Electoral, la que contendrá entre otros los siguientes datos: país de residencia del elector, representación diplomática o consular, apellido y nombres completos, tipo y número de documento cívico, año de nacimiento, código de distrito según domicilio en la República Argentina y profesión (artículo 6 del Decreto 1138/1993).

Una vez recibido el padrón aprobado por la Cámara Nacional Electoral, los funcionarios titulares de embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares pondrán dicho padrón a disposición de los electores (artículo 9).

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto será el encargado de remitir a las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares la redacción del comunicado a difundir por los distintos medios de comunicación locales, anunciando el acto comicial en un todo de acuerdo con lo indicado en el derecho de convocatoria a elecciones nacionales (artículo 12 del Decreto 1138/1993).

En cuanto a la designación de los fiscales de los partidos políticos, los partidos políticos intervinientes en la elección, podrán designar fiscales bajo los mismos términos del Código Electoral Nacional. Las designaciones serán efectuadas por los apoderados de las agrupaciones que participen en la elección ante la Cámara Nacional Electoral, la que extenderá las certificaciones correspondientes. Dichos fiscales deberán ser designados preferentemente entre la lista de los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior pertinente, toda vez que los gastos en que incurran serán sufragados por la propia agrupación política (artículo 13 del Decreto 1138/1993).

Los elementos y útiles electorales, así como la lista de Registro de Electores Residentes en el Exterior, serán entregados por la Cámara Nacional Electoral al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto para que a su vez las destine a las distintas embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares.

Los documentos y útiles electorales consistirán en:

- a) Urnas de cartón plegable, las que deberán hallarse identificadas con un número para determinar su lugar de destino en el exterior, de lo cual llevará registro la Cámara Nacional Electoral;
- b) Boletas de sufragio en cantidad que supere el diez por ciento de los empadronados;
- c) Sobres para devolver la documentación, en la cantidad que fuere menester;
- d) Formularios del acta de apertura y cierre de las mesas;
- e) Formularios del acta de escrutinio para cada uno de los distritos electorales;
- f) Sellos para justificar la emisión del voto;
- g) Las boletas oficiales, las que contendrán; el distrito electoral, la categoría de los candidatos, la fecha de la elección en la República Argentina, los partidos y alianzas contendientes en la elección y un espacio destinado a la emisión del voto. (art. 14 al 17 del Decreto 1138/1993).

En relación a la publicidad de la ubicación de las mesas y sus autoridades, las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares harán conocer con no menos de treinta días corridos de anticipación a la fecha de la elección, la ubicación de las mesas y el padrón respectivo. Dicha información se encontrará a disposición del público en cada representación diplomática. El día de la elección los participantes deberán encontrarse con una anticipación de treinta minutos a la hora del inicio y en el local que haya de funcionar la mesa, el presidente de la misma y los suplentes, a quienes se les hará la entrega de los documentos y útiles mencionados anteriormente.

En caso de fuerza mayor ocurrida con posterioridad a la determinación de los locales de funcionamiento de las mesas, la embajada, consulado general, consulado o sección consular podrán variar su ubicación (art. 22 al 24 del Decreto 1138/ 1993).

Ahora bien, adoptadas las medidas pertinentes, a la hora ocho en punto local, el presidente de mesa declarará abierto el acto electoral y llenará el Acta de Apertura con los datos del formulario impreso.

Todo ciudadano que figure en el padrón y exhiba su documento de identidad tiene el derecho de votar y nadie podrá cuestionarlo en el acto del sufragio. Los electores podrán votar únicamente en la mesa receptora de votos en cuya lista figuran asentados y con el documento cívico habilitante. El presidente verificará si el ciudadano a quien pertenece el documento cívico figura en el padrón electoral de la mesa. (art. 27 al 29 del Decreto 1138/ 1993).

Sin embargo, el presidente de la mesa no podrá admitir el voto de un ciudadano que no figure inscrito en los ejemplares del padrón ni aunque mediare orden de autoridad alguna, ni tampoco admitirá el voto si el elector exhibiere un documento cívico anterior al que consta en el padrón.

El día de la votación el presidente de la mesa entregará al elector la boleta oficial de sufragio, firmada en el acto de su puño y letra, y lo invitará a pasar al cuarto oscuro a emitir su voto. Introducido en el cuarto oscuro y cerrada exteriormente la puerta, el elector marcará el espacio correspondiente al partido que haya elegido, doblará la boleta, cerrándola, y volverá inmediatamente a la mesa a fin de introducir su voto en la urna y una vez que hayan sufragado la totalidad de los lectores inscritos en la mesa podrá declararse la clausura del acto electoral, procediendo a la realización del escrutinio de la mesa. (art. 31 al 34 del Decreto 1138/1993).

Acto seguido el presidente del comicio, auxiliado por los suplentes, y ante la sola presencia de los fiscales acreditados, hará el escrutinio ajustándose al siguiente procedimiento:

- a) Abrirá la urna, de la que extraerá todas las boletas cerradas y las separará según el distrito electoral correspondiente. Dichas boletas deberán estar firmadas por el presidente, los suplentes y los fiscales;
- b) Procederá a la apertura de las boletas sufragio, clasificándolos en votos válidos, votos en blanco y votos recurridos o nulos;
- c) Concluida la tarea del escrutinio se consignará, en el acta de cierre, la hora de cierre del comicio y número de sufragios emitidos asentado en letras y números, a su vez se levantarán las respectivas actas de escrutinio (art. 35 al 37 del Decreto 1138/1993).

Posteriormente las actas mencionadas anteriormente, junto con las boletas electorales, los votos en blanco, los recurridos y los nulos, serán remitidos en sobres especiales, legalizados por las autoridades diplomáticas y/o consulares y firmado por el presidente de mesa y los fiscales, a la Cámara Nacional Electoral a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Cuito.

Tanto la difusión oficial de los resultados del escrutinio, como su transmisión al Ministerio de Relaciones Exteriores, no podrá realizarse antes de las dieciocho horas de Buenos Aires, hora de cierre del acto electoral en la República de Argentina.

Terminado el escrutinio de mesa, se procederá a enviar por comunicación cablegráfica o en su defecto vía facsímil al Ministerio de Relaciones Exteriores para su inmediata retransmisión a la Cámara Nacional Electoral y al Ministerio del Interior el contenido del mismo (art. 38 al 42 del Decreto 1138/1993).

Finalmente la Cámara Nacional Electoral fijará un día en el que procederá a la apertura de la documentación proveniente de las representaciones diplomáticas, a fin de que se proceda al escrutinio definitivo, por parte de las juntas electorales nacionales, de los votos de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior.

En la elección Argentina del 26 de octubre de 1997, en relación a los costos y requerimientos de organización y logística, fue de US\$ 300.000, pero sin tener en cuenta las provisiones para viajes de visita, ronda los 14 dólares por elector, o sea siete veces más que el costo promedio de los comicios que se realizan en el país, que es de aproximadamente dos dólares por elector. Podemos hacer notar que los costos reales de la elección no coinciden con la participación electoral de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior, ya que, dicha participación es muy baja en relación con el número estimado de argentinos domiciliados fuera del país y, en todo caso, con el número de nacionales que se han registrado en los respectivos consulados, para efectos de ejercer el sufragio. (4)

(4) Cfr. González Roura, Felipe La Modalidad del Voto en Instalaciones Habilitadas como Centros de Votación: La experiencia de Argentina, México: IFE, Internacional IDEA, PNUD TEPJF, 1998 p 5

3.1.2 COLOMBIA

La ley 39 de 1961 autorizó a los ciudadanos colombianos que se encontraran en el exterior a cumplir con lo que la Constitución vigente en ese momento denominaba "Función Constitucional del Voto", y así para las elecciones de Presidente de la República celebradas en 1962 y siguientes, los colombianos están habilitados para sufragar en la elección del primer mandatario de la República, previa obtención de su documento de identidad. (5)

A partir de entonces la participación de los ciudadanos colombianos en el exterior, en las elecciones para elegir al Presidente de la República, se ha incrementado, a diferencia de Argentina, que ha ido disminuyendo.

El fundamento constitucional y legal del voto colombiano en el extranjero, lo encontramos en el artículo 117 inciso 3 de la Constitución de Colombia el cual establece que: "Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República".

Por su parte 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 especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior".

(5) Cfr. Noguera Calderón, Rodrigo. El Voto de los Nacionales Colombianos en el Extranjero. México : IFE: Internacional IDEA: PNUD: TEPJF, 1998. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sobre Voto en el Extranjero; 11 y 12 de agosto de 1998, México, D.F. p. 1

De esta misma forma 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.

Por su parte el artículo 116 del Código Electoral Colombiano 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 quince días antes de las elecciones.

De las listas de inscritos se sacarán 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.

El funcionario diplomático o consular de mayor categoría designará como jurados de votación a ciudadanos colombianos residentes en el lugar, a razón de dos principales y dos suplentes, pertenecientes a partidos políticos que tengan representación en el Congreso de Colombia y en forma tal que no existan jurados homogéneos políticamente.

Una vez cerrada la votación, hechos los escrutinios de cada mesa y firmadas las actas, los jurados harán entrega de estas y demás documentos que sirvieron para las votaciones al funcionario correspondiente que inmediatamente los enviará, en sobre debidamente cerrado y sellado, al Consejo Nacional Electoral, para que sean tenidos en cuenta en el escrutinio general"

Este texto señala que las inscripciones deberán de realizarse a instancia del interesado ante el funcionario consular competente llenando los formularios que la Organización Electoral – Registraduría Nacional del Estado Civil destine para ello, a fin de conformar el “padrón electoral” del exterior.

Así mismo y a efectos de dar prevalencia al principio de eficacia del voto, los residentes colombianos en el exterior pueden también obtener las inscripciones, para obtener la cédula de ciudadanía, fuera de las sedes consulares. Esto con fundamento en el artículo 1 del citado Código Electoral que dice: “Cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que dé validez al voto que represente la expresión libre de la voluntad del elector”.

En lo tocante a la conformación de listas de jurados, el funcionario diplomático o consular de mayor categoría, designará como Jurados de Votación a ciudadanos Colombianos residentes en el lugar, a razón de dos principales y dos suplentes, pertenecientes a partidos políticos que tengan representación en el Congreso de Colombia y en forma tal que no existan Jurados homogéneos políticamente. (6)

La lista de los Jurados debe quedar integrada a más tardar quince días antes de las elecciones.

Los Jurados ocuparán los cargos de Presidente y Vicepresidente, con sus respectivos suplentes.

(6) Cfr. Hernández Becerra, Eduardo. Las elecciones en Colombia. Análisis Jurídico – Político. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 8, 1988, p.p. 365 –366.

La notificación del nombramiento de los jurados de votación debe realizarse diligenciando el formulario que la Organización Electoral determine. No obstante, dicha notificación se entenderá surtida por la sólo ubicación o fijación de la lista en lugar visible de la embajada o consulado, diez días antes de las elecciones a realizarse en territorio nacional. (7)

Finalizado el periodo de inscripción de ciudadanos se procede a elaborar la lista de sufragantes. Las listas de sufragantes 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.

Dichas listas se generan mediante la utilización de medios electrónicos, o diligenciando los respectivos formularios. En cada lista se anotan 396 números de cédula, dejando cuatro espacios disponibles para que los jurados registren sus números en ellos, cuando ejerzan el derecho del sufragio en la mesa donde presten el servicio. (8)

En consecuencia, en cada mesa de votación sólo votan hasta cuatrocientos ciudadanos; y se instalarán tantas mesas cuantos ciudadanos se hayan inscrito, a razón de una por cada 396 inscritos.

Cuando las Embajadas y Consulados se encuentren en un mismo lugar, las mesas se instalarán de manera conjunta, y fusionarán los números de cédulas que se hayan inscrito en uno u otro despacho. Es decir, se asignará sólo un lugar de votación, para efectos de organización.

(7) Cfr. Hernández Becerra, Eduardo. Las elecciones en Colombia. Análisis Jurídico-Político. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 8, 1988, p p. 365-366.

(8) Idem

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. (9)

Para el caso específico del suministro de elementos para el día de elecciones, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los funcionarios Diplomáticos o Consulares según el caso, proveen para cada mesa de votación:

Cubículos, cortinas, biombos o cancelas, para que cada ciudadano que aislado de los demás electores y de los miembros del Jurado, en el momento de seleccionar y marcar su candidato en la tarjeta electoral, así como una una por cada mesa, bolígrafos, lápices y bandas de caucho.

Se puede señalar que, cuando el presidente de cada jurado de votación entregue los útiles y documentos electorales utilizados en la mesa, el funcionario Diplomático o Consular expedirá un recibo. (10)

En lo referente a la comunicación de resultados, esta se hará una vez terminada la votación, cuando los jurados entreguen los pliegos electorales y el funcionario diplomático o consular totalice 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 Ministerio 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 computadora o empleando un formulario, en el cual se transcriben los votos obtenidos por los candidatos en cada mesa.

(9) Cfr. Noguera Calderón, Rodrigo. El Voto de los Nacionales Colombianos en el Extranjero. Op.Cit.p.2

(10) Idem. p.6

Posteriormente al envío de los pliegos electorales, los documentos de las mesas de votación y la copia de las Listas de Ciudadanos inscritos serán enviados inmediatamente por los funcionarios diplomáticos o consulares en otro sobre o paquete debidamente cerrado y sellado al Consejo Nacional Electoral. (11)

Dicho sobre o paquete se encabeza con la ciudad y el país de origen y en él se escribe además el texto: Contiene Documentos Electorales de (número) Mesas. Es decir, se hará alusión al número de mesas que efectivamente funcionaron.

Los Certificados Electorales y Tarjetas Electorales sobrantes, quedarán a disposición de los respectivos funcionarios diplomáticos o consulares.

En Colombia los jurados de votación en el exterior 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. (12)

Los Jurados tienen la obligación de presentarse a la mesa de votación a las siete de la mañana del día de las elecciones y procederán a verificar la existencia de los siguientes elementos:

- Cubículos
- Urnas de votación
- Formularios, urna cerrada y sellada
- Lista de Sufragantes

(11) Cfr. Noguera Calderón. Rodrigo El Voto de los Nacionales Colombianos en el Extranjero. Op.Cit p.9

(12) Ibidem. p. 10

- Registro de Votantes
- Acta de instalación y de Constancia sobre el Escrutinio
- Dos ejemplares del Acta de Escrutinio
- Certificados Electorales
- Sobre para introducir Tarjetas Electorales (Votos)
- Sobre para el Consejo Nacional Electoral
- Sobre para Tarjetas y Certificados Electorales Sobrantes
- Bolígrafos, Lápices y Bandas de Caucho
- Tarjetas Electorales (13)

Una vez verificada la existencia de los elementos anteriormente mencionados, los jurados de votación procederán a su instalación, diligenciando para tal efecto el acta de instalación del jurado de votación.

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 seguido la cerrarán y sellarán adhiriendo el formulario denominado EX- 9 debidamente diligenciado y firmado

Las votaciones empezarán a las 8:00 de la mañana, y 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, si no lo encuentra, entonces lo marcará o resaltará.

El jurado encargado de llevar el registro de votantes, anota en éste el número de cédula, apellidos y nombres y marcará una "X" en la casilla de "H" o "M", para indicar que se trata de Hombre o Mujer.

(13) Cfr. Noguera Calderón, Rodrigo. El Voto de los Nacionales Colombianos en el Exterior. Op. Cit. p.11.

Al votante se le entregará la Tarjeta Electoral y acto seguido se dirigirá al cubículo para marcar la casilla que corresponda al candidato de su preferencia, o en el lugar previsto para votar en blanco. Luego doblará la tarjeta y regresará ante el Jurado y la introducirá en la urna. (14)

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, y anotará los datos requeridos en el registro de votantes, en los campos destinados para este fin.

Los Jurados no pueden hacer insinuaciones o indicar candidato alguno a los electores, ni efectuar marcaciones en las tarjetas electorales que entregan al ciudadano.

El proceso de escrutinio se realizará una vez que se ha cerrado la votación a las 4:00 de la tarde y antes de abrir la urna, se introducirán las tarjetas y los certificados electorales sobrantes o no utilizados en su respectivo sobre, el cual se entregará al funcionario diplomático o consular.

Las votaciones se cerrarán a las 4:00 de la tarde.

Luego uno de los jurados leerá en voz alta el número total de sufragantes tomado del Registro de Votantes el que se anotará al final del formulario y en el acta de instalación del jurado de votación.

(14) Crf. Hernández Becerra, Eduardo Las elecciones en Colombia Análisis Jurídico-Político. Op.Cit pp 365-366

El siguiente paso es abrir públicamente la urna y uno de los jurados procederá a contar una a una las Tarjetas Electorales y 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 cuantas sean las excedentes y se quemarán inmediatamente. (15)

En el acta de instalación del jurado de votación, se deja constancia de este hecho, con expresión del número de tarjetas excedentes.

Concluido el escrutinio, los Jurados deben extender sus firmas en los dos ejemplares del Acta e introducir las Tarjetas Electorales (sufragios) 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, respaldándolo con su firma.

De esta manera, los Pliegos Electorales se entregarán a los respectivos funcionarios diplomáticos o consulares, así como el ejemplar del Acta de Escrutinio la cual deberá 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, la Lista de Sufragantes y el Registro de Votantes.

Por último es conveniente observar que todos los documentos anteriormente mencionados se entregarán bajo recibo, expedido por los funcionarios citados.

(15) Cfr. Hernández Becerra, Eduardo. Las elecciones en Colombia. Análisis Jurídico-Político. Op.Cit p.p. 365-366.

3.1.3 PERÚ

El artículo 31 de la Constitución Peruana establece:

“El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años de edad. Es facultativo después de esta edad.”

Además, la Constitución de 1993 establece explícitamente el voto de los peruanos en el exterior en su artículo 187 señala:

Art. 187 “La Ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero.”

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 en un derecho y un deber. (16)

Por su lado, el artículo 52 y 53 de la Constitución del Perú, en relación al voto de los peruanos en el exterior, establece:

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.”

(16) Cfr. Arzubíaga Scheuch, Augusto. El Voto de los Peruanos en el Extranjero. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero. Resumen de las Experiencias Nacionales Presentadas. Versiones Originales. Consulado del Perú. México 1998 p. 1

Art. 53 "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."

De este mismo modo la Ley de Nacionalidad peruana, en su título V trata la doble nacionalidad de la siguiente forma:

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."

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. (17)

En conclusión, en Perú no se considera un impedimento el hecho de que el ciudadano peruano votante tenga además otra nacionalidad.

Por lo que en Perú, los peruanos residentes en el extranjero tienen derecho a votar para el caso de Elecciones Generales y consultas populares, pero siempre y cuando se inscriban en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

A continuación procederemos a describir la Ley de Procesos Electorales del Perú en el Título X Capítulo 1, la cual explica detalladamente el desarrollo del proceso electoral peruano en el exterior, cuyo título específico es precisamente el de *Voto de los Peruanos en el Exterior*, así como también desarrollaremos sus posteriores capítulos.

(17) Cfr. Arzubiaga Scheuch, Augusto El Voto de los Peruanos en el Extranjero. op. cit. p. 2

El voto de los ciudadanos residentes en el extranjero se emite en la misma fecha señalada para las elecciones en el territorio de la República (art. 225 de la Ley de Procesos Electorales del Perú). La fecha de las elecciones en el exterior es establecida por el Jurado Nacional de Elecciones, que será la misma en la cual se realiza en el proceso electoral del Perú y que normalmente es un día domingo entre las 8 de la mañana y las tres de la tarde.

La votación se realiza en la Oficina Consular del Perú o donde señale el funcionario consular, en caso de insuficiencia del local, previa autorización de los países en donde se realiza el voto, a través de la Oficina de Ministerio de Relaciones Exteriores.

El capítulo dos del Título X de la Ley de Procesos Electorales del Perú, nos habla del Padrón de Electores Residentes en el Extranjero en los siguientes términos:

El padrón de Electores peruanos residentes en el extranjero es elaborado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien será responsable de remitir las Listas de Electores a las Oficinas Consulares.

Las listas de electores deberán de incluir:

- a) Los datos sobre ellos
- b) El nombre del país y la localidad donde residan dichos electores.

Cada Oficina Consular puede establecer fusiones de mesas en su respectivo local de votación.

El capítulo tres trata el tema del Personal de las Mesas de Sufragio y nos menciona que en los países en donde existan menos de doscientos ciudadanos peruanos inscritos, el funcionario consular, asistido por un Secretario o Auxiliar, recibirá el voto de los electores, de entre los cuales designará a dos para que funjan como personal de la Mesa de Sufragio, para los efectos de los actos de instalación de ésta, del sufragio y del escrutinio.

En los países en donde exista más de una Mesa de Sufragio, el sorteo de los miembros titulares y suplentes se realiza en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entre los electores con mayor grado de instrucción que contenga la lista correspondiente de las Mesas, pudiendo en su defecto el funcionario consular designar al personal de la Mesa en el caso de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales no pueda conformar las Mesas de Sufragio.

Cabe mencionar, que entre los doscientos miembros que componen cada mesa electoral, el jurado nacional de elecciones designa a tres personas, entre los registrados con estudios superiores si es que los hubiera y estas personas deben ser contactadas por el consulado y acercarse a él para recoger material informativo y una credencial que los acreditará como miembros de Mesa: Presidentes, Vicepresidentes o Secretarios. (18)

A la vez estas personas deben ser preparadas para cumplir la función que les ha sido asignada y serán encargadas en el proceso electoral de lo siguiente:

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.

(18) Cfr. Arzubíaga Scheuch, Augusto El Voto de los Peruanos en el Extranjero Op. Cit. p. 5

6. -Pegar los resultados en la puerta del lugar donde se llevaron a cabo las elecciones.

Por su parte La Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene la responsabilidad de hacer llegar a los diferentes consulados la relación de los ciudadanos titulares y suplentes que fueron seleccionados en el sorteo de miembros de Mesas.

Una vez que se tengan estas listas y se publiquen en los Consulados y en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, podrán ser reclamadas por los ciudadanos o Representantes de estos, dentro de los tres días naturales contados a partir de la publicación.

La resolución que resuelva la impugnación es inapelable, y será substanciada por el Consulado, quien girará copia de la resolución al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, pero si los defectos formulados contra los tres titulares o uno o más suplentes se declaran fundados, se procede a nuevo sorteo.

Inmediatamente después de la resolución de los defectos en la designación de los titulares de las Mesas, la Oficina Nacional de Procesos Electorales envía las Credenciales a los correspondientes Consulados, dentro de diez días, a los titulares de dichas Mesas.

La última parte del capítulo tres, hace referencia a la remisión de los materiales electorales, que junto con las listas de electores y del personal de las Mesas, serán enviados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la cual remitirá a su vez, los formularios para los actos de la instalación de la Mesa, del Sufragio y del Escrutinio, las cédulas de votación, los carteles con las listas de candidatos inscritos y en general todos los documentos, elementos y útiles no susceptibles de adquirirse en el extranjero.

El capítulo cuarto nos habla de la votación y dice en su artículo 239 que todos los actos, referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizarán el mismo día, debiéndose instalar la Mesa antes de las ocho de la mañana y efectuarse la votación hasta las dieciséis horas.

Los Peruanos residentes en el extranjero podrán votar alternativamente por la vía Postal o por Correspondencia a través de una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devueive por la vía postal o de Correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos establecidos en el reglamento correspondiente.

El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general.

Los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero que no emitan su voto deberán abonar la multa que disponga la Ley, y los que por razones de salud o causa de fuerza mayor no puedan emitir su voto pueden solicitar una dispensa de sufragio a través de la Oficina Consular al Jurado Nacional de Elecciones.

El capítulo 5 trata el escrutinio, el cual se realizará en la misma Mesa de Sufragio en que se realizó la votación.

Terminada la votación se procede al cómputo de cada mesa y el funcionario consular remite a la brevedad posible, las actas de votación, al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual hace llegar los respectivos ejemplares a la sede Central del Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Un cartel o listado con los resultados del escrutinio efectuado en cada Mesa se coloca, en lugar visible, en la Oficina Consular correspondiente.

El capítulo 6 explica el Cómputo Electoral, siendo la Oficina Nacional de Procesos Electorales la habilitada para registrar y consolidar, en el Sistema Informático, las actas de votación de los diferentes Consulados. Las actas impugnadas se resuelven por el Jurado Nacional de Elecciones mucho antes de pasar al proceso de cómputo.

Finalmente el capítulo 7 describe la Nulidad de los Sufragios emitidos en el Extranjero, destacando que cualquier organización política o Lista independiente inscrita puede interponer recurso de nulidad de las elecciones en una o más Oficinas Consulares.

El recurso de nulidad sobre el proceso electoral realizado en una Oficina Consular no puede comprender el proceso electoral realizado en otra Oficina Consular, por que por cada oficina se requiere un recurso diferente.

3.2 ITALIA: EL VOTO PERSONAL CON REINTEGRO DE LOS GASTOS DE DESPLAZAMIENTO

El derecho de sufragio de los italianos en el extranjero empezó a ser una cuestión problemática en Italia ya desde 1908, año en el que se celebró en Roma el primer Congreso de los Italianos en el Extranjero, sometiéndose a discusión, por vez primera, la admisión de la colectividad italiana, dispersa por todas las partes del mundo, en el cuerpo electoral. (19)

A partir de este momento y de otros antecedentes, los legisladores italianos respondieron con prontitud a la demanda manifestada en el debate constituyente de articular efectivamente el ejercicio del derecho de voto por los emigrantes, conforme al mandato constitucional de la universalidad del sufragio, buscando a su vez, crear una legislación democrática que facilitara y removiera los obstáculos que pudieran dificultar el ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos.

En consecuencia, el artículo 48 de la Constitución Italiana de 1947 acabó por no imponer, pero tampoco impedir, el voto de los residentes en el extranjero, buscando la participación de todos los ciudadanos italianos en los comicios electorales independientemente de su lugar de residencia, suprimiendo a su vez, los obstáculos de orden económico y social que limitaban la igualdad de todos los ciudadanos y que impedían la participación en la organización política, económica y social del país. (20)

(19) Cfr. Alcobilla Arnaldo, Armando. El Derecho de Sufragio de los Emigrantes en el Ordenamiento Español. Centro de Estudios Constitucionales. Colección de Estudios Constitucionales. Madrid 1995. p.p. 129-130

(20) Idem.

En este marco, los legisladores italianos pretendieron incluir medidas que facilitarían la recepción del sufragio, como lo fue el de proporcionar transporte a los residentes en municipio distinto de aquel en el que les corresponde votar y el reembolso de los gastos de transporte y dietas del personal civil y militar de la Administración del Estado que deba presentarse en municipio distinto de aquel en que se encuentra la sede de su destino para participar en las elecciones. (21)

Así pues, para el ordenamiento electoral italiano la residencia en el extranjero no influye en la capacidad electoral, ya que, el hecho de que el elector se halle en el extranjero no implica en sí incapacidad alguna, por más que, en tales casos el ejercicio del derecho de voto se haga especialmente gravoso por la necesidad de regresar al municipio en el que se está inscrito con ocasión de cada votación. De esta manera la titularidad de los derechos políticos y en particular del sufragio activo y pasivo se conecta inmediatamente con el *status* de ciudadano, cualquiera que sea su lugar de residencia. En tal sentido, el ordenamiento electoral italiano es heredero de la concepción romanista según la cual (*ius suffragii et honorum*) está indisolublemente ligado a la plena ciudadanía. (22) Este es el modo en que se da respuesta a la voluntad de integración del emigrante en la vida de su país con el que – por encima de la separación física – le unen innegables lazos o vínculos afectivos e intereses de distinta naturaleza. (23)

(21) Artículos 116 y 118 de la articulación por el texto único de 30 de marzo de 1957 del reembolso de los gastos de desplazamiento, además del reconocimiento, que contiene el artículo 117 de la norma citada, del derecho de los emigrantes por motivos de trabajo que regresen al país de residencia (al transporte ferroviario gratuito desde la estación de la frontera al municipio en el que voten y viceversa)

(22) *El Ius Suffragii*, en el derecho romano, era la facultad del ciudadano para emitir su voto en los comicios y en los *consilia plebis* para hacer una ley o elegir magistrados.

El Ius Honorum era el derecho de ocupar una magistratura o el de obtener el nombramiento de sacerdote (Huber Olea, Francisco José. Diccionario de Derecho Romano Comparado con Derecho Mexicano y Canónico. Op. Cit. p 7)

(23) Alcubilla Arnaldo, Armando. El Derecho de Sufragio de los Emigrantes en el Ordenamiento Español. Op. Cit. p. 132

Aunado a lo anterior, el modo en que ello se concreta en el artículo 117 del texto único de 30 de marzo de 1957 (con sus respectivas modificaciones) reconoce el reembolso de los gastos de desplazamiento a los emigrantes por motivos de trabajo que regresen del país de residencia el derecho "al transporte ferroviario gratuito desde la estación de la frontera al municipio que voten y viceversa", evitando de este modo, la carga económica del transporte desde la frontera italiana hasta el lugar en el que le corresponda votar. En consecuencia los emigrantes han de ejercer el derecho de sufragio en la mesa del municipio en cuya lista electoral estén inscritos del mismo modo que el resto de los ciudadanos. No existe, por tanto, otra especialidad en relación a esta categoría de electores que la eliminación del obstáculo económico, los gastos de transporte, si bien el emigrante ha de abonar los que se originen del municipio en que residan hasta la frontera del país transalpino. En orden a la aplicación a la norma de reembolso, se dispuso por vía administrativa, la remisión -con ocasión de cada convocatoria electoral- de una tarjeta (*cartolina avviso*) a cada elector que de modo permanente o temporal se encuentre en el extranjero, como una forma de información o aviso de la celebración de la consulta electoral y del modo de obtener el libramiento gratuito del billete de viaje. (24)

(24) Sucesivas disposiciones legislativas de Italia confirmaron el uso de esta tarjeta: La ley núm. 136, de 23 de abril de 1976 cuyo artículo 17 estableció que la carga de tales gastos correspondía al Estado; la Ley núm. 18, de 24 de enero de 1979, en relación con las elecciones al Parlamento Europeo; la última de ellas, la ley número 40, de 7 de febrero de 1979; que en el artículo 6 dispone que: "salvo en lo dispuesto por la Ley" sobre elección de representantes de Italia en el Parlamento Europeo, dentro del vigésimo día siguiente al de la publicación del decreto de convocatoria de los comicios se enviará a los electores residentes en el extranjero, a cargo de los Ayuntamientos de inscripción electoral, una nota de aviso que incluirá la fecha de la votación, la advertencia del que destinatario podrá recoger su certificado electoral en el competente departamento municipal, y de que su exhibición dará derecho al titular a hacer uso de las facilidades de viaje para presentarse a votar en el municipio en el que esté inscrito.

El artículo 4 de la Ley No 40 de 7 de febrero de 1979, estatuye que los "ciudadanos italianos que no figuren en el registro de población del municipio por haber emigrado definitivamente al extranjero, serán inscritos de oficio en las listas electorales del municipio de última residencia en el mes de febrero de 1979", inscripción que se llevará a cabo por acuerdo de la Comisión Electoral Municipal previa consulta de los registros, actas y documentos del municipio y previa comprobación de su capacidad electoral. Las listas electorales así conformadas por la Comisión Electoral Municipal serán objeto de exposición pública por un periodo de cinco días, todo ciudadano tiene el derecho de examinar las listas y documentos correspondientes, y está legitimado para recurrir las decisiones de la Comisión Electoral Municipal ante el correspondiente Partido Judicial. Esta Comisión Electoral del partido judicial decidirá dentro de los cinco días de la recepción de las eventuales contestaciones. (25)

Según el artículo 5, los Italianos residentes en el extranjero que por cualquier motivo, a pesar de reunir los requisitos para ello, no sean inscritos de oficio en las listas electorales según el procedimiento referido podrán solicitar la inscripción o reinscripción en las listas.

Por lo tanto, la Ley No. 40 estableció un sistema de inscripción de oficio en las listas electorales, para los residentes en el extranjero que hubieran visto cancelada su inclusión en el censo de población, completándose con el mantenimiento de la inscripción de aquellos que no la hubieran visto cancelada y con la posibilidad de instar o solicitar la inscripción de aquellos que por la razón que fuera no figuraran en las listas electorales aún reuniendo los requisitos para ello.

(25) Cfr. Alcubilla Arnaldo, Armando. El Derecho al Sufragio de los Emigrantes en el Ordenamiento Español Op. Cit. p. 133

3.3 EL SISTEMA DE VOTO POR PROCURACIÓN: ESPAÑA Y FRANCIA

En España, los electores que se encuentren incapacitados para comparecer personalmente al centro de votación por razones de salud o de empleo, o bien por la ausencia de centro de votación, en el lugar de residencia, durante la jornada electoral, pueden facultar a otra persona para que vote en su nombre y representación. A esto se le conoce como voto por procuración.

De esta manera el voto por procuración permite a los electores registrados designar a otra persona para que vote en su nombre, encontrándose ambos en lugar distinto de residencia, a diferencia del voto asistido en los sitios de votación a personas con problemas visuales, físicos, idiomáticos o de baja escolaridad, en el que una persona designa a un apoderado para que vote en su nombre, encontrándose ambos en el mismo lugar de residencia.

Sin embargo, en estas formas de votación parece no haber controles para asegurar que las indicaciones del elector registrado, sobre el sentido de su voto, sean respetadas por el apoderado que designó y, consecuentemente, puede ser fácil que se presenten abusos. El asunto puede ser más inquietante en los casos en que se permita que un apoderado o delegado emita el voto en representación de más de un elector registrado, o cuando pudiera ser facultado para emitir el voto en representación de sus familiares.

En Francia se presentan algunas irregularidades en el voto por procuración. El Consejo Constitucional Francés estima que tales irregularidades surgieron en el momento en que el propio Presidente de la República, Giscard D. Estaing, promovió una ley, la del 19 de julio de 1977, con el fin de fomentar el voto por procuración de los franceses en el extranjero, que hasta entonces había venido utilizándose con escasa frecuencia.

Para ello dicha Ley permitía a los franceses residentes en el extranjero inscribirse, bajo ciertas condiciones, en la circunscripción electoral de su preferencia, con lo que les daba la posibilidad de hacerlo en aquéllas en que tales votos podían tener cierto carácter decisivo, estimulando la participación. Sin embargo, lo que se produjo casi inmediatamente a la entrada en vigor de la nueva ley fue un tráfico de procuraciones en blanco donde no es el mandante sino terceras personas las que designan al mandatario y eligen la circunscripción en la cual el voto debe ser emitido, como se puso de manifiesto en Gabón durante las elecciones de marzo de 1978. (26)

Con lo anterior tampoco se quiere decir que el Consejo Constitucional Francés, considera ilícito el que los electores manifiesten su voto de acuerdo a sus preferencias políticas y éstas influyan sobre el resultado en determinada circunscripción electoral. De aquí que con la intención de evitar fraudes subsecuentes, ha intentado rodear al procedimiento de algunas garantías. Así, el Consejo ha indicado que son nulas las procuraciones que no están firmadas o llevan una firma distinta a la que figura en la demanda de inscripción del mandante en el censo electoral. Asimismo ha condenado las procuraciones en blanco, anulando los votos, donde éstos han quedado probados, aunque señalando también que la Ley no exige que el mandante conozca personalmente al mandatario, o que el mero hecho de que los nombres de uno y otro estén escritos de diferente puño y letra no constituye por sí solo prueba suficiente para establecer que se haya producido alguna irregularidad. (27)

(26) Cfr. Falcón Pardo, Javier. El Consejo Constitucional Francés. Centro de Estudios Constitucionales. Colección "Estudios Constitucionales". La Jurisdicción Constitucional en la Quinta República. Madrid 1990. p. 467

(27) *Ibidem*. p. 468.

Actualmente entre otros países que permiten el ejercicio del voto de sus nacionales vía procuración, son Gran Bretaña y Bélgica además de los ya mencionados Francia y España.

En lo que respecta a Francia, de acuerdo con el artículo 3 de la Constitución y el artículo 1.2 del Código Electoral, el domicilio en Francia no constituye condición para el ejercicio del derecho de voto.

Algunos tratadistas critican el principio de dualidad de lista para los franceses instalados en el exterior, lista municipal, en las elecciones legislativas, y lista del centro de voto en el extranjero, en las presidenciales, considerando que se plantean posibilidades de fraude electoral.

En las elecciones legislativas, es requisito indispensable la inscripción en la lista del municipio. Para los franceses establecidos fuera del territorio de Francia, que no estén matriculados en el Consulado del país, el artículo L.12. autoriza la inscripción, previa solicitud, en la lista de uno de los municipios metropolitanos siguientes: nacimiento, último domicilio de su última residencia siempre que esta residencia haya tenido una duración mínima de seis meses, en cuya lista electoral estuvo o está inscrito uno de sus ascendientes, o en cuyas listas está inscrito uno de sus descendientes en primer grado. (28)

El artículo L. 71 del Código Electoral determina las personas que pueden, previa solicitud, ejercer el voto por procuración, esto es a: los electores que pertenezcan a alguna de las categorías indicadas a continuación y a los que las obligaciones debidamente comprobadas mantengan alejados del municipio en cuyo censo electoral se hallen inscritos, entre ellos en el apartado quinto, incluye a los ciudadanos franceses que se encuentren fuera de Francia.

(28) Cfr. Marín Leiva, Félix. Voto de los Nacionales en el Extranjero. La Experiencia Española. IFE: International IDEA: PNUD: TEPJF, México 1998. p. 3

El mandatario no puede disponer de más de dos mandatos, de los cuales uno solo otorgado en Francia (artículo L.73-1), ha de reunir dos requisitos: gozar de sus derechos electorales —es decir, ser titular del derecho de sufragio— y estar inscrito en el mismo municipio que el mandante. La razón de esta limitación, es evitar una acumulación del derecho de voto de uno o varios ciudadanos en manos de un solo mandatario. En el caso que no se respetase esta limitación, sólo tendrá validez el poder o poderes extendidos en primer lugar, el resto serán nulos de pleno derecho (artículo L. 73.2).

El poder quedará automáticamente anulado en caso de fallecimiento o privación de los derechos cívicos del mandatario. En principio, la validez del poder se limita a una sola votación si bien, a solicitud del mandante, podrá fijarse su validez para un año a partir de la fecha de su otorgamiento; incluso para los residentes fuera de Francia se amplía este plazo, ya que es posible extender un poder por el período de registro en el Consulado, con una validez máxima de tres años. No obstante el mandante podrá: a) revocar el apoderamiento concedido; b) otorgar un nuevo poder; c) votar personalmente si se presenta en la Mesa antes de que el mandatario haya hecho uso de su poder.

El mandatario participa en la votación en iguales condiciones que el elector presente. El presidente de la Mesa electoral —tras la presentación de su carta electoral y su poder— le entrega un sobre electoral. El voto se hace constar por medio del estampillado del poder y la firma manuscrita —requisito también exigible a los electores que votan personalmente— en la lista de firmas junto al nombre del mandante.

Ahora bien, la ley electoral francesa regula con mucha precisión las condiciones para el uso del voto por poder, con el fin de evitar posibles fraudes y de asegurar la sinceridad de las procuraciones, estableciendo dos garantías esenciales: otorgamiento del poder ante una autoridad pública y forma rigurosa de procuración.

Los residentes fuera de Francia deben otorgar el poder mediante escritura conferida ante la autoridad consular. El poder se extiende sin gastos, debiendo los interesados justificar su identidad y proporcionar, en apoyo a su solicitud, los documentos a que haya lugar, no es sin embargo necesaria la presencia del mandatario. Se extiende en un impreso que consta de dos ejemplares, ambos firmados por el mandante, y una matriz. La autoridad ante la cual se otorgue el poder, después de tomar nota de éste en un registro especial abierto a su cargo, debe indicar en los ejemplares y en la matriz su nombre y condición, los firma y sella, entrega la matriz al mandante y remite por correo certificado o por valija diplomática o consular el ejemplar primero al Alcalde del Municipio en cuyo censo electoral estuviere inscrito el mandante y el segundo ejemplar al mandatario (artículo R. 75).

El Alcalde, que recibe las procuraciones, debe inscribir las mismas en un registro abierto, haciendo constar los nombres del mandante y del mandatario, el nombre y condición de la autoridad que otorgó el poder y la fecha de su otorgamiento, así como el plazo de validez, quedando este registro a disposición de cualquier persona. En el supuesto que el Alcalde no recibiera el acta de otorgamiento del poder, el mandatario no podrá participar en la votación, en nombre y lugar del mandante, lo que constituye la garantía última que refuerza las demás precauciones establecidas por el Código Electoral francés.

Del resumen del voto por procuración en Francia, y en otros países, podemos establecer finalmente los elementos del voto por procuración en los siguientes términos:

- "Es necesaria la realización de una solicitud hecha por el elector en la que manifieste las razones por las que desea nombrar representante, su nombre y la firma de ambos, y que esta sea recibida con la suficiente anticipación por el organismo electoral para determinar con tiempo el sitio

de votación que le correspondería y notificarle lo conducente a los oficiales de votación a cargo;

- la facultad del organismo electoral de determinar si las razones planteadas son suficientes y el representante está calificado para actuar como tal (lo normal es que por lo menos sea elegible para votar, si no es elector registrado; también se puede restringir el número de electores al que un delegado puede representar);
- la notificación de los electores que han acreditado apoderados o representantes a los oficiales de las mesas de votación correspondientes, incluyendo copia de las solicitudes aprobadas;
- la verificación, por parte de los directivos de la mesa de votación, de que la persona que se presenta es efectivamente la facultada por el elector registrado, antes de entregarle los materiales de votación;
- los directivos de las mesas de votación deben llevar un registro de los electores delegados que han votado, así como de los electores a los que han representado". (29)

De este modo podemos concluir que el voto por procuración, exige el previo otorgamiento por el elector al mandatario de un poder conferido ante la autoridad pública facultándole para votar en su nombre, y rodeado de amplias garantías para evitar maniobras fraudulentas (constancia en lista electoral, limitación del número de mandatos que un lector puede conferir, etc.) y otras para asegurar su autenticidad. Este tipo de voto – previsto para este tipo de electores en algunos países – constituye una excepción a los principios de personalidad y secreto, lo que justifica su concesión restrictiva, limitada exclusivamente a grupos de personas que muy improbablemente pudieran

(29) Wall Allan Voto por Procuración. Logística Electoral Administración y Costo de las Elecciones Dicha Técnica Fundación Internacional para los Sistemas Electorales y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Sistemas Electorales. Enero del 2001

ejercer de otra forma su derecho a sufragio, es decir a grupos de personas que en otro caso quedarían privadas del voto, por no poder presentarse personalmente en las mesas votación en la que están registrados para votar. No obstante es de observarse que no sólo existe el voto por procuración, para facilitar el voto a aquellas personas que no pueden presentarse personalmente al centro de votación el día de las elecciones, sino que también existen otros medios para la recepción del sufragio como lo es el voto en ausencia o voto postal, el voto anticipado, el voto a través de unidades móviles de votación para los enfermos o discapacitados, y finalmente el voto en el cual se designan representantes para poder recoger el material de votación, en el sitio o mesa correspondiente, y llevarlo para que pueda emitir personalmente su voto el mandante, el cual lo remite por el mismo representante o por correo.

3.4. EL SISTEMA DE VOTO POR CORRESPONDENCIA:

EL CASO DE ESPAÑA

En España, el voto es un derecho reconocido 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.

Además, ninguna legislación ha ido tan lejos como la española, que ha consagrado un párrafo de su Constitución para garantizar este derecho de los residentes en el extranjero.

En efecto, el artículo 68, apartado 5, 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".

Este precepto ha sido desarrollado por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985, modificada en varias ocasiones y que por lo que se refiere al voto de los ciudadanos españoles en el extranjero presenta ciertas peculiaridades, en cuanto a la variación en el procedimiento de elección, es decir, de Elecciones al Parlamento Europeo a Cortes Generales o de Elecciones Municipales.

Las elecciones al Parlamento Europeo o Cortes Generales se rigen por el artículo 75 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en los siguientes términos:

Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral envían de oficio a los inscritos en el Censo de Residentes Ausentes en el Extranjero:

- Un certificado de inscripción en el censo
- Las papeletas y sobres de votación
- Sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral Provincial
- Hoja explicativa

El envío debe hacerse por correo certificado y los electores ejercen su derecho de voto conforme al procedimiento previsto para el voto por correo ordinario, y envía el sobre dirigido a la Junta Electoral Provincial para su escrutinio por correo certificado, y no más tarde del día anterior a la elección.

(30)

Será indispensable para la validez de estos votos que conste claramente en el sobre mencionado un sello u otra inscripción oficial de una Oficina de correos del Estado en cuestión que certifique de modo indubitable, el cumplimiento de este requisito temporal.

(30) La solicitud de certificado de inscripción, deberá realizarse a partir de la publicación del Decreto de Convocatoria y hasta el décimo día anterior al de la votación a través de la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral (NE), por ser el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejercer sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central. Se trata de ganar tiempo a fin de que el voto emitido por el elector pueda llegar sin demora a la mesa electoral. La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral recibida la solicitud, comprueba la inscripción y procede a la anotación correspondiente en el censo, para que el día de las elecciones no se realice el voto personalmente, y remite al elector, por correo certificado, a partir del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria y antes del sexto día anterior al de la votación, al domicilio por él indicado o, en su defecto al que figura en el censo, la documentación electoral para ejercer 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. (Ley Orgánica 5 / 1985 y Ley Orgánica 6/1992 del Régimen Electoral General).

El día del escrutinio general, y antes de proceder al mismo, la Junta Electoral competente se constituye en Mesa Electoral con los interventores 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.

Para el escrutinio, la Junta se reúne con los representantes y apoderados de las candidaturas que se presenten, en la sede del local donde ejerce sus funciones el Secretario. El Presidente extiende el acta de constitución de la Junta, firmada por él mismo, los Vocales y el Secretario, así como los representantes y apoderados de las candidaturas debidamente acreditadas (art. 105)

Por otro lado las Elecciones municipales se encuentran reglamentadas por el artículo 190 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y 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, no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria.

Dicha comunicación debe realizarse mediante escrito al que se adjuntará fotocopia del pasaporte o del Documento Nacional de Identificación Española.

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 cuyo formato se determinará reglamentariamente.
- Copia de la página o páginas 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 no más tarde del trigésimo segundo día posterior a la convocatoria.

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 franquicia postal).

(31)

(31) 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. Este sobre no necesita franquicia postal.

El servicio de Correos traslada a las respectivas Mesas todos los sobres recibidos a las nueve horas del día de la votación. Igualmente los que puedan recibirse hasta las ocho horas, fecha de cierre de la votación.

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 ocho 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 ocho horas del día fijado para la votación se remitirán a la Junta Electoral de Zona.

En España existen, además de lo anterior, medidas especiales que garantizan el ejercicio del derecho del sufragio para los ciudadanos que se encuentran cumpliendo el Servicio Militar y los embarcados en buques de la Armada, de la Marina Mercante o de la Flota Pesquera. En este caso se establece un procedimiento específico de votación, que consiste básicamente en que el certificado de inscripción podrá ser cursado por telégrafo, teniendo a estos efectos los servicios de radiotelegrafía de los barcos la consideración de Oficinas de Correos. La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral remitirá dicho certificado junto con las papeletas de votación al puerto que se designe. (32)

Para el personal embarcado en buques de la Armada destinados en misiones de paz internacionales, y para los soldados españoles en el Golfo, se establece un procedimiento extraordinario, que se plasma sobre todo en el envío de un avión estafeta encargado de la recepción de los votos y su traslado al territorio nacional. Este procedimiento ha sido reiterado para los soldados españoles que se encuentran realizando misiones de paz enmarcadas en los organismos internacionales. (33)

(32) Cfr. Marín Leiva Félix. Voto de Nacionales en el Extranjero. Op. Cit. p.p 18-19.

(33) Idem.

3.4.1 ALEMANIA: VOTO POR CORRESPONDENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN EL EXTRANJERO

El artículo 12.2 de la Ley de Régimen Electoral de Alemania reconoce el derecho de sufragio de los alemanes que, reuniendo ciertas condiciones, vivan el día de las elecciones:

- a) Fuera del territorio alemán, como funcionarios, soldados o empleados de servicios públicos, así como sus respectivas familias.
- b) Fuera del territorio alemán, a condición de que antes de su salida hayan tenido viviendo tres meses, como mínimo, ininterrumpidamente dentro de Alemania, siempre y cuando no hubieran transcurrido desde su salida del país más de diez años.
- c) En el territorio de alguno de los demás Estados miembros del Consejo de Europa, a condición de que, con posterioridad al 23 de mayo de 1949, y antes de su salida del país hayan ocupado vivienda tres meses, como mínimo, sin interrupción en el ámbito territorial de dicha ley, o bien residido, por algún otro concepto, en el mismo.

Para los residentes en el extranjero por razón de servicio público y para las otras categorías citadas en el art. 12.2 queda abierto el voto por correspondencia, previsto en el art. 14.3 b de la Ley de Régimen Electoral. Para su ejercicio el elector ha de solicitar a las autoridades municipales – que son las encargadas de confeccionar el censo del distrito (art. 17) – una tarjeta de elector, que es remitida junto con una papeleta y un sobre de votación oficiales, además de un sobre – también oficial – de voto por correspondencia (artículos 24 y 25 del Reglamento Electoral), aportando como prueba un certificado en que se hagan constar las razones por las que no puede comparecer personalmente en la Mesa. (34)

La amplitud y eficacia del voto postal en Alemania se explican fundamentalmente por el excepcional sistema de registro de sus ciudadanos, quienes están dotados, todos ellos, de una tarjeta de identidad, que es un documento obligatorio para muchas actividades que realizan.

Todo ciudadano tiene la obligación de contar con este documento y, en caso de cambiar de domicilio debe, reportar este acontecimiento de manera oportuna a las autoridades municipales, lo cual genera automáticamente una actualización inmediata, altamente eficaz y confiable, de la lista de electores.

El voto por correo en Alemania parte de la base de un registro inicial en un determinado ayuntamiento alemán, en el cual debe haber residido por lo menos tres meses, de 1949 a la fecha, quien aspire a ejercitar su voto en las elecciones alemanas.

(34) Alcubilla Arnaldo, Armando. El Derecho al Sufragio de los Emigrantes en el Ordenamiento Español. Op. Cit. p.204

Tal condición de arraigo y pertenencia efectiva a la comunidad alemana, por lo menos durante un tiempo mínimo se explica por diversos motivos. Uno, por el hecho de que el documento de identidad es un requisito indispensable para el ejercicio de los derechos ciudadanos; en consecuencia, la única manera de obtenerlo como comprobante de la residencia en el territorio alemán es vinculado a un domicilio en un determinado ayuntamiento y, para ello, es indispensable por lo menos haber residido tres meses en ese país a partir de la creación de la República Federal Alemana en 1949. (35)

En cuanto al tiempo de ausencia que permite la legislación alemana para ejercitar el voto desde el extranjero, éste era de diez años hasta antes de la última elección y, con motivo de un debate que se produjo entre las diversas fuerzas políticas, en el cual tuvo que ver la caída del Muro de Berlín y la reunificación alemana, y el hecho de que tras de lo que fue la "cortina de hierro" habían permanecido muchos alemanes durante largo tiempo fuera de su país, el lapso de ausencia se extendió hasta 25 años, pero exigiendo siempre la demostración de la residencia por tres meses como mínimo, a la que ya se aludió. (36)

El procedimiento de voto por correo se realiza de la siguiente forma:

1. - La persona residente en el extranjero debe dirigirse al ayuntamiento de su registro original en Alemania, para solicitar que le sea remitida la documentación electoral.
2. - Una vez que la persona recibe su aviso para presentarse a votar, si desea hacerlo por correo aunque resida en Alemania, se dirige al ayuntamiento y comunica su deseo de emplear el procedimiento postal.

(35) Cfr. Andrade Sanchez, Eduardo. Voto por Correo. ¿Opción para México?. Revista Voz y Voto. Política y Elecciones. Número 69, Noviembre de 1998. Director : Pedro Aguirre
Publicación mensual de Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V. p 28

(36) *Ibidem*, p.29

3. - En consecuencia, la autoridad municipal le remite oportunamente un conjunto de documentos que consisten en lo siguiente:

- a) Un sobre de 17.5 x 12 cm de color rojo.
- b) Un formulario en el que el votante escribe los datos de su cédula de identidad y manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que él ha emitido por sí mismo el sufragio que contiene la boleta electoral.
- c) Se le remite también un ejemplar de la boleta electoral, que está elaborada en papel común y corriente, sin ningún tipo de seguridad documental especial, y en cual emite los dos votos separados que establece el sistema alemán, uno para el candidato de su distrito uninominal y otro para el partido de su preferencia en la elección plurinominal.
- d) Se le envía además un sobre de color azul y una papeleta de instrucciones, en la cual se le indica el procedimiento que debe seguir para llenar el formulario de su declaración para marcar la boleta de votación y para insertar los distintos documentos en los sobres que le corresponden.

Posteriormente, el votante debe llenar el formulario aludido, y por otro lado emitir su voto en la boleta que le fue remitida por la autoridad electoral. Hecho esto, debe doblar la boleta, introducirla en el sobre azul y cerrar éste, de modo que no pueda abrirse para conocer el sentido del voto. El sobre azul cerrado, que contiene la boleta y la declaración de los datos de su cédula de identidad, se introducen en el sobre rojo que, con porte pagado por el Estado, se remite al ayuntamiento donde reside el votante.

Los votos recibidos por correo son remitidos a centros especiales de cómputo en cada uno de los distritos del país, en donde existen listas especiales para cada una de las secciones, conteniendo los nombres de las personas que manifestaron su propósito de votar por correo, tanto dentro del país como desde el extranjero.

El comité distrital suma los votos computados en las casillas normales con los que se le remiten desde el centro de cómputo del voto por correo, y comunica el resultado total al centro de votación estatal. Este a su vez hace lo propio a la autoridad federal electoral con sede en Weisbaden. (37)

(37) La modalidad de voto por correo fue introducida en la reforma de la Ley Electoral Federal de 1956 con base en el reconocimiento general de que el voto postal es esencial en el régimen democrático a fin de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones. (E. Jesse, *Elections: The Federal Republic of Germany in comparison*. Berg. Nueva York, 1990. p. 81)

3.5 MODALIDADES COMBINADAS (ELECCIONES LEGISLATIVAS Y AL PARLAMENTO EUROPEO)

En el artículo 8-8 E del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea los Estados asumen un estatuto de ciudadanía, el cual define el derecho que asiste a todo nacional de un Estado miembro primero, a implicarse en el proceso de construcción europea (elecciones al Parlamento Europeo) y segundo, a beneficiarse de los logros de la integración, como el goce de los derechos de circulación y residencia (completado con el derecho a la participación en las elecciones municipales en donde se tenga fijada la residencia). Por tanto la ciudadanía europea es definida como el medio de expresar la doble función del ciudadano, en su país y en la Unión Europea. (38)

Este compromiso político se convierte, en el artículo 8. B del Tratado de la Comunidad Europea, en una obligación jurídica, que tiene como objetivo el que los ciudadanos comunitarios tengan derecho al voto en las elecciones municipales destinadas a elegir a los miembros del órgano representativo local y, en su caso, con arreglo a las legislaciones nacionales, el presidente y los miembros de gobierno.

Con relación al Parlamento Europeo, este es elegido por sufragio universal directo, lo que le otorga a la construcción europea una estructura democrática.

(38) Cfr. Molina del Pozo Carlos Francisco. Manual de Derecho de la Comunidad Europea. Tercera edición. Editorial Trivium Tercera edición Madrid España. p. 159

Las elecciones al Parlamento Europeo se llevan a cabo, para un período transitorio, de acuerdo con normativas electorales de legislación nacional, por lo que actualmente existen quince sistemas electorales diferentes que en su conjunto sustituyen provisionalmente " al procedimiento uniforme de elección al Parlamento Europeo " de que hablan los tratados de Roma. (39)

Lo anterior da pauta a que la elección de los diputados al Parlamento Europeo, sea realizada con una estrecha supervisión e intervención de los Estados miembros de la comunidad, que no han querido modificar sus sistemas electorales internos, por lo que actualmente no existe un procedimiento electoral uniforme para todos los Estados. Por consiguiente, hasta ahora las elecciones directas al Parlamento Europeo se han llevado a cabo según las distintas leyes electorales nacionales. (40)

A esto obedece también que el sistema europeo, permita que los ciudadanos miembros de la Unión participen en las elecciones locales de los países de los que forman parte, así como también en las elecciones que conforman el Parlamento Europeo, en base a las legislaciones internas de los Estados miembros de la misma Unión, por no existir un procedimiento uniforme para tales efectos.

(39) Cfr. García Alonso Ricardo. Tratado de la Unión Europea. Biblioteca de Legislación Serie Menor. Editorial Civitas. Cuarta edición 1995. Quinta Parte Instituciones de la Comunidad. Título Primero. Disposiciones Institucionales. Capítulo Primero Sección primera. El Parlamento Europeo.

(40) Cfr. Bernal Bueno, Jesús. Babilonia y Babel. El Parlamento Europeo Desde Dentro Ediciones Grupo Zeta. Barcelona España. 1999. p.p. 44-45.

A partir de aquí es que hemos decidido llamar a este inciso, con el nombre de modalidades combinadas, no sólo en relación a las elecciones legislativas y al Parlamento Europeo a la que tienen derecho los ciudadanos miembros de la Unión, sino que también en relación a los modos en que se hace efectivo este derecho; es decir a aquellos sistemas que permiten el ejercicio del sufragio a estos ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, y que pueden ser mixtos o combinados, en los que se incluye alternativamente el voto por correo, el voto personal en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación, el voto por procuración, y finalmente el voto en el país de residencia con el reintegro de los gastos de desplazamiento.

Sin embargo, resulta necesario analizar la naturaleza de este tipo voto. debido a que no podemos decir que se trata propiamente de un ejercicio extraterritorial del sufragio, en lo que se refiere al Parlamento Europeo, por tratarse de una Comunidad Supranacional; pero no así en las elecciones municipales, a las que también tienen derecho los ciudadanos miembros de la Unión, el cual sí tiene la naturaleza de voto extraterritorial, por encontrarse estos ciudadanos fuera de la jurisdicción de las autoridades municipales o locales a las que ellos eligen, en tanto no regresen al mismo lugar de su residencia habitual.

A continuación expondremos estos sistemas de votación combinados o mixtos (voto por procuración con voto postal, voto en consulados, embajadas o locales habilitados, con voto por correo, etc.) que permiten a los ciudadanos europeos, elegir a los diputados miembros del parlamento, así como las autoridades municipales o locales de su lugar de origen.

3.5.1 ITALIA: ELECCIONES PARA INTEGRAR EL PARLAMENTO EUROPEO

Italia establece un sistema de votación *mixto* que consiste en el voto en local para los residentes de modo permanente o temporal en algunos países miembros de la Unión Europea, y el voto en Italia con el reintegro de los gastos de desplazamiento, para aquellos ciudadanos que residen en algún Estado no miembro de la Unión Europea.

Al respecto del voto en local, la ley No. 40 de 4 de febrero de 1979, establece el voto en el lugar de residencia en las secciones electorales expresamente constituidas en los Estados de residencia, en los *Consulados*, Institutos Culturales, colegios italianos y otros locales. Los electores votarán por las listas presentadas en el Distrito al que pertenezca el municipio en cuyo censo electoral figuren inscritos.

Se aplica también este sistema a los electores que se encuentren temporalmente en uno de los Estados miembros de la Unión por motivos de trabajo o de estudio, aunque en este caso (art. 26.2) se exige la previa solicitud dirigida – con antelación suficiente y con alegación de los motivos, que han de ser probados documentalmente – al municipio en cuyas listas electorales esté inscrito el elector.

Por su parte el artículo de la Ley No. 40 de 1979 señala la facilitación del desplazamiento para ejercer el derecho de voto en el municipio que figure inscrito, el ciudadano que se encuentre en un país no miembro de la Unión Europea, y que para tales efectos le será enviado por el municipio, en donde figure su inscripción, una tarjeta de aviso dando cuenta de la fecha de votación y del modo en que se le facilitarán los gastos de desplazamiento.

3.5.2 GRAN BRETAÑA: ELECCIONES LEGISLATIVAS Y ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO PARA LOS *SERVICE VOTERS*

En Gran Bretaña los "votantes de la función pública" pueden ejercer su derecho de sufragio por medio de un apoderado o mandatario si se encuentran en el extranjero, y personalmente o por correo, si están en el Reino Unido en el momento en que las elecciones tengan lugar. (41)

Para ser designado apoderado se requiere ser, mayor de edad, y no estar sujeto a ninguna habilitación legal para votar y ser súbdito británico o ciudadano de la República de Irlanda.

Estos "votantes de la función pública" son inscritos previa declaración individual de servicio oficial, que se remite al funcionario censal de su circunscripción.

Fuera de esta categoría, los demás súbditos británicos que viven en el extranjero no están facultados para estar inscritos y, por consiguiente no pueden votar en elecciones de tipo local. (42)

(41) Pueden también votar por correo las personas que por alguna de las razones fijadas por la normatividad electoral – impedimento de orden religioso, incapacidad física, naturaleza de trabajo o cambio de domicilio – se vean imposibilitadas de acudir al Colegio Electoral. La solicitud debe dirigirse al "Returning officer" que tiene atribuida la dirección y control de la votación por correo (Elecciones al Parlamento de Gran Bretaña, estudio preparado por la Oficina de Información Británica Boletín de Legislación Extranjera, núm. 3, 1981. p 287)

(42) Los ciudadanos británicos que están en el censo electoral y se hallan temporalmente en el extranjero por motivo de negocios, u otro de naturaleza privada, no pueden votar por correo si no regresan al Reino Unido a tiempo para el día de la celebración de los comicios: aquellos que están fuera por vacaciones, no pueden tampoco votar (Ibídem p. 295 – 296).

El apoderado de un elector, ha de votar personalmente en el distrito de votación del elector a no ser que sea autorizado para votar por correo en los supuestos previstos en el artículo 15 de la Ley Electoral de 1983.

Sin embargo, en virtud de la Ley de 16 de julio de 1985, se previó la ampliación del derecho al voto a los ciudadanos británicos en el exterior. Para tales efectos el artículo 1.1 señala: "Tendrá derecho a votar como elector en elecciones parlamentarias (por lo que están excluidos del voto en elecciones locales) en cualquier circunscripción: a) quien estuviere capacitado como elector en el exterior respecto de esa circunscripción en la fecha de la legitimación, y b) no estuviere ni en esa fecha ni en la de la votación incluso en causa alguna de privación o incapacitación para el derecho del sufragio y fuere además ciudadano británico".

La inscripción censal de estos electores en el exterior se hará previa solicitud o declaración hecha personalmente "para un año dado, durante cuyo transcurso el interesado tendrá derecho de sufragio; en la declaración se hará constar, entre otros datos, que el declarado no estará residiendo en el Reino Unido en la fecha de la legitimación y cuando dejó de residir o; en su caso, cuando cesó de estar en situación legal de servicio oficial" (artículo 2.2 y 3). La declaración podrá cancelarse en cualquier momento por el propio declarante (art. 2.5).

3.5.3 FRANCIA: ELECCIONES PRESIDENCIALES EUROPEAS Y PROCESOS REFRENDATARIOS

El artículo 3 de la de la Constitución francesa establece que:

“Son electores, en las condiciones determinadas por la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad, de ambos sexos, que se encuentren en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos”.

Por su parte, el voto de los franceses residentes en el extranjero se encuentra establecido, para las elecciones presidenciales, en la Ley Orgánica número 76 – 97, de 31 de enero de 1976, y para las legislativas en la Ley de 19 de julio de 1977, modificada por la de 19 de noviembre de 1982. Para las primeras se dispone el voto en las Embajadas y Consulados de Francia, previo acuerdo con los Estados extranjeros correspondientes, para las segundas se opta por el voto por procuración. (43)

Los franceses que deseen ejercer el sufragio en el centro de votación, deberán estar inscritos en la lista del mismo (art.3º de la Ley Orgánica número 76 – 97, de 31 de enero de 1976). Las solicitudes de inscripción pueden ser presentadas durante todo el año y son válidas en tanto el elector no solicite su anulación. La inscripción de los electores es llevada a cabo por una Comisión Administrativa dirigida por una Comisión Electoral, la cual es presidida por un magistrado de orden administrativo o judicial, constituida en el Ministerio de Asuntos Exteriores (art. 5º de la Ley Orgánica número 76 – 97, de 31 de enero de 1976).

(43) Cfr. Aicubilla Arnaldo, Armando. El Derecho al Sufragio de los Emigrantes en el Ordenamiento Español. Op Cit p 150

El día de las elecciones, la mesa de votación se encontrará compuesta por un presidente, que es el jefe de la Misión diplomática o consular, y por cuatro asesores nombrados por el Consejo Superior de los franceses en el extranjero, los cuales recibirán la votación de aquellos electores que se presenten el día de la jornada electoral y se encuentren inscritos en la lista de electores, limitándose el voto por procuración a los electores que justifiquen encontrarse imposibilitados para presentarse en la Mesa el día de la votación (art. 13 de la Ley Orgánica número 76 – 97, de 31 de enero de 1976).

Por último, la legislación electoral francesa dispone que el mismo sistema de inscripción en una " lista de centro de votación " y ejercicio del derecho de voto en el centro de votación creado en el extranjero se aplica los procesos refrendatarios (art. 20 de la Ley Orgánica núm. 97, de 31 de enero de 1976) y a las elecciones de representantes en el Parlamento Europeo (art. 23 de la Ley núm. 729, de 7 de julio de 1977).

3.5.4 BELGICA: VOTO POR PROCURACIÓN Y VOTO EN EL PAÍS DE RESIDENCIA CON LOS GASTOS DE DESPLAZAMIENTO

En Bélgica, los nacionales que se ausenten temporalmente por razones de su profesión, estudios, negocios, salud o en razón de la prestación de un servicio público al Estado, y que se encuentren inscritos en el municipio en que tienen su residencia habitual, conservan su derecho de voto aunque se encuentren en el exterior (norma 14 de la Instrucciones generales sobre el registro de población).

Estos electores ausentes, podrán ejercer el sufragio mediante dos modalidades que establece el Código Electoral de Bélgica: el voto personal con reembolso de los gastos de desplazamiento, y el voto por procuración.

Por lo que se refiere al voto por procuración, el artículo 147 del Código Electoral, en los términos establecidos por la Ley de 5 de julio de 1976, se dispone que pueden apoderar a otro elector para votar en su nombre, entre otros, los electores que, por razones profesionales o de servicio, así como sus familiares, se encuentren en el extranjero, quienes deberán acreditar la imposibilidad de presentarse ante la Mesa electoral mediante certificación de la autoridad civil o militar o del empleador bajo cuya dependencia se encuentre el interesado.

Por otro parte, para los residentes ausentes que emitan personalmente su voto, el artículo 141 prevé el derecho al reembolso de los gastos de desplazamiento en las condiciones determinadas por decreto. Este decreto, dictado el 27 de agosto de 1982, dispone su aplicación a las personas asalariadas, que ejercen su profesión en el extranjero o en municipio distinto de aquel en el que les corresponda votar así como a los miembros de su familia siempre y cuando vivan con ellos (art. 1). La solicitud de reembolso de los gastos de desplazamiento ha de formularla el elector al Ministerio del Interior dentro de los tres meses siguientes a la elección.

CAPÍTULO 4 ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN EL EXTRANJERO

4.1 CONTEXTO POLÍTICO Y PROBLEMÁTICA DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Uno de los primeros antecedentes legislativos del voto de los mexicanos en el extranjero, fue presentado en la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, publicado con fecha de 6 de abril de 1990 en el Diario Oficial de la Federación.

A fin de dejar constancia del examen realizado y de los temas comentados y debatidos, en este inciso se refieren algunos de los puntos fundamentales que fueron materia de discusión, en la iniciativa, por lo que se expondrá brevemente la posición política que guardaron los partidos políticos en aquel entonces.

a) Partido Acción Nacional

Propuso que en lo correspondiente al libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE) se estableciera: "la organización y funcionamiento permanentes del Registro Nacional Ciudadano como servicio de interés público, que tienen por objeto el levantamiento del Censo Ciudadano, en toda la República, así como su actualización y depuración; la inscripción de los ciudadanos mexicanos en el registro ciudadano único; la expedición de la cédula de identidad ciudadana; y la elaboración, clasificación, publicación y distribución de las listas nominales de electores que deberán utilizarse en los procesos electorales". (1)

(1) Cfr. Cámara de Diputados, LVI Legislatura Antecedentes para el Voto en el Extranjero Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales México 1990 p. 70-71

b) Partido Revolucionario Institucional

Propuso que en el libro Cuarto se conteneran las disposiciones para prestar el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos y para instituir el Servicio Profesional Electoral. "Se propone la técnica censal total, por una sola vez, para la formación del Catálogo General de Electores y la Anual del Padrón Electoral durante los meses de enero y febrero por medio de una campaña intensiva para que los ciudadanos se registren o notifiquen sus cambios de domicilio. Crean Comisiones de Vigilancia del Padrón Electoral integradas mayoritariamente por representantes de los Partidos Políticos". (2)

c) Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

Propuso la creación de un Registro Nacional de Ciudadanos, con delegaciones en el extranjero, dependiente del Consejo General Electoral y coordinado con los demás registros que contengan datos de la ciudadanía. Dicho registro realizará encuestas y pronósticos en materia de elecciones. Se prevé que las credenciales de elector cuenten con fotografía, otorgándoles validez para cualquier trámite administrativo. (3)

d) Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

Propuso establecer el carácter autónomo del Registro Nacional Ciudadano, así como las reglas para su funcionamiento interno y para su formación con representación de partidos, ciudadanos y gobierno.

(2) Cfr. Cámara de Diputados, LVI Legislatura. Antecedentes para el Voto en el Extranjero. Op. Cit p 75.

(3) Idem

Se propone una Cédula de Identificación Ciudadana con características que impidan la suplantación de votantes. Se propone el otorgamiento del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero y los mecanismos para hacer efectivo este derecho, se establece el censo ciudadano cada cinco años y se confiere acción pública para la depuración del padrón. (4)

e) El grupo parlamentario independiente.

Propuso el derecho al sufragio a los ciudadanos que se encuentren inscritos en el Registro Nacional Ciudadano y que se identifiquen con la Cédula de Identidad Ciudadana, incluyendo a los residentes en el extranjero. (5)

Síntesis de las deliberaciones.

En lo relativo al voto de los mexicanos en el extranjero se hicieron algunas reflexiones en el sentido de que ello debería ser materia del texto de la Constitución y no de la legislación secundaria. En este sentido se planteó que de acuerdo con determinados planteamientos el Registro Nacional de Ciudadanos debiera tener una estructura independiente de la electoral; por tal razón se propuso que el Código Federal de Procedimientos Electorales no tuviera ninguna referencia de carácter orgánico respecto del mismo.

(4) Cfr. Cámara de Diputados LIV Legislatura. Antecedentes para el Voto en el Extranjero. Op. Cit. p.75

(5) *Ibíd.* p. 81.

En otras intervenciones se proponía un mecanismo que permitiera recibir el voto de dichos ciudadanos por conducto de las embajadas y consulados de nuestro país en el exterior, pero se señaló que las oficinas del servicio exterior carecían de la estructura suficiente para estos efectos.

Otro antecedente inmediato, que permitió el acuerdo transitorio que concedió el voto de los mexicanos en el extranjero, fue el debate acerca de la legislación sobre la doble nacionalidad de los mexicanos que hubiesen optado por naturalizarse en otro país, que fue aceptada el 10 de diciembre de 1996 por las cuatro fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. (6)

La posición que guardaron los partidos políticos nacionales respecto de la doble nacionalidad y el ejercicio del sufragio, cuando aún no se aprobaba la doble nacionalidad, fue la siguiente:

El PRI aprobaba la doble nacionalidad, pero no la doble ciudadanía, toda vez que los derechos políticos se deben de ejercer en el lugar de residencia. El PRI manifestaba que se presentaría un proyecto de modificación a la constitución y a diversas leyes secundarias, con la idea de mantener la nacionalidad mexicana de aquellos nacionales que adoptaron la ciudadanía estadounidense, sin que esto significará de ninguna manera, que esas personas pudieran sufragar en comicios mexicanos. (7)

(6) Cfr. Santamaría Gómez, Arturo. El Voto Mexicano en el Extranjero, en Revista Arenas, Revista Sinaloense de Ciencias Sociales. Primera época, Número 1 enero-marzo de 1997. Centro de Investigaciones Sociales p 77.

(7) La Jornada, México, 5 de abril de 1995

La postura del PRD, varió en relación a la del PRI, ya que sostuvo que "para poder dar respuesta a los requerimientos de los mexicanos que laboran en el extranjero, era necesario reflexionar en tres condiciones para que pudiera llevarse a cabo la reforma:

1. - Replanteamiento de las relaciones México-Estados Unidos por medio de una mesa de negociaciones que permita reabrir el TLC y por esa vía se acuerden mejores condiciones laborales para los connacionales.
2. - Doble ciudadanía que otorgue derechos políticos, a fin de que puedan decidir por otra opción política de gobierno.
3. - Reglamentar la posibilidad de una votación mixta, es decir, que los mexicanos que viven en el extranjero voten en las elecciones presidenciales de México y en las estatales de Estados Unidos. (8)

En cuanto a la postura del Partido Acción Nacional, este proponía la doble nacionalidad pero con la cancelación al derecho al voto y a ocupar cargos de elección popular, lo cual significaría incluir ciertas limitantes en materia electoral en esta iniciativa de ley. (9)

De este mismo modo, lo señaló el diputado Luis Felipe Bravo Mena Salas al dejar en claro que la ciudadanía sólo podrá ser ejercida por los connacionales que residan habitualmente en territorio nacional. (10)

(8) Margarita García, Coñín, "La doble nacionalidad. ¿Sólo un interés político?", en *Época*, México, 24 de abril de 1995, p.28.

(9) Ethel Riquelme, Fernández, "Salvaría del racismo la doble nacionalidad: Méndez Lugo", en *Excélsior*, México, 30 de abril de 1995, p.4

(10) Francisco Reynoso, "La doble nacionalidad, sería una cura contra la xenofobia en Estados Unidos", en *el Nacional*, México, 9 de junio de 1995.

Por su parte el Partido del Trabajo, aprobó la reforma, refiriéndose a que la "ley debe reconocer el derecho a la doble nacionalidad y reglamentar las modalidades para que esos ciudadanos puedan acceder a ella, lo cual impulsará con la energía los esfuerzos a favor de la democratización del país".
(11)

De aquí pudimos observar que la posición que guardaron los partidos políticos, respecto a la doble nacionalidad fue favorable, no así respecto al ejercicio del sufragio de los connacionales fuera del país, con excepción del PRD, porque para este tema acordaron determinarlo en posturas posteriores en las mesas de negociación para la reforma política del estado y no incluirla en el tema de la doble nacionalidad.

Por otro lado, dentro del marco político que guarda el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero, hemos considerado importante señalar las preferencias electorales que nuestros compatriotas guardan en los Estados Unidos de América, para lo cual nos apoyamos en diversas estadísticas que arrojaron los siguientes resultados:

En elecciones simbólicas realizadas en Chicago, en agosto de 1994, El Extra, semanario en español de la Ciudad de los Vientos, señalaba que tres mil doscientos ciudadanos mexicanos habían depositado sus votos en la urnas dispuestas en puntos principales de los barrios latinos de la ciudad. A su vez, dicho diario cabeceaba: "Chicago Vota por Cárdenas"

Por su parte, en la declaración de prensa del Consejo Electoral Mexicano, organismo formado por inmigrantes mexicanos de la ciudad de Chicago para celebrar los comicios, entregó los siguientes resultados:

(11) "Más allá de la frontera", en el Universal, México, 30 de abril de 1995.

PRD: 1360 votos. PAN: 1268 votos. PRI: 509 votos. PT: 19 votos. PARAM: 18 votos. PFCRN: 12 votos. PVEM: 8 votos. PPS: 6 votos. PDM: 4 votos. (12)

En otras elecciones simbólicas, pero esta vez en Los Angeles por el Partido de la Revolución Democrática, arrojó como computo final, en 34 casillas de la región de Los Angeles, los siguientes resultados:

Cuauhtémoc Cárdenas	2,309 votos
Diego Fernández	960 votos
Ernesto Zedillo	655 votos
Otros	56 votos.

En lo que corresponde al norte de California las elecciones simbólicas fueron organizadas por la Hermandad Mexicana Nacional y la Coalición de Labor, Derechos Humanos y Democracia en México, arrojando como resultados totales:

PRD: 1428 votos. PAN: 544 votos. PRI: 337 votos. Otros: 37 votos. Nulos: 13 votos. (13)

Como hemos visto, el partido que triunfó en las elecciones simbólicas en el extranjero, en agosto de 1994 fue el PRD, pero con esto los mexicanos que se encuentran allende las fronteras, no pretenden recalcar cuál partido es el que tiene mayores preferencias y simpatizantes, sino que, más bien, manifestar su deseo al voto.

(12) Cfr. Santamaría Gómez, Arturo. El Voto Mexicano en el Extranjero. Op. Cit. p. 78.

(13) *Ibidem*. p. 81.

Cabe destacar que los resultados de estas elecciones, junto con las boletas, fueron enviados al Instituto Federal Electoral de México y a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el objeto de exigir que se cumplieran las normas constitucionales que garantizan el derecho al sufragio de los mexicanos en el extranjero; afirmaba La Opinión, el diario angelino en español, el 12 de agosto de 1994. (14)

En otra encuesta realizada por Leticia Calderón Chelius (articulista de la revista Voz y Voto), durante los meses de junio a agosto de 1996, buscó elementos de construcción respecto al ejercicio del sufragio que tienen los migrantes. De tal forma se les preguntó sobre sus preferencias electorales, para poder ubicar su posición frente al sistema político mexicano. La pregunta más significativa para ilustrar que no se pueden hacer proyecciones definitivas sobre la orientación de voto de los mexicano para las elecciones presidenciales, es la siguiente: "si votara en este momento en México, ¿por cuál partido lo haría?". Los resultados fueron los siguientes: 22 por ciento lo haría por el PRI, 22 por ciento por el PAN, 17 por ciento por el PRD, 19 por ciento por nadie y 2 por ciento por cualquiera menos por el PRI. (15)

Por lo que podemos decir, que actualmente no existen datos que permitan suponer por cuál partido votarían los emigrantes en la elección presidencial en el momento en que se permita el voto de los emigrantes mexicanos. La preferencia partidista en el extranjero, al igual que en el territorio nacional sufre importantes modificaciones de una elección a otra, y esto debido a los aciertos y desaciertos que se cometen en el momento en que un partido político toma y deja el poder.

(14) Cfr. Santamaría Gómez, Arturo. El Voto Mexicano en el Extranjero. Op. Cit p p. 84

(15) Cfr. Castro Bolaños Domingo, et at. Voto en el Extranjero Reflexiones, en Revista Voz y Voto, Política y Elecciones. Revista mensual, núm. 7, marzo de 1999, México. p. 39

En este mismo sentido, en territorio nacional la preferencia partidista y convicciones personales que guardan la cámara de diputados y senadores, sobre si están a favor o en contra de legislar respecto a la posibilidad de voto de los mexicanos en el extranjero, se realizó una encuesta que arrojó como resultado que el 95 por ciento de legisladores del PRI están a favor, 0 por ciento le da igual y 5 por ciento en contra. Legisladores del PAN: 21 por ciento a favor, 7 por ciento le da igual y 71 por ciento en contra. Legisladores del PRD: 54 por ciento a favor, 22 por ciento le da igual y 24 por ciento en contra.

(16)

Por otro lado, en lo que se refiere a la problemática del voto de los mexicanos en el extranjero, los compatriotas se han visto obligados, aún más en los últimos tiempos, a emigrar hacia los Estados Unidos de América para mejorar sus condiciones de vida y financieras, que enfrentaban a diario, en sus comunidades de origen.

Actualmente la migración es vista como una forma de mostrar inconformidad frente a las políticas de un país, y por tanto es una forma indirecta de protesta política. De alguna manera la experiencia de la migración permite que se dé un mayor interés o legitimidad al sufragio como una vía de participación política y cambio democrático

En consecuencia, los mexicanos viviendo en Estados Unidos de América argumentan que tienen el derecho moral y constitucional de participar en las elecciones.

(16) Cfr. Alducin Asociados y Este País. Encuesta a Legisladores. (3 de septiembre y 12 de octubre de 1998). Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Indicadores, Tendencias y Opiniones, en Este País, revista mensual núm. 92, noviembre de 1998, México, p. 38

Con los millones de dólares que se estima estos ciudadanos envían a casa cada año, los inmigrantes mantienen a millones de familiares, impulsan la actividad económica de sus regiones de origen, crean empleos, reducen tensiones políticas y ayudan a proveer al gobierno mexicano con la más necesaria divisa extranjera.

En el 2000, 32.8 millones de personas de origen "latino" residían en Estados Unidos, representando 12% de la población total de ese país. De ellos más de 21 millones (66%) son de origen mexicano.

El valor de las transferencias enviadas por los trabajadores mexicanos a Estados Unidos ascendió a 5,626.8 millones de dólares en 1998. (17)

Para el 2001 se calcula que el dinero enviado a casa por los inmigrantes latinos llegará a U\$ 27.000 millones y continuará en ascenso.

En 2001 se estima que los mexicanos serán los que remitirán mayor cantidad de dinero a su país (U\$ 7.300 millones), seguidos por los brasileños (U\$ 4.900 millones) y los salvadoreños (U\$ 1700 millones). (18)

Como vemos generalmente se acepta que la migración masiva a Estados Unidos es buena para México pues libera de presiones sociales y políticas, abate el desempleo, da sustento a cientos de miles de familias, alienta economías locales y fortalece las finanzas públicas.

(17) Cfr. Este País. Tendencias y Opiniones Indicadores, Migraciones y Miorantes Revista mensual, número 23, Junio de 2001 p.63

(18) Cfr. Raymon Guayaquil, Gissela. Estimación de Remesas de Dinero de Inmigrantes en U\$ Miles de Millones, para 2001. En América Economía, Dowjones 28 de Junio de 2001 Número 211. p 16

Sin embargo junto con sus beneficios, la migración trae graves costos como serían la desintegración familiar y comunitaria, pérdida de mano de obra y capital humano, dolarización de economías locales, aumento de la desigualdad entre las familias ligadas a la migración y las que no lo están, actitudes de desprecio hacia la población mexicana, explotación y muerte de migrantes. Pero quizás el mayor costo de la migración sea, ante la complacencia por sus beneficios, no haber creado una visión estratégica que promueva dignidad e igualdad con Estados Unidos y respeto a normas internacionales de los derechos humanos. (19)

Actualmente, el reconocimiento jurídico para participar en la política mexicana ha sido vulnerado para los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, documentados e indocumentados, aún cuando la Constitución no señala en ninguno de sus preceptos que la ubicación en territorio nacional sea una condición para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Ni siquiera se trata de una causal de pérdida de nacionalidad, ni mucho menos de ciudadanía, o de suspensión de derechos para el ciudadano. En cuanto a la residencia efectiva del ciudadano en una determinada circunscripción electoral tampoco constituye una discriminación. Para ejercer el derecho de voto con las garantías de igualdad, es necesario que la persona sólo vote en un lugar, en una circunscripción en la que está inscrito. Como ejemplos de lo anterior tenemos a la Unión Europea en donde en algunos casos el voto en el extranjero permite a ciertos votantes ejercer derechos electorales en más de un país al mantener más de una nacionalidad efectiva.

(19) Cfr. Rodríguez Oceguera Primitivo. El Drama y el Futuro. Hacia una nueva agenda sobre migración. La Jornada. Domingo 22 de octubre de 2000.

Como ha podido apreciarse, los mexicanos que por distintas razones, fundamentalmente económicas, se encuentran residiendo fuera del territorio mexicano, no han dejado de pertenecer a la nación mexicana, principio que fue considerado en el Plan Nacional de Desarrollo, planteado por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: Ernesto Zedillo Ponce de León. Estos conciudadanos son y deben ser sujetos a una serie de garantías en la observancia de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, de entre las cuales el sufragio constituye uno de los principales. En este sentido debe recordarse que el votar, no es sólo una prerrogativa sino una obligación de los ciudadanos mexicanos, así lo consigna el artículo 36 en su fracción III al establecer el imperativo de que los ciudadanos deben votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley. A más de eso podemos añadir que además de las previsiones internas, existen ordenamientos internacionales que consagran el ejercicio del sufragio sin importar el lugar de residencia de los nacionales. De aquí que para los defensores, del voto en el extranjero, este es visto como una modalidad del derecho de sufragio, asociado de manera esencial con la calidad de ciudadano nacional de un Estado. Según ellos el sustento jurídico esta no sólo relacionado con la protección constitucional o legal que en el orden interno debe gozar todo ciudadano en ejercicio pleno de sus derechos, sino también con la tutela internacional que tienen los derechos políticos, cuyo cumplimiento debe darse sin discriminaciones y sin que medien "restricciones irrazonables". (20)

Por otro lado, la creciente movilidad y democratización alrededor del mundo han creado la necesidad de una participación electoral más accesible para los ciudadanos en el exterior.

(20) Cfr. Valverde Gómez, Ricardo El Derecho de Participación Política y la Consolidación Democrática en el Sistema Universal de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. En: IDH/CAPEL, Boletín Electoral Latinoamericano No. 20, IIDH/CAPEL, Julio-Diciembre de 1998 p 4

Como ejemplo esta México, que tiene aproximadamente 10.7 millones de ciudadanos mexicanos que viven en los Estados Unidos de América, los cuales se encuentran incapacitados para poder sufragar en dicho país. (21)

Hasta ahora, aproximadamente 45 países tienen algún programa de votación para sus ciudadanos que residen en el exterior, sin embargo aún se sigue discutiendo en varias naciones si es posible o no el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Los países que sigue el principio del *jus sanguini*, lógicamente deben aceptar formas de voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero, mientras que, por el contrario, aquellos que siguen las normas del “*jus territoriali*” no suelen aceptarlo. El punto sigue abierto a discusión, dependiendo siempre del volumen relevante de emigrantes que reside fuera de fronteras. (22)

Se puede así señalar que el sufragio, en cuanto a derecho fundamental, es un atributo de todo ciudadano, por lo que es preceptivo para todo Estado de Derecho extender al máximo su ejercicio, incluso para aquellas personas que cumpliendo los requisitos electorales y contando, pues, con la calidad de elector, tienen, no obstante, dificultades para ejercer su derecho, lo cual es especialmente importante en los electores residentes en el extranjero, sin perjuicio de establecer toda clase de garantías para evitar cualquier posibilidad fraudulenta en el caso de que se les permita sufragar.

(21) Cfr. Loredó Méndez, José Vicente. Voto en el Exterior. Perspectivas. En: *Coyuntura* núm. 90 enero-febrero de 1999. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. p. 42

(22) Cfr. M. Alberto Aguirre. El Voto de los que se Fueron. Mitos y Fantasmas. En: *Massiosare. Política y Sociedad*. Año 1, núm. 42, Domingo 13 de septiembre de 1998. La Jornada, Publicación Semanal, México D.F. p. 7

En conclusión los criterios de importancia que el voto en el extranjero puede tener para los distintos actores, podrían resumirse así:

- Para la comunidad votante (residente o de paso por el extranjero): constituye una forma de mantener el vínculo con la comunidad política de la que se siente parte. Eventualmente, podría estar asociado con la idea de que su papel – fundamentalmente económico o como contribuyente – le da derecho a tener cierta influencia sobre dicha comunidad.
- Para el sistema político interno: puede ser también una forma de no perder el contacto y de aprovechar las potencialidades y relevancia social de esos compatriotas ausentes.
- Para la institucionalización partidaria: podría ser eventualmente un factor clave para reconfigurar la correlación de fuerzas en lo interno del país y mantener activas fuentes de financiamiento.
- Para las autoridades electorales: puede inscribirse en una tendencia mundial (se afirma que entre 35 y 40 Estados cuentan con la figura del voto en el extranjero) y la medida puede resultar eficaz para consolidar su legitimidad, siempre que aseguren control político del proceso, estén directamente vinculadas con la organización y cuenten con los recursos suficientes y el tiempo necesario para que la figura del voto en el extranjero funcione adecuadamente. (23)

(23) Cfr. Valverde Gómez, Ricardo. El Derecho de Participación Política y la Consolidación Democrática en el Sistema Universal de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Op. Cit. p. 6

Finalmente queremos mencionar que para efectos del desarrollo de este capítulo, tomaremos en cuenta el informe que llevó a cabo el IFE a través de la Comisión de Especialistas que estudio las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones para *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. Es de observarse que para llevar a cabo sus labores, la Comisión se organizó en cuatro subcomisiones, destinadas respectivamente al análisis de los temas referentes a: asuntos internacionales, logísticos, jurídicos y socio-demográficos.

Con este estudio la Comisión trata de encarar los problemas centrales de las elecciones en el exterior, tales como: la magnitud y ubicación de la población mexicana en edad ciudadana; identificación de los impactos y sentidos normativos de las modalidades estudiadas; aspectos internacionales relativos a la doble nacionalidad, así como a sus efectos y a los arreglos internacionales.

4.2 ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LAS ELECCIONES EN EL EXTRANJERO

El voto en el extranjero descansa en varios hechos históricos: la expulsión de miles de ciudadanos de su país, partícipes de la política, al instaurarse regímenes dictatoriales, en el despliegue de fuerzas armadas a otras naciones, y por último en la colonialización que realizaban potencias a otros países. (24)

En México, el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848 no sólo selló la anexión del norte mexicano a Estados Unidos sino que a partir de entonces, el gobierno de México reconoció, además de la nueva frontera, su divorcio de la población mexicana que quedaba en territorio estadounidense, lo que produjo una especie de orfandad para aquellos nacionales que se encontraban entre ambos territorios. Hasta ahora, en ninguno de los dos países se les ha reconocido su categoría de iguales: son ignorados en una sociedad y despreciados en la otra, y en ambas son víctimas de estereotipos y prejuicios. (25)

Los antecedentes sobre el voto de los mexicanos en el extranjero son recientes, la inquietud nació en los líderes de la comunidad mexicana y chicana residentes de los Estados Unidos de América, durante los años setenta, quienes expresaron su inquietud al gobierno mexicano y a los dirigentes de diversos partidos políticos.

(24) Cfr. Becerra, Ricardo. Dimensionar el Problema. Bajo Palabra. En. Voz y Voto. Política y Elecciones. Revista mensual, núm. 65, julio de 1998. Nuevo Horizonte Editores. p 5

(25) Cfr. Pineda Ross, Raúl. Reflexiones Sobre el Voto Extraterritorial. En Revista Quórum. Año VII, Número 66, mayo-junio de 1999. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura. p. 207-217-220

Por su parte Ross Pineda dice que "es desde 1929 cuando nace la inquietud de los connacionales para que les fuera autorizado su derecho a emitir el voto en el exterior, la demanda creció en 1988, cuando hubo efervescencia por la escisión en el Partido Revolucionario Institucional y la conformación del Frente Democrático Nacional; en 1996 se creó el Consejo Electoral Ciudadano y en 1996 se intensificaron las negociaciones en la llamada Mesa de Bucareli, pero no prosperó la reforma en ese año, al atorarse en el Senado de la República". (26)

A finales de febrero de 1998, con la experiencia de las elecciones federales celebradas en México en 1997, organizaciones de mexicanos emigrados a los Estados Unidos integraron la Coalición de Mexicanos en el Exterior " Nuestro Voto al 2000 " con el propósito de asegurar el ejercicio del voto para las elecciones federales del año 2000.

Durante las negociaciones de " Barcelona " de 1994 para la reforma electoral se estableció en el punto doce de la agenda, que el tema del voto de los mexicanos en el extranjero no se discutiría por falta de tiempo, no obstante el Partido de la Revolución Democrática realizó en los Estados Unidos una intensa labor de proselitismo sobre este tema, en las elecciones federales celebradas en nuestro país en 1994.

El 15 de mayo de 1995, se firmó el Acuerdo Político Nacional entre el Gobierno Federal y los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en el que se incluyó el tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

Durante el mes de julio de ese año, el Instituto Federal Electoral organizó un Foro Nacional de Consulta sobre la reforma político electoral que se acercaba.

(26) Pineda Roos, Raúl. Reflexiones Sobre el Voto Extrafronteral. Op. Cit . pp 217-20

El 15 de abril de 1996, el Gobierno Federal y los cuatro partidos negociadores (PAN, PRD, PRI Y PT) presentaron acuerdos y conclusiones a los cuales habían llegado en materia electoral en la mesa para la reforma electoral; el tema del voto de los mexicanos en el extranjero se encontraba en el punto catorce de la agenda. Entre las modificaciones constitucionales convenidas, se estableció, en el punto 14: "Hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 constitucional y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho sólo sería para la elección presidencial".

Por otro lado es importante destacar que más del noventa por ciento de los inmigrantes mexicanos que radican o trabajan en el extranjero se encuentran en Estados Unidos y mantienen un contacto directo con el país a través de sus familias y de los envíos económicos que realizan siendo su aportación monetaria tan importante que representó para México en 1996 el 30 % del gasto nacional en educación y poco menos de 65 % del presupuesto de salud.

En este orden de ideas, de acuerdo con encuestas que se han levantado, el 83 por ciento de los cerca diez millones de potenciales votantes se encuentran a favor de que se otorgue a los mexicanos en el extranjero su derecho al voto y a ser votados, siendo ocho los condados de la Unión Americana donde se concentra la mayor parte de los mexicanos principalmente en los Estados de California, Texas e Illinois.

4.3 ORIGEN DEL PROBLEMA: EL FENOMENO MIGRATORIO Y LOS MEXICANOS QUE RESIDEN LEGAL E ILEGALMENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS

En el transcurso de la historia de la humanidad siempre han existido los desplazamientos de comunidades de un lugar a otro, razón por la cual, los gobiernos de los Estados han intentado regular la manera de internarse en el país legalmente y permanecer en él; es por ello que surge una palabra para calificar ese efecto, esto es, la "inmigración – palabra que proviene del latín *inmigrare* – que no es mas que la internación o permanencia de extranjeros en un país distinto del cual estaban establecidos". (27) En estricto sentido, la inmigración es el asentamiento durable, es decir, la integración del extranjero inmigrante en la comunidad receptora y no simplemente su paso por la misma en un período limitado.

Genéricamente hablando se dice que el término "Inmigración" abarca dos aspectos: "emigración.- que es la acción de dejar un lugar para trasladarse a otro; e inmigración.- es la acción de llegar y establecerse en ese otro lugar".

En México la internación y residencia de extranjeros en territorio, se encuentra regulada bajo calidades migratorias; plasmadas en la Ley General de Población, denominadas:

A.- No inmigrante.- Es aquel extranjero que con permiso del Estado, se interna al país extranjero temporalmente; entre los que se encuentran el turista, transmigrante, visitante, consejero, estudiante, visitante local, visitante distinguido y visitante profesional, asilado político.

(27) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Letra I-D, decimotercera edición, UNAM. Ed. Porrúa, México 1999. p.1727

B.- Inmigrante.- Es el extranjero que se interna legalmente al país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado; entre los que se encuentran el rentista, inversionista, profesional, cargos de confianza, científicos, técnicos, familiares.

C.- Inmigrado.- Es aquel extranjero que adquiere derechos de residencia en el país. La doctrina lo define como: aquella persona que va de un lugar a otro.

En este orden de ideas, Estados Unidos, es el país donde se encuentra más concentración de mexicanos, con diferentes calidades migratorias; sin olvidarnos que también existen otros países en el mundo donde también existen algunos mexicanos radicando.

El fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos es de tal magnitud, que se han llegado a identificar conjuntos y subconjuntos que podrían resultar cruciales, para el caso de que surgiera la necesidad de establecer distritos electorales, a fin de que estos connacionales puedan sufragar desde el exterior en las elecciones de su país de origen, es decir, México.

Se tiene una estimación del IFE sobre la población mexicana en calidad de ciudadanos, que se encontró residiendo en Estados Unidos durante la jornada electoral del año 2000, esto es; 9,8000 millones de personas, de entre los cuales se puede destacar:

1. - Funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, que podrían representar 420 personas.

2. - Inmigrantes nacidos en México: 7.126 millones, de entre los cuales se puede dividir en los inmigrantes que adquirieron nacionalidad estadounidense por naturalización, aproximadamente 1 millón de personas y los inmigrantes mexicanos no naturalizados, que podrían constituir 6.126 millones.

3. - Personas que nacieron en Estados Unidos de Norteamérica que son hijos de padre y/o madre mexicanos 2.674 millones; de entre los cuales 1.472 son de padres mexicanos, 531 mil de madre mexicana, 671 mil de padre mexicano.

4. - Personas radicadas en México pero que se encontraron ausentes del territorio nacional durante la jornada electoral del año 2000, por razones: laborales, de negocios o de recreación, se calcula serán 883 mil personas, esto es a nivel mundial. De las cuales 857 mil, se encontraran en el país vecino, es decir, Estados Unidos. (28)

Lo que se puede deducir de lo anterior, es que existe una gran cantidad de mexicanos que se encuentran radicando en los Estados Unidos, los cuales, potencialmente están involucrados, o bien, tienen algún interés con el proyecto del voto en el exterior, mismos que se pueden catalogar de la siguiente manera:

- a. Los que se encuentren residiendo en ese país,
- b. Los que se encuentren visitando el territorio estadounidense o bien, trabajando como migrante temporal. (turistas, estudiantes, etc.)
- c. Otros, que se encontrarían en una situación jurídica migratoria irregular (indocumentados).
- d. Los que tengan la calidad de ciudadanos Norteamericanos.

(28) Cfr. Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Resumen Ejecutivo. Marco Sociodemográfico. Instituto Federal Electoral, 12 de Noviembre de 1998. p. 5

Al hablar del voto de los mexicanos que radican en el extranjero, primero debemos conocer cuál es su condición principalmente en Estados Unidos, país donde existe un gran número de compatriotas, motivo por el cual en este apartado se tratará de realizar un breve estudio binacional México – Estados Unidos que entre sus principales resultados nos reporta lo siguiente:

1. - La migración mexicana a los Estados Unidos es un fenómeno histórico cada vez más complejo y dinámico.

2. - Los mexicanos en Estados Unidos se encuadran en una de dos categorías: migrante temporal y residente permanente; así mismo recaen en tres condiciones legales: autorizado, no autorizado y ciudadano naturalizado.

- a) Migrante Temporal.- (No inmigrante). Se pueden encontrar en condiciones de autorizados y no autorizados. Los autorizados, son los mexicanos que cumplen con los trámites legales respectivos y se encuentran; por cuestiones educativas, de trabajo o de turismo. En cuanto a los no autorizados, a contrario sensu, son aquellos que no cumplieron con los trámites, éstos principalmente por cuestiones laborales (mano de obra "ilegales").
- b) Migrantes Permanentes.- (Inmigrantes) de igual forma, se pueden encontrar en autorizados y no autorizados. Los autorizados son residentes o ciudadanos naturalizados y con doble nacionalidad. Los no autorizados, se encuentran como ilegales internados en el país, hasta en tanto no sean deportados por las autoridades Norteamericanas.

Por último presentaremos cuadros de estadísticas que revelan la condición jurídica migratoria de los mexicanos en el extranjero.

POBLACIÓN MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS		
CATEGORÍA	TOTAL	AÑO
Población de origen mexicano (nacionales mexicanos y estadounidenses)	20,652,000	1999
Población nacida en Estados Unidos de origen mexicano	11,578,000	1990
Naturalizados	1,258,195	1998
Ciudadanos mexicanos	5,973,000	1997
Inmigrantes indocumentados	2,700,000	1996

POBLACIÓN MEXICANA EN CIUDADES DE ESTADOS UNIDOS, 1999			
CIUDAD	POBLACIÓN	MEXICANOS	%
El Paso	515,342	340,871	66.1
Santa Ana	239,742	174,797	59.5
San Antonio	933,927	483,307	51.6
Corpus Christi	257,453	119,864	46.5
Los Ángeles	3,485,398	925,141	26.5
Houston	1,630,672	357,508	21.5
Dallas	1,006,831	183,430	18.2
San Diego	1,110,549	193,080	17.3
Chicago	2,783,726	348,040	13.7
San Francisco	723,959	38,326	5.2
Nueva York	7,322,564	55,698	0.76
Miami	358,548	1,981	0.50

(29) Fuente: Aguayo Quezada Sergio. *El Almanaque Mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México en un Lenguaje Accesible y Claro.* Coordinación editorial Hechos Confiables. Editorial Grijalbo-Proceso. p.p 388-393

POBLACION HISPANA REGISTRADA PARA VOTAR					
1994 Y 1996					
AÑO	TOTAL	EMPADRONADOS	%	VOTARON	%
1994	17,476,000	5,473,000	31.3	3,522,000	20.2
1996	18,426,000	6,573,000	35.7	4,928,000	26.7

Estas estadísticas revelan que los hispanos en general y los mexicanos en particular se concentran principalmente en los estados de California y Texas, que reúnen a 33% y 20% de los hispanos en Estados Unidos respectivamente. La población hispana representa 11.7% del total de la población de los Estados Unidos, siendo 65.2% de nacionalidad mexicana. (30)

La segunda comunidad más numerosa de mexicanos en el extranjero se encuentra en Canadá. El censo canadiense de 1996 reportó 23,295 mexicanos residentes.

(30) Fuente: Aguayo Quezada Sergio. El Almanaque Mexicano. Op. Cit. pp. 388-393.

4.4 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

4.4. 1 REFORMA CONSTITUCIONAL

Como primer antecedente tenemos que el día 4 de abril de 1995, los integrantes de las distintas fracciones parlamentarias de la H. Cámara de Diputados, propusieron como punto de acuerdo, la integración de una Comisión Especial Plural que realizara los estudios y consultas necesarias para proponer, en su caso, las reformas constitucionales o legales para preservar la nacionalidad de los mexicanos que residen en el extranjero y actualizar la legislación de la materia.

El punto de acuerdo se fundó en seis consideraciones principalmente:

1. - Que una gran cantidad de mexicanos, que por razones económicas y superación personal, emigran fuera del país sin perder sus raíces históricas, su sentido de mexicanidad y su vinculación con su patria de origen.
2. - Que muchos de estos mexicanos con el propósito de conservar su nacionalidad, aún viviendo por largo tiempo en el extranjero, no realizan los actos jurídicos que les permitan tener en su lugar de residencia una mayor posibilidad de expresar sus derechos sociales, civiles y políticos.
3. - Que otros mexicanos que sí tramitan su ciudadanía extranjera, no obstante que se siguen sintiendo mexicanos, encuentran limitaciones de toda índole para desarrollar sus proyectos económicos o familiares en su país de origen al perder formalmente su nacionalidad.
4. - Que los mexicanos hijos de padres mexicanos, nacidos en el extranjero poseen de hecho la doble nacionalidad hasta su mayoría de edad, en la que tienen que optar por la ciudadanía de un país.

5. - Que la legislación comparada registra muchos casos en donde se presenta la posibilidad de tener la doble nacionalidad sin que ésta afecte los principios elementales de la dignidad y de la soberanía nacional.

6. - Que representantes de los distintos partidos políticos han venido planteando la conveniencia de realizar cambios en la legislación, que permita que los nacionales mexicanos no pierdan su nacionalidad.

Uno de los principales argumentos que sostuvieron nuestros legisladores, radica en que el territorio es algo en lo que la nación se afianza, algo que refuerza su existencia, pero no algo que la determina. Por eso, como elemento primordial de dicho programa se enfatizó la promoción de reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan adoptado.

Por ello, el día 20 de Noviembre de 1996 el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma Constitucional para cambiar el texto de los artículos 30, 32 y 37. La propuesta a la reforma a estos artículos alteraba fundamentalmente la nacionalidad mexicana. El Poder Ejecutivo asentaba que en ejercicio de la facultad soberana del Estado Mexicano proponía al Congreso establecer "la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía".

Esta reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997 y entró en vigor al año siguiente, o sea el 20 de marzo de 1998.

Esta reforma consta de 3 partes:

1. - No pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento al adquirir una nueva, (Art. 37)
2. - La Reforma beneficia sólo a aquellos mexicanos que hayan nacido en territorio nacional y a los hijos de éstos que hayan nacido en otro país, es decir, se limita únicamente a la primera generación de mexicanos nacidos en el extranjero, (Art. 30).
3. - El desempeño de cargos y funciones estratégicas o de seguridad nacional se reservan a quienes no ostenten otra nacionalidad, (Art. 32 Constitucional)

Finalmente, "nuestros legisladores mexicanos trataron de favorecer la protección de nuestros nacionales y a su vez brindarles la posibilidad de desarrollo en un ámbito de igualdad en las sociedades en las que formen parte, conservando al mismo tiempo todos sus derechos como mexicanos. Nos dicen que la propuesta a estas reformas surgió de la demanda de un grupo numeroso de mexicanos de nacimiento que por razones económicas y familiares han tenido que emigrar al extranjero. El apego a la cultura, tradiciones y valores nacionales frecuentemente ocasiona que esos mexicanos no adopten la nacionalidad que otros Estados les ofrecen, encontrándose en situación de desventaja frente a los nacionales de otros Estados". (31)

(31) Cámara de Diputados, LVI Legislatura. La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana. Editorial Porrúa. Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad. Op. Cit. p.349

Otras Reformas Constitucionales

ARTÍCULO 36 CONSTITUCIONAL

Este artículo enumera las obligaciones de los ciudadanos mexicanos y como resultado de las negociaciones políticas de 1996, se reformó la fracción III, para quedar en los siguientes términos:

Anterior Fracción III – Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;

Actual Fracción III – Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

En la exposición de motivos de la Iniciativa de reforma Constitucional se precisa que suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, es para efecto de posibilitar el ejercicio del sufragio a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional.

Esta reforma es muy poco clara, ya que no precisa si la posibilidad de votar la tendrán los mexicanos que estén temporalmente fuera del país o los que residan fuera del extranjero, por lo que corresponde al Congreso de la Unión legislar sobre este aspecto de gran importancia.

Cabe hacer referencia, como se señala en la tercera parte de este trabajo, que en España la Ley Fundamental concede de manera expresa el derecho a voto a sus nacionales que residan en el extranjero, pero no a los españoles que se encuentren temporalmente ausentes de su territorio.

ARTÍCULO 32 CONSTITUCIONAL.

El 20 de marzo de 1998 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a este artículo, que admite la posibilidad para que los mexicanos posean doble nacionalidad y para tal efecto establece:

Artículo 32. - 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**.

La posibilidad de voto para los mexicanos residentes en los Estados Unidos más la doble nacionalidad, viene a complicar en extremo este problema, porque se está concediendo el voto mexicano a ciudadanos extranjeros planteándose la cuestión de la doble lealtad; en otras palabras, se legitimaría que una cantidad considerable de ciudadanos norteamericanos participaran en la elección del Presidente de México.

Es importante mencionar que el transitorio segundo del decreto establece que 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 del artículo 37, conforme el cual, ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

Un Nuevo Libro del COFIPE.

Según la Comisión de Especialistas 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 de las Elecciones, Código Penal (en la parte relativa a los delitos electorales) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (32)

La Comisión identificó y analizó tres posibilidades para implementar el voto de los mexicanos en el extranjero:

- Una ley especial;
- Una reforma lineal del COFIPE;
- La adición de un nuevo libro al COFIPE.

Revelan los Especialistas que la primera opción presenta el inconveniente de que se dispersa innecesariamente la legislación electoral, agregando un factor de complejidad a una regulación ya de por sí compleja.

En cuanto a la segunda opción, si bien no presenta el inconveniente de la anterior, resulta inadecuada porque con ello se corre el riesgo de que con la reforma se generen lagunas y contradicciones y se dificulte la aplicación del COFIPE por parte de quienes tienen a su cargo la tarea de aplicarlo.

(32) Cfr. Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Resumen Ejecutivo Un Nuevo Libro del COFIPE. 12 de Noviembre de 1998. p 3

Por lo anterior, la Comisión estima que la opción más apegada a la técnica jurídica sería aquélla que agregara un libro nuevo al COFIPE. Nosotros apoyamos esta tercera opción, en virtud de que podrían existir términos jurídicos empleados sólo para las elecciones extraterritoriales, como lo son los distritos electorales, las autoridades electorales, las sanciones administrativas y penales, entre otras, además de que no hay oportunidad para desarrollar lagunas a nuestra actual legislación electoral. Para reforzar jurídicamente este nuevo libro del COFIPE, se propone la modificación de la Constitución Política Mexicana en donde se señale expresamente, el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior, porque hasta ahora sólo existe la exposición de motivos de la reforma del artículo 36 constitucional, pero ningún artículo que consagre un derecho como tal a favor de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que garantice su participación en las elecciones.

Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El 22 de noviembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas y adiciones a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales siendo del interés que nos ocupa el octavo transitorio que en síntesis señala:

- 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.
- Con el propósito de estudiar las modalidades para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan votar en la elección para Presidente de la República, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una Comisión de Especialistas para que realice los estudios conducentes,

una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana.

En suma, la reforma a la fracción tercera del Artículo 36 Constitucional y las disposiciones contenidas en el octavo transitorio del código electoral (COFIPE) constituyen el marco normativo de referencia donde se inscribe y debe discernir el tema del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Con los cambios introducidos, el legislador federal ha dado respuesta positiva al reclamo de distintos sectores y organizaciones sociales y al compromiso de distintas fuerzas políticas en el sentido de reconocer el derecho de voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero y fijar un procedimiento susceptible de desembocar en su reglamentación.

Aunado a lo anterior, el 30 de abril de 1998, diputados federales de los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, presentaron una iniciativa de adiciones y reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que tiene por objeto posibilitar el ejercicio del sufragio de ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, turnándose a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, Población y Desarrollo y Relaciones Exteriores, mismas que consisten en lo siguiente:

- Se adiciona el numeral 3 del artículo 6
- Se adiciona el numeral 5 del artículo 223
- Se reforma el numeral 2 del artículo 82
- Se reforma el párrafo tercero del artículo octavo transitorio.

Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ARTÍCULO 6

Del artículo 6º establecido en el Título Segundo, correspondiente a la "Participación de los ciudadanos en las elecciones", en su capítulo primero denominado, "De los derechos y obligaciones" la iniciativa propone adicionar el numeral 3 para establecer el siguiente texto:

Artículo 6º

1. Para el ejercicio del voto de los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 constitucional, los siguientes requisitos:
 - a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y
 - b) Contar con la credencial para votar correspondiente.
2. En cada distrito electoral uninominal el sufragio se emitirá en la sección electoral que corresponda el domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por este Código.
3. Los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero podrán ejercer su voto en los términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La iniciativa en su parte expositiva señala que si bien la Constitución prevé ese derecho, éste no está consignado en la ley secundaria por lo que resulta adecuado ubicarlo en el capítulo relacionado a los "derechos y obligaciones de los ciudadanos".

ARTÍCULO 82

En el libro Tercero, que dispone la integración del Instituto Federal Electoral, el Título Segundo habla de los órganos centrales y el Capítulo Segundo, versa sobre "las atribuciones del Consejo General", la iniciativa propone que el numeral 2 del artículo 8, sea colocado en el numeral 3, quedando de la siguiente manera:

Artículo 82.

1. - El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a).....

z).....

El Consejo General tomará las medidas necesarias para que puedan votar los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero.

El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informarse a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas.

ARTÍCULO 223

En lo que toca al Libro Quinto "Del proceso electoral", en el Título Tercero que corresponde a la jornada electoral ", y Capítulo Segundo que se refiere a las " votaciones " la iniciativa plantea acotar el ejercicio del voto de los mexicanos que residen en el extranjero, circunscribiendo ese derecho sólo para la elección de Presidente de la República, quedando de la siguiente manera:

Artículo 223.

1.....

2.....

3.....

4.....

5. Los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero sólo podrán votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que determine el Consejo General.

ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO

En la reforma legal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, se incluyó el Artículo Octavo transitorio del Artículo Primero del Decreto, dos propósitos: el primero tiene que ver con la creación del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana; el segundo, con el estudio de las modalidades para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su voto en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2000.

La exposición de motivos señala que el principal obstáculo para concretar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, se encuentra en la redacción del párrafo tercero del artículo octavo transitorio que dice textualmente: "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 Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana".

El citado artículo transitorio establece como condicionante para el voto de los mexicanos en el extranjero, que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional de Ciudadanos, y que haya sido expedida la cédula de identificación ciudadana.

La Secretaría de Gobernación, en cumplimiento del mandato del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997, el Acuerdo que da a conocer el "Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la correspondiente cédula de identificación ciudadana".

Los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, informaron que la Secretaría de Gobernación "consideró inviable que para el proceso electoral del año 2000 se pueda integrar un Registro Nacional Ciudadano y expedir una cédula de identidad ciudadana".

Reformas a la Ley General de Población.

En lo que toca a la legislación secundaria, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1990, se modificó la Ley General de Población promulgada el 22 de julio de 1992, y se faculta a la Secretaría de Gobernación para crear el registro y acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

El artículo 104 de ese ordenamiento señala que la Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular. El 105 prevé que dicha Cédula tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea del país o en el extranjero.

La reforma a la Ley General de Población estableció en su artículo tercero transitorio que la Secretaría de Gobernación dará a conocer el Programa para el establecimiento e inicio de funciones del Registro Nacional de Ciudadanos, precepto estrechamente vinculado con lo previsto en el artículo transitorio incluido en 1996 en el COFIPE, que mandata a la Secretaría de Gobernación a crear el Registro Nacional de Ciudadanos y la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana con vistas al proceso electoral del año 2000.

Esto, sin embargo, contradice el Artículo 41 de la propia Constitución según el cual el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral o directa las actividades relativas al padrón y lista de electores. Por su parte, el COFIPE señala en su artículo 69 que corresponde al I.F.E asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos – electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones. El artículo sexto del mismo ordenamiento precisa que para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar con fotografía mientras que el artículo 140 prevé a la credencial para votar con fotografía como el documento indispensable para ello.

4.5 REQUISITOS PARA PODER VOTAR EN EL EXTRANJERO

En primer lugar, es importante señalar los requisitos que la legislación electoral señala para que los ciudadanos mexicanos radicados en México, y por ende en el extranjero, puedan ejercer su sufragio en un momento determinado.

Los mexicanos que quieran sufragar en primer lugar necesitan no sólo ser mexicanos, sino también tener la calidad de ciudadanos, la cual nos la señala el artículo 34 constitucional que a la letra dice:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos:

Haber cumplido 18 años, y
Tener un modo honesto de vivir.

Es importante señalar que la Ley Suprema de nuestro país no establece diferencia alguna entre los ciudadanos que viven en nuestro país y los avecindados en el extranjero para el ejercicio del derecho de "sufragar en las elecciones".

Por su parte el artículo sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, nos señala que para el ejercicio del sufragio los ciudadanos deberán satisfacer, además de los requisitos que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y (33)
- b) Contar con la Credencial para Votar Correspondiente.

En su último párrafo el artículo sexto dice que para cada distrito electoral uninominal el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda el domicilio del ciudadano, salvo en los casos expresamente señalados en el Código Electoral, siendo un caso de excepción el sufragio de los mexicanos en el extranjero, con la supresión de la obligación de sufragar en el distrito electoral que le correspondía al ciudadano, con las reformas de 1996 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(33) En referencia al Registro de Residentes en el extranjero, el 23 de octubre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el mismo día, el Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población (CURP). Se considera que la adopción de esta clave es un elemento indispensable para la conformación y el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos; del Registro de Menores de edad; del Padrón de Mexicanos Residentes en el Extranjero; y del Catálogo de Extranjeros Residentes en la República Mexicana, quienes de manera conjunta componen en el Registro Nacional de Población, como un instrumento de mayor amplitud para la identificación personas que integran la población del país. Como puede observarse, una de las principales finalidades de la Clave Única del Registro de Población radica en que éste sea un documento que se puede utilizar en un determinado momento como instrumento para poder facilitar el sufragio de los nacionales en el extranjero, además que facilita su inscripción, para poder posteriormente depurarlo y confeccionarlo en un Padrón o Registro Electoral. (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Editado por el Instituto Federal Electoral, México 1999)

Cabe destacar que en los módulos del Instituto Federal Electoral los únicos requisitos que piden para poder tramitar la Credencial para Votar, y como consecuencia la incorporación al Padrón Electoral, son: comprobante de domicilio, croquis de domicilio –en donde consten la Delegación, manzana o localidad donde se realice la inscripción –, identificación personal – que puede ser acta de nacimiento, pasaporte, cartilla de servicio militar etc.- y proporcionar los datos que se requieren para el llenado de una solicitud individual en la que deberán constar firma o huella digital del interesado, finalmente al ciudadano se le entregará un comprobante de su solicitud, con el número de ésta, el cual devolverá al momento de recibir o recoger su credencial para votar con fotografía. (34)

La credencial para votar con fotografía, constituye un elemento esencial para el ejercicio del sufragio en México, ¿pero lo constituirá también para el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero? en primer lugar, resulta necesario ver los obstáculos para su obtención en el extranjero:

(34) Con referencia al tema, en algunos países que permiten el ejercicio de sus nacionales en el extranjero, no exigen la presentación de una tarjeta de identificación electoral ni credencial de elector con fotografía sino sólo basta presentar el día de las elecciones documento de identidad siendo el más usado la Cédula de Identidad. En algunos países, como Canadá, Dinamarca, Reino Unido y Colombia se acepta el pasaporte o cualquier documento que acredite la ciudadanía

- a) Para su obtención es necesario presentar comprobante de domicilio, cosa que no podrán presentar los mexicanos en el extranjero, a menos que se autorice la presentación del comprobante de domicilio que se tengan en el exterior, pudiendo a su vez este ser convencional o temporal, debido a la situación particular que guardan los mexicanos en el exterior. (35)
- b) Las dificultades técnicas, de registro y censales que implicaría el que todos los mexicanos en el exterior la pudieran obtener.
- c) El gran costo económico para su obtención.

De lo anterior se propone, que la credencial para votar con fotografía, sea obtenida por todos los mexicanos que radican en el exterior en la primera oportunidad que tengan de pisar territorio nacional ya sea por asuntos de negocios, familiares, estudiantiles u otros, lo que evitaría los problemas anteriormente mencionados que origina la extraterritorialidad, además de que se podría comprobar, de algún modo, el vínculo afectivo, político, económico y social que éstos connacionales aún guardan con nuestro país, esto siempre y cuando constituya un requisito para que éstos puedan sufragar en el exterior.

Otra opción, para la obtención de la credencial de elector, sería el de su trámite por vía postal por los mexicanos que se encuentran en el exterior, los cuales

(35) En cuanto al domicilio se refiere, cabe señalar que México es un país que se encuentra adhiriendo a la Convención Interamericana Sobre el Domicilio de las Personas Físicas considerando, a su vez, como el domicilio: a) el lugar de la residencia habitual b) el lugar del centro principal de los negocios c) en ausencia de estas circunstancias, se reputará como domicilio el lugar de la simple residencia 4) en su defecto, si no hay simple residencia el lugar donde se encontrare.

Esta misma Convención considera al domicilio de los funcionarios diplomáticos como el último que hayan tenido en el territorio del Estado acreditante. El de las personas físicas que residan temporalmente en el extranjero por empleo o comisión de su Gobierno, será el del Estado que los designe.

El artículo 6º menciona que cuando una persona tenga domicilio en dos Estados partes se le considerará domiciliada en aquel en donde tenga la simple residencia, y si la tuviere en ambos se preferirá el lugar donde se encontrare.

deberán mandar de cualquier forma comprobante de domicilio en el exterior, solicitud por escrito dirigida a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en donde señale expresamente su interés de participar en las elecciones en México, su tiempo de residencia fuera y dentro del país, su lugar y fecha de nacimiento, edad y sexo, domicilio actual, ocupación, firma, huella digital y fotografía del solicitante, pudiendo obtener dicha solicitud en la embajada o consulados mexicanos.

Por otro lado al momento de recibir las solicitudes de registro, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, tendrá que persuadirse y verificar que los datos sean fidedignos, estableciendo a su vez un archivo y registro de datos en donde se incluya la clave de registro y principalmente la huella digital, para evitar posibles fraudes y falsificaciones de credenciales, destacando la importancia de la huella digital, como un archivo genético y único que distingue a cada ser humano de manera inconfundible e insustituible. A su vez, la mencionada Dirección de Registro remitiría personalmente días antes de las elecciones, a través de funcionarios del IFE o en su defecto de los funcionarios de casilla, dichas credenciales siempre y cuando se verifique que al momento de su remisión sea el domicilio, la entidad federativa o condado, apellido paterno, materno, nombre completo, la huella digital, firma y en su caso la fotografía del elector, que deberá ser la misma que mando al momento de hacer su solicitud, no debiendo figurar una persona distinta en la lista nominal de electores previamente elaborada en territorio nacional, el día de la jornada electoral y así asegurar una mayor confiabilidad de los instrumentos electorales, y de esta forma corroborar en las casillas la identidad del elector y certificar así el ejercicio del derecho al sufragio, además de que podría solicitarse adicionalmente alguna identificación que haya obtenido siendo residente en el país o en el extranjero o en su defecto comprobante de domicilio, de pago de honorarios o salario, al momento de entregarle su credencial y ejercer, por ende, su sufragio. Cabe advertir que todos los gastos originados por la obtención de la credencial para votar y la inscripción de los mexicanos en el exterior en el censo electoral, correrían en parte por el mismo

elector y en parte por el Gobierno Mexicano, siempre y cuando se llegue a un acuerdo de cooperación entre ambos.

Por su parte, la Comisión de Especialistas propone 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, incluso en el momento de solicitud y emisión de los documentos de identificación electoral. (36)

Finalmente no sólo es suficiente ser nacional y ciudadano de un país para poder tener derecho al ejercicio del sufragio, como requisitos previamente establecidos, sino que aunque existan personas que reúnan estos requisitos con todo y eso se les puede negar dicho beneficio, como así lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el inciso segundo de su Artículo 23 que dice: "La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". * El resaltado es del autor. Además de lo que dice la Convención podríamos añadir otros obstáculos para el ejercicio del sufragio, como lo sería el no estar inscrito en el padrón electoral, que se conformaría en el exterior, aunque se fuera nacional y ciudadano, no pertenecer al circuito, distrito o circunscripción, que se vaya a conformar en el extranjero y querer de todos modos sufragar, un número mínimo de años de registro como elector y residencia en el país, en el caso de que se establezcan como requisito, etcétera.

(36) Cfr. Informe Final de la Comisión de Especialistas, Op. Cit. p. 5

4.6 REGISTRO DE ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Desde 1977 ya se planteaba la idea de empadronar a los mexicanos residentes en el extranjero, en la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en su artículo 125. (37)

En otro aspecto, en México el sufragio es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Todas las personas de nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización que tengan 18 años de edad y dispongan de un modo honesto de vivir, tienen derecho al voto. Sin embargo, para ejercer este derecho, es indispensable que todo ciudadano esté inscrito en el padrón electoral y cuente con su Credencial para Votar con fotografía, la cual la expide en forma gratuita el Instituto Federal Electoral.

Por lo que, la integración oportuna, así como la actualización y depuración permanente de los distintos instrumentos que conformarían el Registro Federal de Electores en el Exterior (Catálogo General de Electores, Padrón Electoral, Credencial para votar con Fotografía y Listados Nacionales de mexicanos en el exterior) constituyen un requerimiento esencial para asegurar la pulcritud y certidumbre de los procesos electorales, en el caso de que fuera requisito indispensable la Credencial para Votar con Fotografía y el Registro, para el ejercicio del sufragio de estos connacionales.

Ahora bien, las modalidades de registro tendrán su adecuada instrumentación, al partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; ya que son las bases electorales en nuestro país.

(37) Cfr Raúl Ross, Pineda Reflexiones Sobre el Voto Extraterritorial Op. Cit p 209

En primer lugar, es importante definir quiénes pueden ejercer el derecho al voto, ya que es la base para determinar el desarrollo de cualquier proceso electoral.

Al partir de las premisas anteriores, se han contemplado algunas posibilidades de modalidades de registro como son:

1. - Expedir una Credencial en el extranjero, a los nacionales que radiquen fuera del territorio nacional.
2. - Elaborar un padrón electoral de mexicanos que radican fuera y con la credencial para votar con fotografía.
3. - Utilizar la Clave única de Registro de Población y padrón electoral de nacionales que radiquen en el extranjero. (38)

O bien, se establecerán modalidades de registro simultáneas.

Modalidad 1. - Expedir una credencial en el extranjero a los nacionales en el lugar donde se encuentren.

Sin embargo, para que se pueda expedir la Credencial de elector en el extranjero, a los nacionales que radiquen fuera, deben de cumplirse una serie de requisitos para registro, como serían:

Presentar cualquier documento expedido por autoridades mexicanas, en el cual se acredite la nacionalidad mexicana y la ciudadanía; como por ejemplo:

- Acta de nacimiento
- Certificado de nacionalidad mexicana,

(38) Cfr. Informe de la Comisión de Especialistas. Modalidades de Registro.Op. Cit. p. 1

- Carta de naturalización,
- Pasaporte,
- Certificado de recuperación de nacionalidad,
- Credencial para votar con fotografía, expedida por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral.

Además algún documento que acredite identidad, como puede ser:

- Cédula profesional,
- Credenciales con fotografía expedidas por escuelas de enseñanza media superior o universidades públicas; Instituto Nacional de la Senectud (INSEN); Matrícula Consular.

El ciudadano que este interesado en participar en las elecciones, podrá solicitar su empadronamiento o registro, para ello, se habilitarán sedes en Consulados o Embajadas de México alrededor del mundo, oficinas del Gobierno Federal en el extranjero previamente habilitadas para tal efecto, ó en oficinas de líneas aéreas mexicanas, oficinas de bancos mexicanos, escuelas, o bien, instrumentar oficinas móviles en aquellas áreas donde se presenta gran dispersión de la población mexicana (sobre todo en Estados Unidos), etc. Se les dará a conocer a los connacionales los puntos habilitados para tal efecto.

Se utilizará alguna campaña de difusión, convocando a los ciudadanos a que se trasladen a las sedes a efectuar su empadronamiento. Dicha convocatoria puede ser mediante los medios masivos de comunicación (radio, televisión, o bien, periódicos de habla hispana); carteles y trípticos, que se ubiquen y distribuyan en las oficinas del Gobierno Federal en el exterior, Consulados, Universidades, Plazas, Centros deportivos y culturales; así como bibliotecas; páginas de Internet, correo electrónico y por valija.

El registro de ciudadanos en el exterior, tendrá que ser llevado por personal, debidamente habilitado y acreditado, del Instituto Federal Electoral para garantizar la confiabilidad y transparencia del Registro de Electores en el Exterior.

En cuanto al registro y emisión de la credencial para votar con fotografía, el ciudadano que lo solicite deberá proporcionar los siguientes datos:

- Apellido paterno, materno y nombre,
- Edad
- Sexo
- Estado o Condado donde reside,
- Referencia domiciliaria convencional,
- Ocupación.

Registro y emisión de la credencial para votar con fotografía: el trámite de esta credencial será de carácter permanente y en su elaboración se utilizarán los mismos mecanismos de seguridad contenidos en la credencial para votar con fotografía que se expide para el ejercicio del sufragio dentro del territorio nacional.

Los pasos a seguir para su obtención:

- El Ciudadano se registrará ante las autoridades que representen al I.F.E., en las sedes previamente establecidas.
- Una vez recibida la solicitud, las oficinas en el exterior turnarán los recibos al centro nacional de cómputo para hacer una compulsa con la base de datos nacional, se verificará que no existen dobles folios y se expedirá una clave única de elector.
- En el supuesto de que la solicitud sea exitosa, quedará registrada en una cinta magnética y se iniciará el proceso de producción del formato de credencial; si no, se le notificará al ciudadano por correo para que acudiera a efectuar las correcciones necesarias o en su caso interponga el juicio o recurso que proceda.

Una vez concluida la producción, el material se turnará a las sedes, en donde el ciudadano recogerá su credencial para votar, previa foto, huella digital y firma, tanto en la credencial como en el recibo. Ya que, el recibo será el principal insumo para la elaboración de las listas nominales con fotografía.

Cabe decir, que los partidos políticos podrán estar presentes en todos y cada uno de los pasos que se den para la elaboración de dicha credencial, previa habilitación ante el Instituto Federal Electoral (IFE).

Modalidad 2.- Elaborar un padrón electoral de mexicanos que radican fuera del país y con la credencial para votar con fotografía.

En cuanto a la documentación solicitada para obtener la credencial para votar con fotografía, se realizará el mismo proceso que en la anterior modalidad. Para acreditar la nacionalidad y ciudadanía mexicanas se requieren los mismos requisitos que se enumeraron anteriormente.

En esta modalidad se podría utilizar ya sea la credencial de elector expedida en el extranjero, o bien, la credencial de elector que se expide en México y, que por supuesto los nacionales que se encuentren fuera del país el día de la elección cuenten con ella.

El proyecto principal dentro de esta modalidad, radica en la creación de un padrón electoral de mexicanos en calidad de ciudadanos que radiquen en el exterior, y se encuentren en posibilidad de emitir el sufragio, para de esta manera tener una idea global de la cantidad de casillas y la distribución de las mismas el día de la elección.

Modalidad 3.- Utilizar la Clave única de Registro de Población y padrón electoral de nacionales que radiquen en el extranjero.

Para que pueda llevarse a cabo esta *modalidad*, es necesario que toda la población mexicana cuente con la Clave Única del Registro de Población, ya que ésta sería el instrumento idóneo que, junto con una identificación, haría las veces de la credencial de elector. Además, se tendría un padrón electoral de los ciudadanos que se encuentren fuera del territorio nacional el día de la elección y puedan emitir su voto en casilla ordinaria o especial, según sea el caso.

Los documentos de identificación que se podrían utilizar tanto para la obtención de la credencial con fotografía, como para acreditar la nacionalidad y ciudadanía mexicanas, son aquellos expedidos por autoridades mexicanas, como por ejemplo:

- Acta de nacimiento,
- Certificado de nacionalidad mexicana,
- Carta de naturalización,
- Pasaporte,
- Certificado de recuperación de nacionalidad, Clave Única de Registro de Población, en coadyuvancia con otros que cuenten con fotografía; Cédula profesional, Credenciales con fotografía expedidas por escuelas de enseñanza media superior o universidades públicas, Instituto Nacional de la Senectud (ISEN); Matrícula Consular.

Aunado a las distintas modalidades de registro es importante mencionar que tendrán que estar inscritos en el Registro de Electores en el Exterior:

- Los ciudadanos mexicanos que hayan transferido su residencia al extranjero.

- Las personas nacidas en el extranjero, de primera generación, de padre y madre mexicana y que hayan adquirido la nacionalidad por nacimiento.
- Las personas que hayan adquirido la ciudadanía mexicana, por mayoría de edad, en el exterior.

Inscribirse en el Registro de Electores en el Exterior constituirá un deber cívico así como declarar los eventuales cambios de domicilio o residencia.

En particular, la inscripción al Registro de Electores en el Exterior permitirá al Estado Mexicano lo siguiente:

- Garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos políticos (el sufragio);
- Programar de manera más racional las intervenciones de la Administración Pública a favor de las comunidades de mexicanos residentes en el extranjero;
- Conceder los servicios administrativos y de asistencia previstos para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

La actualización de sus datos personales dependerá de cada mexicano que reside en el exterior debiendo comunicar a la competente Oficina Consular:

- El cambio de residencia o de domicilio;
- Las modificaciones de su estado civil (matrimonios, divorcios, nacimientos, defunciones, etc.);
- El cambio o adopción de otra nacionalidad.
- Cualquier otro cambio en sus datos personales.

Los ciudadanos mexicanos, además, estarían obligados a poner en conocimiento del Consulado competente de su repatriación definitiva a México, cuando adquieran una ciudadanía diferente a la mexicana, sin perder esta última.

Los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro de Electores en el Exterior, serían estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer. Salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuera parte, para cumplir con las obligaciones previstas por el COFIPE y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente.

Por otro lado, los ciudadanos mexicanos se verían obligados a inscribirse en el Registro de Electores en el Exterior, al proporcionar sólo a los que se encuentren inscritos en dicho registro, los servicios consulares que, por ley, son para esta categoría de personas, como la renovación y emisión del pasaporte, trámites de aduana, legalizaciones de firmas, etc.

Por lo que toca al ámbito internacional, en todos los países, salvo Rusia, se requiere contar con la ciudadanía y estar registrado en un padrón electoral o especial, para poder sufragar desde el exterior. En Reino Unido y Francia se debe acreditar el lugar de última residencia o donde estén registrados ascendientes o descendientes en primer grado del ciudadano. Salvo una excepción que es Rusia, donde se permite el registro incluso el mismo día de la elección, en los demás países de Europa el plazo para registrarse varía desde los seis días hasta los tres meses previos a la jornada electoral.

En este sentido debe recordarse que en el desarrollo del capítulo tres de este trabajo se señaló el caso de los países que permiten el ejercicio del sufragio de sus nacionales en el extranjero y establecen distintos requisitos, en los cuales es común, el del pleno goce de la calidad ciudadana, la inscripción en un registro electoral constituido en su país de residencia o bien en un registro electoral especial constituido en el exterior mediante las embajadas o consulados. Resulta novedoso que en otros países (Canadá y Estados Unidos de América) la inscripción en el registro electoral puede realizarse por vía

postal, e incluso algunos casos hasta por fax (Canadá) para poder cubrir este requisito.

El de Dinamarca es un caso especial ya que los ciudadanos pueden ejercer su derecho al voto en el extranjero sin necesidad de realizar trámite o notificación alguna. Es suficiente con que acuda a cualquier sitio habilitado para recibir el voto y mostrar una identificación oficial para que se le permita sufragar. Sin embargo, para que su voto sea computado es necesario que su nombre figure en el registro de la demarcación electoral donde tiene su lugar de residencia, ya que es ahí donde se remiten y computan todos los votos emitidos en el extranjero. (39)

Como pudo apreciarse, en otros países se establece como requisito que el ciudadano residente en el extranjero, renueve su capacidad para poder ejercer el sufragio o su permanencia en el registro que le permita sufragar, después de un periodo razonable fuera del territorio nacional a menos que esté cumpliendo servicios oficiales en nombre o en representación del Estado del cual es nacional. En esta situación se encuentran los australianos y los neozelandeses después de tres años, los canadienses después de cinco, los noruegos después de diez y los británicos después de 20. (40)

(39) Cfr. Carrillo Poblano Manuel. Una aproximación Institucional al Tema del Derecho al Voto de los Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero Coordinación de Relaciones Internacionales del Instituto Federal Electoral Tribunal Federal Electoral. p 8

(40) Idem

4.7 ACTOS PREPARATORIOS DE LA ELECCIÓN

4.7.1 CAMPAÑAS ELECTORALES Y GASTOS DE CAMPAÑA EN EL EXTERIOR

La campaña electoral en sentido estricto, es el período jurídicamente específico y temporalmente delimitado durante el cual los actores políticos, candidatos y entidades políticas, se dirigen al electorado con fin de captar sus sufragios. (41)

En razón de principios democráticos, se ha considerado imprescindible, la organización de una campaña electoral con el fin de que los residentes en el extranjero puedan formar libremente su voluntad electoral. En este aspecto, se hace indispensable contar con la colaboración o consenso del Estado territorial en orden a que garantice la capacidad de actuación de entidades políticas y tutele la libertad de reunión y propaganda. Todas las soluciones se fundan en la homogeneidad de regímenes políticos, que constituye condición previa para su aplicación.

La campaña electoral que desarrollarían los candidatos a la Presidencia de la República, estaría solamente enfocada a la obtención del sufragio, para lo cual se deberán de realizar actos de campaña, como lo son reuniones públicas y asambleas, en el que los postulantes dirijan al electorado su plataforma político-electoral, pero siempre y cuando lo permita el país huésped en donde se han de realizar las elecciones.

(41) La campaña electoral, para efectos del COFIPE, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Por actos de campaña también se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. (Mora Ortega, Daniel. Derecho Procesal Electoral. Análisis de Investigación Científica. S.A. de C.V Triana Editores, México 1994. p. 129).

En un primer momento, el desarrollo de las campañas políticas en el extranjero se ejecutarían solamente para la elección del Presidente de la República, ya que resultaría excesivamente oneroso para el erario mexicano el financiar también las candidaturas de gobernadores, diputados o senadores y sus campañas en el exterior. (42)

(42) Actualmente el voto mexicano en el extranjero sólo se ha contemplado para las elecciones Presidenciales. Aunque, desde hace muchos años, es común que los aspirantes a las gubernaturas de Zacatecas, Jalisco y Michoacán, entidades "altamente expulsoras de migrantes", hagan campaña entre sus paisanos que se marcharon a buscarse una vida mejor. En las elecciones, por ejemplo, los aspirantes del PRI y del PRD al gobierno de Zacatecas, José Olivera y Ricardo Monreal, se pasearon largamente en California, dando el banderazo de apoyo a sus respectivas candidaturas. (Castellanos, Laura y Cano, Arturo. Mexicanos en Estados Unidos. Los Votos en Disputa, en Masiosare. Revista semanal. Política y Sociedad en la Jornada. núm. 20, domingo 5 de abril de 1998, México. p.3)

Por su parte el PAN ha hecho proselitismo de manera informal en la Ciudad de Chicago, y en los Estados de Texas, Nueva York y California. La pinza la cierran los gobernadores y alcaldes del blanquiazul, que constantemente viajan para estar en contacto con los migrantes de sus estados, y para solicitar apoyo a fin de realizar obras públicas. (43) (Martínez, Germán. "PAN: que Voten Contra el Gobierno que los Expulsó", en Masiosare, Revista Semanal. Política y Sociedad en la Jornada, núm. 20, domingo 5 de abril de 1998, México. p. 4)

En lo referente a los senadores, podrían ser elegidos en la misma elección presidencial, es decir cada seis años. En este mismo sentido se dificultaría la de diputados, cada tres años, y para que se pudiera llevar a cabo se necesitaría la creación de una circunscripción electoral especial, de la que resultarían electos diputados plurinominales federales, entre los propuestos por los partidos políticos nacionales que la propia Carta Magna les faculta registrar diputados por el Principio de Representación Proporcional. Como nota adicional, en los países con voto en el extranjero, permiten a sus ciudadanos participar en elecciones presidenciales o de Primer Ministro. Además, en la mitad se puede votar por diputados federales y senadores. En pocos (EUA, Canadá, Israel, Dinamarca y España) es posible participar en elecciones locales y hasta municipales. (44) (M. Aguirre, Alberto. El Voto de los que se Fueron. Mitos y Fantasmas. Op. Cit. p. 7)

De esta manera podemos concluir, que el ejercicio del sufragio no sólo es factible para las elecciones Presidenciales, sino también para las locales, puesto que cada día son más los Estados de nuestro país, que expulsan emigrantes como lo es ahora el Estado de México, el Distrito Federal y Guerrero, entre otros

Por lo anteriormente propuesto es necesario, que el Consejo General del I.F.E., designe una partida presupuestal y un tope de gastos, para poder ejecutar estas campañas en el exterior, o en su defecto, el que se mantuviera la misma asignación de recursos, y que sea tomado a discreción de los partidos políticos, realizar o no campañas en el exterior para la mayor obtención de sufragios.

Las reuniones o asambleas que pretendieran hacer los candidatos a la presidencia de la República, se tendrían que hacer con estricto apego a las leyes y reglamentos de los Estados Unidos de América, además de lo que establece el artículo noveno constitucional respecto al derecho de asociación, porque no sólo se deberá de respetar la legalidad externa sino la propia, aunque la elección se encuentre en el exterior.

Sin embargo, se tendría que buscar por todos los medios, la abstención de intervenir por parte de las Autoridades Norteamericanas, en las distintas fases del proceso electoral, y a su vez, buscar un trato igualitario de estas a todos los partidos políticos y sus postulantes, en cuanto al uso de locales públicos, lugares o espacios en donde puedan estos manifestar sus ideas políticas.

En consecuencia, algunos de los principales problemas que se tendrían que regular y convenir con los Estados Unidos de América, son entre otros los siguientes:

- a) El uso de espacios públicos para la manifestación de las ideas políticas.
- b) Trato igualitario de las autoridades Federales, Estatales o de los Condados de los EE.UU a los candidatos públicos.
- c) La calidad migratoria en que entrarían estos postulantes políticos.
- d) Los medios de seguridad personal para los candidatos que así lo requieran.
- e) El alcance de los derechos y obligaciones que se tendrán que observar durante el desarrollo de las campañas políticas en territorio ajeno y las

penas y sanciones a las que se harán acreedores en caso de que no las cumplan.

- f) El inicio y término de las campañas electorales en el exterior.
- g) Los debates de los candidatos públicos y sus medios de difusión.
- h) La participación de ciudadanos México – Norteamericanos y en su caso Mexicanos y Norteamericanos – como colaboradores apartidistas – en el desarrollo de las campañas políticas.

En lo que respecta al uso de espacios públicos podría resultar útil que el IFE concluyera con las autoridades locales de Norteamérica, los arreglos que sean necesarios para asegurar una permisibilidad equitativa a los partidos políticos respecto del uso de los espacios públicos para actos de campaña, e inclusive para la realización de la jornada electoral (exceptuando los inmuebles gubernamentales y los recintos religiosos).

Referente a la calidad migratoria con que entrarían los candidatos públicos, El IFE a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podría negociar arreglos con las embajadas de los países de destino, respecto de las visas con las que deberán contar los representantes de partidos políticos y sus respectivos candidatos para realizar sus actos de campaña. (45)

(45) Cfr. Informe Final de la Comisión de Especialistas Op. Cit. p. 13

En materia de seguridad sería necesario que el IFE concertara arreglos adecuados con dichas autoridades en esta materia, en al menos cuatro rubros, a saber:

La realización de actos de campaña en espacios públicos.

La seguridad de los candidatos que realicen actos de campaña.

La protección de los sitios de votación en la jornada electoral.

La promoción de la paz, la tranquilidad y el orden en los sitios de registro, sobre todo en las fechas cercanas a la conclusión del límite de tiempo en el que dicho registro estará abierto.

En lo que toca a los derechos y obligaciones de los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, éstos no podrán realizar, en el día de la votación, en el exterior, ni en el inmediato anterior, ningún tipo de manifestación ni declaración pública en los medios de comunicación social relativas a la captación del sufragio.

Deben quedar prohibidas a los candidatos, partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, las acciones publicitarias dirigidas a la captación del sufragio, fuera del período que se establezca para poder hacerlo en el extranjero, así como también el de recibir recursos lícitos o ilícitos de personas morales o físicas extranjeras, estableciendo a su vez las respectivas penalidades.

En cuanto a los debates de los candidatos públicos y sus medios de difusión, se deben de establecer condiciones de equidad en las contiendas electorales, los partidos políticos deberán contar con tiempo de transmisión en los medios de comunicación en igualdad de condiciones.

Asimismo, deberá establecerse el derecho de réplica y reclamación de los partidos y candidatos ante informaciones falsas y deformadas emitidos por los medios de comunicación electrónicos estadounidenses. Por lo que será

necesario legislar y regular todo lo referente a los actos de campaña y el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación en los Estados Unidos de América. Lo anterior podría quedar subsanado con un eficiente medio de fiscalización de los recursos que controle las actividades de los partidos políticos.

En lo que toca a la participación de mexicanos en la organización de campañas políticas en el exterior, resultaría necesario promover la transparencia de la labor del Servicio Exterior Mexicano y tomar medidas para evitar desviaciones partidistas en estos cargos, más aún si se considera que pueda otorgarse el derecho al sufragio de los mexicanos en el extranjero.

De aquí, que será imperativo que los miembros del Servicio Exterior Mexicano no sólo se abstengan de realizar cualquier tipo de proselitismo partidista, propaganda o apoyo de campañas políticas como lo prevé el Código Penal Federal en sus artículos 403 y 407.

Por lo que todo miembro del Servicio Exterior Mexicano estará obligado a guardar imparcialidad política al ejercer su cargo, absteniéndose de realizar cualquier tipo de proselitismo y actividad partidista. (46)

Ahora bien, pasando a los antecedentes de campañas políticas en el extranjero tenemos que casi todos los partidos políticos han incluido una visita a las concentraciones de población mexicana en los Estados Unidos.

(46) Cfr. Iniciativa de Decreto que Reforma la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Exposición de Motivos. Ficha Técnica Presentada por el Senador Luis Felipe Bravo Mena. México, 24 de noviembre

En este sentido los partidos políticos mexicanos han realizado actos de campaña en Estados Unidos, principalmente en Los Angeles, como Cuauhtémoc Cárdenas que pasó el 5 de mayo del dos mil en Chicago; Vicente Fox, que casi cada mes estuvo en otras ciudades de los Estados Unidos, ellos sí han reconocido, independientemente del congreso, la importancia y la realidad de esta comunidad.

Podemos hacer notar que desde su surgimiento, el PRD planteó una estrategia de acercamiento tanto a la comunidad mexicano-americana como a los emigrantes mexicanos en Estados Unidos. Un factor decisivo para el arraigo del PRD en estas comunidades ha sido la presencia del liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, que desde que fue gobernador de Michoacán conocía perfectamente la problemática migratoria y sabía de la importancia de las remesas enviadas por los emigrantes a sus familias y su grado de influencia. Durante su gestión como gobernador, Cárdenas realizó algunas visitas a las comunidades michoacanas en California, lo que fue un antecedente de las relaciones que diversas organizaciones de emigrantes establecieron con gobernadores de algunos de los estados de mayor expulsión. (47)

De esta forma, la presencia regular de Cárdenas en el extranjero, además de la efervescencia por el movimiento cardenista en 1988, permitieron construir las bases de comunicación entre el PRD y las comunidades de mexicanos en los Estados Unidos.

(47) Cfr. Castro Bolaños Domingo, et. at. Voto en el Extranjero. Reflexiones. Revista Voz y Voto. Op.Cit. p.36

Las incursiones de políticos de diferentes partidos a Estados Unidos propició que sus demandas, críticas e inconformidades también fueran expuestas en el país del norte; una reconversión se gestaba en el sistema político mexicano: también la política nacional se podía hacer desde el exterior.

En este contexto se ubica el interés de los partidos políticos por instaurar y reforzar una actitud más cercana y activa con los emigrantes, lo que refleja un cambio en la percepción hacia ellos por parte de distintos actores políticos mexicanos, una actitud más activa de los emigrantes, un interés creciente y un ejercicio político más dinámico

En el ámbito internacional no existe reglamentación al respecto de las campañas políticas, salvo en Portugal, donde los candidatos al Parlamento hacen campaña en el exterior, aunque lo que se prohíbe en la mayoría de los países es la realización de propaganda en los centros de votación.

Al respecto Richard Soudriette, presidente de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, dice que los candidatos de muchos países no realizan campañas en el exterior porque carecen de comunidades tan grandes como las mexicanas en Estados Unidos y que para instalar ese sistema, los mexicanos deben decidir los límites o controles de recursos para las campañas políticas y los partidos deben considerar, si realizan o no proselitismo ante el alto número de votos en juego en el extranjero. (48)

(48) Cfr. Soudriette, Richard. Corresponde a México Decidir Sobre el Voto de sus Ciudadanos en el Extranjero. Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES). Miércoles 2 de septiembre de 1998

Por su parte según el Doctor Santamaría Gómez Arturo, especialista en estudios binacionales México – Estados Unidos, cerca de 40 países realizan elecciones en Estados Unidos, incluso hacen campañas políticas, aunque no existe reglamentación, y las leyes norteamericanas no impiden en lo más mínimo que se realicen elecciones de otro país en Estados Unidos, incluso ni siquiera hay que pedirles permiso, decía el Cónsul de Perú en Nueva York, sino que ellos de una manera más bien caballerosa le informan a las autoridades locales de Estados Unidos que van a celebrar elecciones en Estados Unidos, pero más allá de eso no hay que solicitar nada. Lo mismo dijeron los sudamericanos, los sudafricanos y otros analistas que estuvieron en la ciudad de México hace poco hablando de procesos electorales en el extranjero. El Doctor Santa María dice que es sorprendente ver la tolerancia que hay en Estados Unidos hacia procesos políticos de otros países, en gran medida porque Estados Unidos es un país de inmigrantes y están acostumbrados a escuchar 80 idiomas en los Angeles, están acostumbrados a ver periódicos en 30 lenguas ó están acostumbrados a ver la presencia política sindical en diferentes comunidades de inmigrantes en su país. Menciona que como ejemplo de lo anterior tenemos a los dominicanos en Nueva York, los cuales realizaron campañas en el barrio dominicano de Washington, siendo la principal fuente de financiamiento para las elecciones presidenciales de la República Dominicana, hace dos años y medio aproximadamente, la comunidad dominicana en Washington. (49)

(49) Cfr. Santamaría Gómez, Arturo. Elecciones Extranjeras en los Estados Unidos: Los Casos de Sudáfrica, Bosnia y México?. Artículo Publicado por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Centro de Investigaciones Sociales de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

A juicio del Doctor Santamaría no hay ninguna ley norteamericana que prohíba ni campañas políticas ni recaudación de fondos para partidos y candidatos en el extranjero, no se viola ninguna soberanía de los Estados Unidos, no hay persecución de la migración a los votantes, de ninguna manera la hay, no está presente la "migra" en las casillas electorales o afuera de los consulados porque además las elecciones extranjeras en Estados Unidos se realizan no tan sólo en los consulados, sino también en locales sindicales, en escuelas, en iglesias, etcétera, y además hay organismos tanto en Canadá como en Estados Unidos que aportan dinero para que se realicen elecciones de otros países. En Canadá hay un organismo que se llama Elecciones Canadá, el cual una rama que específicamente brinda dinero y ayuda logística para que se realicen elecciones extranjeras en Canadá, por lo tanto no hay ninguna argumentación ni jurídica, ni política para impedir que los mexicanos puedan votar en el extranjero. (50)

En conclusión, hoy es necesario, pero no basta, garantizar el sufragio de los mexicanos en el extranjero. Pero hay que garantizar, en primer lugar, el sufragio de los mexicanos en México. Para ello se requiere contemplar al menos los siguientes aspectos:

Hace falta crear condiciones equitativas de competencia electoral, garantizando el acceso igualitario de los partidos y candidatos a los medios masivos de comunicación y limitando los gastos de campaña y los subsidios públicos a los partidos políticos, en consonancia con la situación de crisis económica que se vive en el país. Se deben crear mecanismos jurídicos que impidan el uso de fondos ilícitos y clandestinos en apoyo a candidatos, tipificando los delitos electorales.

(50) Cfr. Santamaría Gómez, Arturo. Elecciones Extranjeras en los Estados Unidos Los Casos de Sudáfrica, Bosnia y México?. Op.Cit p 2

4.7.2 PROPAGANDA E INFORMACIÓN ELECTORAL

El establecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos, depende en mucho de la vigencia y respeto del derecho a la información y a la libertad de expresión.

Conviene reseñar que la cuestión del tratamiento de la información relativa al proceso electoral, resulta determinante en el discurrir del proceso electoral, porque una presentación responsable hace posible el ejercicio pleno y consciente de los derechos políticos. Ello hace necesario que se den las garantías de objetividad e imparcialidad, así como de ausencia de manipulación de la información, relacionada tanto con los actores políticos de carácter partidista como de los candidatos que participarían en la contienda en el exterior.

La consecución del logro anterior debe estar presidida por los mencionados principios de objetividad e imparcialidad en el tratamiento de la información, así como por el reconocimiento de los derechos de recibir información y de informar libremente.

Para que la elección en el extranjero se realice en un marco democrático, es necesario que los ciudadanos reciban en el exterior de manera libre y oportuna la información sobre el proceso electoral y los distintos contendientes que participan en él. Lo anterior se garantizaría con la extraterritorialidad de la ley interna, que prevé estos derechos, como lo es el artículo sexto de la Constitución Mexicana, la Ley Federal de Radio y Televisión, y la Ley de Imprenta, además de que se tendría que tomar en cuenta la legislación norteamericana que consagre estos derechos así como los instrumentos internacionales en los que están reconocidos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El artículo 41 del COFIPE establece que son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

- Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión
- Gozar del régimen fiscal que se establece en el COFIPE y en las leyes de la materia
- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que son necesarias para el cumplimiento de sus funciones
- Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades

Sin duda alguna, todas y cada una de estas prerrogativas que son brindadas a los partidos políticos, permiten la información y la propaganda electoral hacia los electores, sin embargo, resultaría necesario cuestionar si estas mismas serían otorgadas a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades en el exterior.

Los principales problemas que presentaría la propaganda e información electoral en el exterior serían los siguientes:

- Determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones
- Los principales diarios en que se divulgaría la propaganda e información electoral, que deberán ser los de mayor venta y circulación entre la comunidad mexicana con capacidad de sufragar en el exterior
- Las gestiones que tendría que realizar la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para determinar el tiempo que sea necesario en la radio y televisión estadounidenses, para la difusión de las actividades del Instituto, como de los partidos políticos, y si serían los partidos políticos los que contratarían los tiempos en radio y televisión directamente o a través de dicha Dirección Ejecutiva.

La propaganda y la información electoral son de los principales retos que enfrenta la regulación del voto de los nacionales en el extranjero, ya que, en México es común la utilización de espacios públicos, para la diseminación de la información electoral, tiempo atrás de la jornada electoral, cosa que no podría hacerse tan fácilmente en territorio ajeno.

Cabe recordar que en México los Partidos Políticos tienen accesos y prerrogativas a la radio y televisión, ya que como decíamos estos son los espacios en donde estos difunden sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, pero ante la falta de información de los mexicanos en el extranjero surge una pregunta ¿no propiciaría un voto irresponsable e irrazonado la falta de conocimiento e información de la realidad del país?.

Según Jorge Carpizo y Diego Valadés, la falta de información sí propiciaría en el extranjero un voto irresponsable, pero investigadores que están a favor del sufragio de los mexicanos en el extranjero dicen que no, por que si hay mucha información. Según ellos no hay día que no se publique artículo sobre México. Incluso el noticiero de Univisión, que tiene una alta audiencia, en muchos sentidos es más informativo que los noticieros de aquí, y mucho más crítico, por lo que ellos consideran que los mexicanos que radican en el exterior, principalmente los de Los Angeles (en donde según cifras no oficiales se encuentran más del 50 % de los mexicanos) se encuentran bien enterados e informados de lo que pasa en México.

Hoy día todas las encuestas, todos los estudios muestran que los medios de comunicación que están en auge son los de habla hispana; Un ejemplo ilustrativo es el del periódico La Opinión, el cual en muchas partes de Los Angeles se vende más que Los Angeles Times y eso que su precio es más alto, La Opinión cuesta 38 centavos de dólar y el Times 25 centavos, y La Opinión no se vende por suscripción y de todos modos se agota en muchas partes de Los Angeles; igualmente, las radiodifusoras más escuchadas y las

cadenas de televisión más vistas en el Sur de California son las habladas en Español, esto muestra la presencia, o sea ante todo, quizás la idea final de que lo que se esta viendo en los Estados Unidos, es un agudo proceso de mexicanización que se ve en todos los niveles, tanto en lo político, como en el educativo, el cultural y social y cuya presencia está en todas partes. (51)

Otra muestra empírica de que los mexicanos en el extranjero se encuentran bien informados, es la identificación con México respecto de los titulares de los periódicos en español en el suroeste de los Estados Unidos, como el periódico El Día de Houston Texas, que exhibe preferentemente noticias políticas que nacen al sur de la frontera; y esto es así porque más del 65 % de los lectores (alrededor de 110,000 diarios) son inmigrantes mexicanos. (52)

Para la inmensa mayoría de esos millones de inmigrantes su interés cultural, ideológico y político sigue estando en México.

Aunado a lo anterior no hay que olvidar, que todos los ciudadanos de cualquier país o parte del mundo, pueden estar informados de la realidad que guarda su país, ya sea por diarios electrónicos e incluso por la televisión o por Internet.

Los medios de comunicación, en particular los electrónicos, se han convertido en factores de gran influencia política por que median todo lo público y, al hacerlo, perfilan lo que debe hacerse y marcan prioridades para la ciudadanía.

(51) Cfr. Santa María Gómez, Arturo. Elecciones Extranjeras en los Estados Unidos: Los Casos de Sudáfrica, Bosnia y México? Op. Cit p.2

(52) Cfr. Santamaría Gómez, Arturo. Crecimiento e Importancia del Voto Latino. Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Autonomía de los Pueblos. Postmodernismo. Universidad Autónoma de Sinaloa Centro de Investigaciones Sociales. p. 2

Sin embargo, los medios de comunicación estadounidenses no podrían estar controlados por el gobierno mexicano. (53) A decir de los que duden que los mexicanos en el extranjero no están bien informados en Estados Unidos, “ yo los invitaría a que escucharán las estaciones de radio de 20 ciudades de Estados Unidos con noticieros en español, particularmente noticieros mexicanos, yo les puedo decir, que en Los Angeles, California, por lo menos 10 estaciones, tienen programas de información política mucho más completos que cualquier estación de radio en Sinaloa, pero por lo menos diez estaciones y con una libertad absoluta de decir. Por información política no habría entonces que parar”. (54)

(53) En este aspecto, sería mejor la contratación de medios de comunicación mexicanos que tengan filiales en los Estados Unidos, como Univisión, para que estos se sujeten a las mismas disposiciones normativas, prerrogativas fiscales y de control que rigen las campañas electorales en territorio nacional, aunque estas se encuentren en el exterior

(54) Santamaría Gómez, Arturo. Crecimiento e Importancia del Voto Latino. Op. Cit. p. 3

4.7.3 INTEGRACIÓN Y UBICACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EN LOS E.U.A.

Uno de los principales problemas que enfrenta la ubicación e integración de las mesas directivas de casilla en el exterior es determinar la ubicación y el máximo de electores que tendrá cada sección electoral en el territorio de los Estados Unidos. Derivado de esto es importante considerar la distribución geográfica de los mexicanos residentes en el exterior, y nacidos en México, para la ubicación y distribución de dichas casillas.

Según estimaciones, en la actualidad, cerca del 84 por ciento de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentran en cinco entidades federales: California (46.3 por ciento) Texas (21.3 por ciento) Arizona (6.6 por ciento), Illinois (6.3 por ciento) y Nueva York (3 por ciento). 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 por ciento del total, derivado de esta información, estos serían los principales criterios para determinar la ubicación e integración de las casillas. (55)

Un rasgo importante del patrón de concentración se observa en los 20 condados fronterizos. En ellos reside 18 por ciento del total de mexicanos en edad ciudadana. Esta ubicación facilita en buena medida la logística electoral porque una parte importante de ésta, se podría instrumentar desde el territorio nacional

(55) Cfr. Duran, Jorge. Geografía Electoral Mexicana en Estados Unidos. Transiciones, Conflictos y Democracia. Estudios de Coyuntura. Colección Avances. Centro de Investigación y Formación Social. pp. 27-36.

La Comisión de Especialistas que estudio las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero determinó los siguientes patrones de asentamiento y localización de las casillas electorales, tomando en cuenta la relación entre distribución territorial y densidad poblacional sugiere tres observaciones de logística electoral:

Primera: la instalación de módulos de registro y casillas en las ciudades y condados con mayor concentración poblacional.

Segunda: la organización de un servicio electoral ad hoc desde las ciudades fronterizas del norte de México, que podría brindar acceso a la población.

Tercera: el diseño de distintas estrategias combinadas de logística electoral que tuviesen en consideración, simultáneamente los patrones de concentración y de dispersión al nivel de Estado, condado, zona metropolitana y barrio.

La Comisión estima que el número de casillas depende no sólo del tamaño de la población, sino también de los niveles de participación electoral de la misma. En principio, y asumiendo que con esta modalidad es posible atender a todos los electores potenciales, se requerirían de 9,141 casillas, de 750 electores, distribuidas en 38 Estados. Este número máximo se vería reducido en función de los diferentes escenarios previstos de participación electoral.

Si se considera que el 75 por ciento de la población mexicana en los Estados Unidos de América se concentra en 33 condados ubicados en siete Estados, sería conveniente explorar la posibilidad de instalar centros de votación que agrupen hasta 25 casillas cada uno. De tal modo que en un condado como Los Angeles, donde se concentra 26.6 por ciento de la población mexicana que radica en los Estados Unidos de América, podrían instalarse hasta 82 centros de votación. Esta modalidad contribuiría de manera práctica y efectiva a la

organización de las elecciones en lugares de alta concentración de población mexicana.

Por otro lado, las casillas en el exterior deberán ubicarse tomando las mismas consideraciones que se guardan para su ubicación en territorio nacional y que son los siguientes:

- Fácil y libre acceso para los electores;
- Propicien la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto;
- No ser casas habitadas por servidores públicos del Servicio Exterior Mexicano o de funcionarios federales o estatales con misiones en el exterior, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate;
- No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos en el exterior; y
- No ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares

Para integrar las mesas directivas de casilla en el exterior el Consejo General del IFE podría realizar la insaculación de ciudadanos tomando como base las listas de registro de nacionales con capacidad para votar en el exterior.

La ley ordena que como regla general se instale una casilla por cada 750 electores o fracción correspondiente de una sección electoral, de ser necesarias dos o más casillas en una misma sección se debe procurar su colocación en forma contigua. Cabe decir que dichas secciones electorales, podrían ser suplidas en el exterior para efectos del sufragio, por las principales zonas o patrones de concentración de mexicanos en el extranjero.

Como regla general, el elector debe emitir su voto en la casilla ubicada en la sección electoral correspondiente a su domicilio, lo que ya quedó suprimido con la tan mencionada reforma al artículo 36 de la Constitución Política Mexicana que obligaba a los mexicanos a sufragar en el distrito electoral que les

correspondía. La ley ordena que las listas donde se refiera la ubicación exacta de las casillas que se instalarán en cada sección sean publicadas hasta en dos ocasiones de manera previa a la jornada electoral. Dichas listas, que permiten a los mexicanos ubicar el lugar en donde deben emitir su sufragio, podrían ser publicadas más de dos veces en los principales medios de comunicación a los que tengan acceso los connacionales, de forma tal que los electores en el exterior cuenten con una referencia de fácil acceso y consulta sobre la ubicación de la casilla donde deben emitir su voto, y que no necesariamente tendrá que ser conforme a la sección electoral o domicilio del sufragante, sino más bien de acuerdo al lugar en donde se inscribió o registro en la lista nominal de electores configurada en el exterior.

En México se denomina casillas a las mesas especialmente habilitadas para la recepción del voto, y cada casilla cuenta con una mesa directiva compuesta por un presidente, un secretario y dos escrutadores así como tres suplentes generales, es decir se conforman por un total de siete integrantes. Las mesas directivas están facultadas para instalar la casilla, recibir la votación, realizar el conteo inicial de los sufragios emitidos e integrar la documentación y expedientes correspondientes. De esto vemos que las mesas directivas de casilla son un elemento clave para la participación democrática de los ciudadanos en las elecciones así como de la vigilancia de las mismas, elementos de los que no podría prescindir el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior.

Los integrantes de cada mesa directiva de casilla son ciudadanos residentes de la respectiva sección electoral seleccionados a través de un doble sorteo ordenado por la ley y con base a su nivel de estudios. Para el desempeño de su función reciben cursos de capacitación diseñados e impartidos por la autoridad electoral, que pueden ser supervisados por los partidos políticos, cosa que también podrá hacerse en el exterior previo a la jornada electoral.

El principal problema que enfrenta la ubicación e integración de las casillas es la llamada sección electoral y que no será indispensable en territorio de los Estados Unidos de América, ya que como dijimos anteriormente, ésta puede ser sustituida por las principales zonas o patrones de concentración de mexicanos en el exterior, además de que la sección electoral tiene la razón de ser de que los sufragantes que se encuentren domiciliados en dicha sección puedan elegir a las autoridades locales, y no tanto federales, que los han de representar en un momento dado como lo son los Delegados, Autoridades Municipales o Diputados locales, cosa que no será en un primer momento con el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero, ya que éstos sólo elegirán al titular del Poder Ejecutivo, es decir, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la sección electoral carece de sentido en este supuesto, y en dado caso sólo serviría para fines de organización territorial y electoral.

Otro problema que enfrenta la integración de las casillas, es que 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. La Comisión de Especialistas, que estudió las modalidades para la emisión del sufragio en el extranjero, consideró necesario mantener el requisito de nacionalidad mexicana para poder fungir como funcionario de casilla. Por tal motivo, aquellos ciudadanos que tengan doble nacionalidad, no podrán desempeñar esta importante función en el extranjero. No obstante y en la medida de sus posibilidades, podrán coadyuvar a la realización de otras tareas necesarias para el buen desempeño del proceso electoral.

4.7.4 REGISTRO DE REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos tienen el derecho de observar y vigilar que las elecciones se desarrollen con legitimidad e imparcialidad política, presentar escritos de incidentes y de protesta relacionados con la votación, el escrutinio y cómputo entre otros, cosa de la que no se podría prescindir en las elecciones en el exterior, para poder garantizar la autenticidad de las mismas.

En nuestro país, los partidos políticos registran a sus candidatos y tienen el derecho de nombrar hasta dos representantes propietarios y un suplente por cada mesa directiva de casilla, así como de designar un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales, pudiendo ejercer este derecho ante las Juntas Electorales Distritales correspondientes. (56)

Derivado de los datos anteriores, los representantes de los partidos políticos que quisieran representar a su partido en las casillas electorales en el exterior, podrían registrarse no ante una Junta Electoral Distrital sino más bien ante una Junta Electoral Especial constituida por autoridades del IFE, previa al desarrollo de la jornada electoral; a su vez, dichos representantes de partidos políticos podrían ser mexicanos que radiquen en el exterior o en México y que se encuentren interesados en el desarrollo de la jornada electoral, en defender los intereses particulares de su partido y la correcta recepción del sufragio.

(56) Cfr. Artículo 198 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las Juntas Electorales Especiales que se constituirían en el exterior, entregarían los formatos que permitieran recepcionar en tiempo y forma la documentación de aquellos partidos que quisieran acreditar a sus representantes ante las mesas directivas de casilla, pudiendo también los partidos políticos presentar dicha documentación dentro del territorio nacional, y de esta forma acreditar a sus representantes en el extranjero, de acuerdo a la importancia y ubicación de la casilla, el potencial de votantes, las posibilidades de fraude, etc. A su vez las listas que contengan los nombres de los representantes ante las mesas directivas de casilla y de los representantes generales acreditados ante las mismas, podrían ser entregadas a los presidentes de las mesas directivas de casilla en el exterior durante el periodo de entrega de la documentación y material electoral, entregándose a su vez los respectivos distintivos, con el emblema del partido político al que representan, que contendría la leyenda "representante" y que portarían durante todo el día de la jornada electoral. (57)

Cabe mencionar que en las pasadas elecciones los partidos políticos cumplieron en tiempo y forma con todos los requisitos en los nombramientos de sus representantes, así como las sustituciones correspondientes, quedando registrados un total de 16 mil 769 representantes ante las mesas directivas de casillas, siendo el que presentó más el Partido de la Revolución Democrática, en segundo el Partido Revolucionario Institucional y en tercero el Partido Acción Nacional.

(57) Cfr. Artículo 198 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.7.5 DOCUMENTOS Y MATERIALES ELECTORALES

Los documentos y materiales electorales que se utilizarían en el exterior para la elección y recepción del voto, deberán ser aprobados por el Consejo General del IFE de acuerdo a las medidas de seguridad y certeza que estime pertinentes.

Sin embargo no podrá dejar de prescindirse de las boletas electorales las cuales deberán contener entre otros datos los siguientes:

1. - Condado o Estado de Estados Unidos de América en donde se emitirá el voto.
2. - Color o combinación de colores y emblema del partido político nacional o el emblema y el color o colores de la coalición.
3. - Apellido paterno, materno y el nombre completo del candidato a la Presidencia de la República.
4. - Talón con folio progresivo, el cual pueda ser desprendible de la boleta, para poder llevar así un control estricto de las boletas.

Correspondería también al Consejo General del IFE determinar las medidas de seguridad y control y establecer normas sobre la producción y resguardo de la documentación y material electoral, así como la intervención de autoridades electorales, en la distribución y designación de boletas electorales en el exterior.

Los presidentes de las mesas directivas de casilla en el exterior, dentro de un término razonable previo al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente recibirían los siguientes materiales y documentos electorales:

:

- a) La lista nominal de electores en el exterior, que podrá ser con o sin fotografía.
- b) La relación de los representantes de los partidos políticos registrados para la casilla, así como de los representantes generales.
- c) Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores en el exterior.
- d) Las urnas para recibir la votación.
- e) El líquido indeleble.
- f) La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios.
- g) Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla.
- h) Los cancelos y elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

Por su parte, el material electoral sobrante se podrá devolver mediante la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores o directamente a las autoridades electorales organizadoras.

Como puede apreciarse, de todos los documentos y materiales electorales quizás el más difícil de obtener y constituir en el exterior sea la lista nominal de electores con fotografía, la cual podría ser sustituida por formas especiales en donde se anotarían los datos de los electores que se encuentran en el exterior, utilizando el mismo procedimiento para la recepción del sufragio en casillas especiales dentro del territorio nacional y que según el artículo 223 del COFIPE es el siguiente:

1. - En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentran fuera de su sección se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores y los siguientes:

- a) El elector además de exhibir su Credencial para Votar, a requerimiento del Presidente de cada mesa directiva, deberán mostrar el pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla; y
- b) El secretario de la mesa directiva procederá a *asentar en el acta de electores en tránsito – o en este caso residentes en el exterior – los datos de la Credencial para Votar del elector.*

Es conveniente observar que para que esto fuera factible se tendría que reformar el inciso d) del artículo 223 del COFIPE que dice:

d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, **pero dentro del territorio nacional**, únicamente podrá votar por senador por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la casilla le entregará la boleta única para la elección de senadores asentando la leyenda “representación proporcional” o la abreviatura “R.P.”, así como la boleta de la elección de Presidente.

Dicho artículo, pero ya reformado, quedaría de la siguiente forma:

d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, podrá votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y por senador por el principio de representación proporcional, **pero si se encontrare fuera del territorio nacional sólo podrá votar para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.** El presidente de la casilla le entregará la boleta única para cada elección.

En este mismo contexto, en la distribución de materiales electorales, se deberá establecer una administración y planeación adecuada a fin de evitar costos y retrasos innecesarios. A su vez, se deberá establecer el medio más conveniente por el que se enviarán los materiales electorales, es decir, por vía aérea, por mar o tierra y elegir el menos gravoso. El abasto de materiales, deberá ser previsto con anterioridad, a fin de que el suministro sea organizado, suficiente y adecuado, y al mismo tiempo prever cualquier cambio en los plazos, ubicación o procedimientos que afecten las necesidades materiales y que en su caso sean conocidas lo más pronto posible, y no reducir de este modo la confianza por parte del público. Se deben de establecer sistemas de control y rastreo de materiales, para saber cuántos fueron ordenados, cómo fueron distribuidos, quién es el responsable de controlarlos y quién es el responsable en caso de alguna impugnación.

En conclusión, los materiales y documentos electorales deberán ser apropiados, con el objetivo de no dar cabida a la desconfianza por parte del votante. Un pedido en cantidad excesiva es costoso, y una escasez de materiales puede afectar la credibilidad de los resultados de la elección, por lo que debe existir con suficiente antelación, la información censal, registral y demográfica más precisa posible, la ubicación de cada centro de registro y/o mesa receptora de votos, las capacidades de almacenamiento y transporte en todas las regiones de los Estados Unidos de América.

Por último, la planeación debe incluir disposiciones relativas al suministro de materiales para capacitación, así como su distribución anticipada a medida que vaya a ser requerido por el personal encargado de la capacitación, la educación del votante y los paquetes informativos para observadores electorales. (58)

(58) Cfr. Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, Organización de las Naciones Unidas. Planeación estratégica de las Elecciones. Documentos y Materiales Electorales Capacitación y Educación Electoral. Ficha Técnica 9 de Mayo de 2000 p.p 1-5.

4.8 LA JORNADA ELECTORAL EN EL EXTERIOR

4.8.1 INSTALACIÓN Y APERTURA DE CASILLAS

Conforme a la ley, la celebración de la jornada electoral correspondiente al año de la elección, se verificará el primer domingo de julio del año de la elección ordinaria. A las 08: 00 horas los funcionarios de las mesas directivas deben proceder a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurren (en caso de que los haya), quienes pueden solicitar que las boletas electorales sean rubricadas o selladas por uno de ellos. El secretario contará ante los representantes de los partidos políticos (si los hay), las boletas recibidas para la elección presidencial y deberá asentar en el acta de la jornada electoral, que las urnas se encontraron vacías, se armaron y cerraron, para colocarse en una mesa a la vista de los representantes de los partidos políticos. (59)

(59) Durante el día de la elección se levantará el acta de la jornada electoral; la cual será llenada por el secretario, deberá ir firmada por todos los funcionarios y representantes de partidos políticos que estuvieren presentes, y contendrá los siguientes apartados, según lo dispone el artículo 212 apartado cuarto del COFIPE:

- a) El de instalación y;
- b) El de cierre de votación.

En el apartado correspondiente a la instalación se hará constar:

- a) El lugar, la fecha y la hora en que se inicia el acto de instalación;
- b) El nombre de las personas que actúan como funcionarios de casilla;
- c) El número de boletas recibidas para cada elección;
- d) Que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios, representantes y electores para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los representantes de los partidos políticos;
- e) Una relación de los incidentes suscitados si los hubiere; y
- f) En su caso, la causa por la que se cambió de ubicación la casilla.

Después de lo anterior, se procede a la recepción e identificación de electores y la votación, que se lleva a cabo cumpliendo ciertas formalidades, como son:

- Los electores votan en el orden que van llegando, exhibiendo su credencial para votar con fotografía.
- El secretario comprobará que el elector aparezca en la lista nominal, una vez que el funcionario de casilla compruebe que el elector se encuentra inscrito en la lista nominal le dará la boleta para que emita su voto; una vez que emita lo doblará y depositará en la urna correspondiente. Acto seguido, el secretario anotará en la lista nominal "Voto", marcando la credencial para votar e impregnando la tinte indeleble en el dedo pulgar del elector con la finalidad de evitar que llegue a votar dos o más veces, se devuelve la credencial al elector. (60)

La ley prevé distintas hipótesis y los mecanismos aplicables a efecto de asegurar que las casillas cuenten con una mesa directiva que reciba válidamente la votación y funcione hasta la clausura. Es decir prevé la ausencia de los distintos funcionarios de casilla y su suplencia, a fin de que las casillas no queden sin ninguno de sus integrantes.

En lo tocante a las causas justificadas para la instalación de una casilla en un lugar distinto al señalado según el artículo 215 del COFIPE son:

- a) No exista el local indicado en las publicaciones respectivas;
- b) El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar su instalación;

(60) Cfr Artículo 217 y 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

- c) Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley;
- d) Las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores o bien, no garantice la realización de las operaciones electorales en forma normal. En este caso será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo; y
- e) El Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifique al presidente de la casilla.

Para los casos señalados en el párrafo anterior, la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original que no reunió los requisitos.

Las modalidades propuestas por la Comisión que estudió el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero, 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. Esta propuesta implicaría que no en todas las modalidades se utilizarían los materiales electorales que tradicionalmente son empleados en el territorio nacional. Al respecto la Comisión también recomienda que las medidas de seguridad tradicionales deberán adecuarse a las condiciones de la organización del proceso electoral en el exterior. (61)

(61) Cfr. Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Op. Cit. p.18

Finalmente serían el IFE y el Congreso de la Unión los órganos apropiados para decidir si se mantienen las mismas reglas que prevalecen en el COFIPE para la instalación y apertura de casillas en el exterior, si se crean nuevas reglas referentes al desarrollo de la jornada electoral, si se sigue manteniendo las figuras de los Consejos Distritales y Locales y demás autoridades electorales que se limitan a una circunscripción y sección electoral, o si en su defecto se crean autoridades electorales con carácter temporal y extraterritorial que funcionen solamente durante el desarrollo del proceso electoral en el exterior.

4.8.2 LA VOTACIÓN

La Comisión de Especialistas que estudió las modalidades del Voto de los Mexicanos en el extranjero, procedió a identificar las modalidades posibles de emisión del voto y, en general, lo referente a la organización de la jornada electoral. En este sentido encontró 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, las cuales pretendemos explicar más adelante. La tercera implica, ciertamente, un procedimiento novedoso. Los datos de la investigación de la comisión arriban a la construcción de seis modalidades básicas, que combinan 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).

La Comisión identificó no solamente seis modalidades básicas para la emisión del voto, que demuestran la viabilidad de la elección con participación de votantes en el exterior, sino que pudo identificar también una amplia gama de derivaciones de las mismas, mediante combinaciones que resultaron 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.

Dichas modalidades de votación son las siguientes:

Modalidad 1: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía.

Modalidad 2: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía.

Modalidad 3: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con Credencial para votar con Fotografía.

Modalidad 4: Voto a distancia, con lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía.

Modalidad 5: Voto a distancia, sin lista nominal y Credencial para Votar con Fotografía.

Modalidad 6: Voto a distancia, con lista nominal y Tarjeta de Identificación electoral con Fotografía.

En cuanto a las modalidades de emisión del voto, ya se han mencionado tres tipos: voto en casilla ordinaria, voto en casilla especial y voto a distancia (por correo ó por teléfono) las cuales analizaremos por ser las más viables con respecto a nuestra legislación electoral vigente, siempre y cuando se realicen las adecuaciones logísticas y técnicas.

La emisión del voto en casilla ordinaria puede llevarse a cabo de dos formas diferentes:

1. - Voto en casilla ordinaria con lista nominal de mexicanos radicados en el exterior y credencial para votar con fotografía (expedida en el exterior o en México).
2. - Voto en casilla ordinaria con lista nominal e identificación con fotografía y Clave única de Registro de Población.

La primera modalidad ofrece una organización electoral estrictamente apegada a nuestra legislación electoral, ya que la lista nominal de electores constituida en el exterior o en nuestro país, facilitaría la ubicación, el número y la integración de las casillas en el exterior, el número de boletas, materiales y documentos electorales, y el número de autoridades electorales que se asignarían para cada fracción territorial en los Estados Unidos de América.

Los ciudadanos que desearan integrarse al padrón electoral en el exterior, podrían hacerlo por correo, enviando a su vez los requisitos que señalara el IFE para poder ser integrado a dicho padrón.

Correspondería al Consejo General del IFE determinar si la jornada electoral se desarrollaría al igual que en el territorio nacional, como lo explicamos en un inciso anterior.

En cuanto a la segunda modalidad (Voto en casilla ordinaria con lista nominal, identificación con fotografía y Clave Única del Registro de Población) resulta necesaria la colaboración de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que violaría, en cierta manera, la autonomía, objetividad y certeza con que el IFE integraría al padrón electoral de mexicanos en el exterior, así como, demás facultades que le atribuye y garantiza el artículo 41 de la Constitución Política Mexicana al IFE. En este caso la Clave Única de Registro de Población y una identificación con fotografía sustituirían durante la votación a la credencial para votar con fotografía.

Por otra parte en la emisión del Voto en Casilla Especial podrían votar todos los electores mexicanos que se encuentren en el exterior, temporal o transitoriamente, sin estar necesariamente integrados a un padrón, sección o distrito electoral, previa aprobación del Instituto de la Ubicación de las mismas. Este tipo de casillas facilitaría su ubicación y el acceso a todos los mexicanos que se encuentren en el exterior, ya que podrían instalarse en centrales de autobuses, estaciones de trenes y aeropuertos, casas de envío de remesas de dinero; a fin de que todos los mexicanos que cuenten, por lo menos, con la credencial para votar con fotografía puedan emitir su voto, que en este caso sólo será para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, se solicitaría la colaboración de los medios masivos de comunicación, a fin de que exista una amplia difusión de la ubicación de las casillas especiales.

Para llevar a cabo esta modalidad, puede establecerse una campaña permanente de credencialización en el extranjero, la cual podría llevarse a cabo en las principales ciudades de la frontera norte, proporcionando los electores el domicilio que tienen en México.

En lo que respecta a la modalidad del Voto a Distancia, ya sea por correo o teléfono, se contempla que en el voto por correo el elector solicite su inscripción al Padrón Electoral de Mexicanos en el Exterior, a través de la Dirección Ejecutiva de Registro del IFE, la cual deberá constituir una Comisión Internacional de Registro, y los demás documentos que solicite el IFE para su inscripción. Una vez inscrito en el padrón, el Instituto enviaría los documentos con los que el elector pudiera emitir su sufragio los cuales, como en otros países, serían:

- a) Boleta electoral
- b) Dos sobres, uno de ellos en blanco y en el otro, los datos de identificación del emisor

Una vez recibidos los materiales electorales anteriores, el elector marcaría en la boleta al candidato de su elección, e introducirá la misma en el sobre blanco. Este sobre a su vez, será introducido en el segundo sobre donde se indicarán los datos de identificación del emisor y se anejará copia de su credencial para votar con fotografía.

Los centros de recepción facultados para recibir los votos, pueden ser colocados en embajadas o consulados mexicanos. De tal forma que el elector tendría la elección de llevar personalmente su sobre a los centros de recepción, o bien, enviarlo por correo al centro receptor que le corresponda, dentro de un plazo determinado.

Ya realizado el acopio de los votos, el conjunto de sobres sería enviado al Instituto Federal Electoral, mediante la valija diplomática.

Recibidos los sobres en las sedes del I.F.E, los funcionarios encargados verificarían que efectivamente existe el registro de la credencial de la persona que envía el sobre. Abrirán entonces el sobre externo lo cotejarán con la copia de la credencial que viene dentro; sustraerían entonces la boleta del sobre blanco; después se procederá a realizar el escrutinio y cómputo en conjunto con los demás votos emitidos en el país. Este trámite deberá realizarse por lo menos con treinta días de anticipación de los comicios electorales. La recepción de la votación se haría 24 horas antes de los comicios electorales estando exento de cualquier franquicia postal.

Ahora bien, se piensa en la posibilidad de emisión de voto por teléfono, debido a que en la actualidad, en distintos lugares del mundo, se esta utilizando con éxito el teléfono para diversas transacciones, entre las que destacan las financieras por su alto grado de confiabilidad.

El procedimiento a seguir sería el siguiente:

- a) El elector solicitará su registro, anexando una palabra que sólo él conozca; una vez obtenido el registro se le otorgará una clave denominada NIP o Número de Identificación Personal.
- b) El ciudadano llamará a un número telefónico proporcionado por el I.F.E, de la casilla que cuente con la lista nominal en la cual quedó inscrito.
- c) Deberá digitar su número de Credencial para Votar con Fotografía, como identificación, seguido de su número de identificación personal (pin). En caso de error se le pide digite una o dos veces más su número antes de dar por terminada la llamada.
- d) En caso de no ser exitosa la autenticación del elector, se termina la llamada. La cual para cualquier efecto quedará grabada.
- e) En caso de ser exitosa la autenticación del elector, se dan las instrucciones para que, después del tono, el ciudadano emita su voto oprimiendo el botón correspondiente al orden en que los partidos políticos se encuentren registrados.
- f) Después del tono, el ciudadano emite su voto y el sistema le informa que su voto quedó registrado a nombre del partido correspondiente, y como verificación final el ciudadano puede certificar su voto volviendo a oprimir el número correspondiente. Si la certificación no coincide, se le pide al ciudadano repetir esta operación una o dos veces más antes de colgar.

La recepción de la votación se llevaría a cabo hasta las 18:00 horas del día de la jornada electoral.

Es importante destacar que este método se encuentra fuera de candados y garantías que regula nuestra Legislación Electoral; por lo que, existiría una gran especulación por parte del electorado de la existencia de un fraude. (62)

(62) Aunque con los mismos riesgos existentes también es posible el voto por e – mail o correo electrónico, en las elecciones mexicanas desde los Estados Unidos de América. En México las innovaciones tecnológicas pueden perfeccionar actos jurídicos, según lo manifiestan las reformas del 29 de mayo de 2000 al Código Civil, al Código Federal de Procedimientos Civiles, al Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor. A continuación mencionaremos algunos artículos que pueden ser de nuestro interés:

Artículo 1803 del Código Civil Federal primer párrafo: “El consentimiento puede ser expreso o tácito, para ello se estará a lo siguiente: “Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos”.

Artículo 210 – A del Código Federal de Procedimientos Civiles: “Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología”.

Artículo 80 del Código de Comercio: “Los convenios y contratos mercantiles que se celebren por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, quedarán perfeccionados desde que se reciba aceptación de la propuesta o sus condiciones con que ésta fuere modificada”.

Artículo 210 – A de la Ley Federal de Protección al Consumidor: “Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología”.

De los artículos citados podemos manifestar que el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior, podría quedar perfeccionado desde su manifestación, por lo que sería de carácter expreso, confidencial y universal, así como constar en medios electrónicos. Mediante un programa informático se realizaría la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de información registral. El Programa informático sería manejado por el Instituto Federal Electoral el cual daría un NIP (número de identificación personal) y un folio electrónico por cada ciudadano registrado en el exterior, contra la entrega física o electrónica de una boleta de registro, en la cual se asentaría el domicilio físico, números telefónicos y demás datos personales a los que pueda acudir el elector para verificar la eficacia de su sufragio y en caso de que se presenten impugnaciones o inconformidades. Por último, se podría reconocer como prueba, en caso de impugnaciones o inconformidades de ciudadanos o partidos políticos, la información generada, comunicada y archivada en medios electrónicos o en cualquier otra tecnología, la cual podría estar en todo momento a la vista de un fedatario público, representantes de partidos políticos así como observadores electorales, para que el sufragio no carezca de legalidad.

4.8.3 OBSERVADORES ELECTORALES

El artículo 35, fracción III de la Constitución, dispone que es una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos la asociación para tratar los asuntos políticos del país, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 5, numeral 3 que: "Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del IFE para cada proceso electoral", si bien el artículo 82, numeral 2, prescribe que el Consejo General del IFE " en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acotar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas.

La legislación en México, como vimos, especifica que la observación electoral es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, la reforma electoral de 1994 abrió la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros pudieran ser acreditados con el fin de conocer e informarse directamente sobre el desarrollo del proceso electoral. En ese sentido, la ley electoral facultó al Consejo General del IFE para establecer, al inicio de cada proceso electoral, las bases y criterios relativos a la invitación, acreditación y actividades de los visitantes extranjeros.

En relación al sufragio de los mexicanos en el extranjero, el Instituto Federal Electoral tendría que lanzar una amplia convocatoria invitando a los interesados en seguir nuestro proceso electoral en cualesquiera de sus etapas y en cualquier ámbito del territorio norteamericano, a presentar su solicitud para su respectiva acreditación. Las personas extranjeras y los nacionales que deseen actuar como observadores electorales, de las elecciones en el exterior, dispondrían de un plazo para presentar su solicitud debidamente requisitada. Tanto el texto de la convocatoria como los formatos de solicitud de

acreditación, podrían ser encontradas a disposición de los interesados en las oficinas locales y centrales del IFE, en las representaciones diplomáticas y consulares de México en el extranjero, teniendo el interesado también la posibilidad de obtenerlas electrónicamente, en la página del IFE en Internet.

En un máximo de 60 días naturales, el Consejo General del IFE notificaría al interesado sobre su solicitud de acreditación y con esta notificación de aceptación el interesado realizaría su inscripción y acreditación en un módulo especial instalado por el IFE en el exterior a fin de que obtengan su gásete oficial que los identifique como tales y les facilite la realización de sus actividades. (63)

Además del propio Consejo General del Instituto, los partidos y las agrupaciones políticas nacionales y, en su caso, las coaliciones electorales, así como las organizaciones de observadores y todas aquellas instituciones y asociaciones mexicanas de carácter civil especializadas o interesadas en la materia, podrían difundir la convocatoria e invitar tanto a las personas extranjeras, como a los nacionales radicados en el extranjero, a que cumplan con los requisitos establecidos en las bases y criterios del acuerdo que sería aprobado, en un momento dado, por el Consejo General del IFE.

(63) Cfr. Atento Aviso para Visitantes Extranjeros que Desean Viajar a México Durante el Proceso Electoral 2000. Boletín Informativo del Instituto Federal Electoral. Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Los observadores extranjeros y nacionales mexicanos, de las elecciones en país ajeno, tendrían los mismos derechos y privilegios que guardan en nuestro país y que son entre otros, los siguientes:

- Conocer e informarse sobre el desarrollo del proceso electoral federal del año de la elección, en cualquiera de sus etapas y en cualquier ámbito del territorio nacional, la cual podrán conocer vía Internet o en las embajadas y consulados mexicanos.
- Seguir de cerca y reunir información sobre la campaña electoral, la integración y la actualización de los diferentes instrumentos del registro electoral en el exterior (padrón electoral, credencial para votar con fotografía, etc.), el movimiento, el uso y la disposición del material electoral sensitivo (urnas y boletas, etc.), la votación, el recuento de los sufragios, la publicación y divulgación de los resultados de la elección y el acceso a los medios de información, así como el uso de los mismos.
- Acceder a la información generada por el IFE y sus funcionarios para los visitantes extranjeros con el fin de facilitar sus actividades.
- Acceder libremente en cualquier momento a todos los centros electorales y de recuento de sufragios.
- Presentarse el día de jornada electoral en una o varias casillas, pudiendo presenciar los actos de instalación de la casilla, desarrollo de la votación, escrutinio y computo de la votación, fijación de los resultados en el exterior de la casilla, clausura de la casilla.
- Comunicar los resultados de su observación a los miembros de las diversas instituciones relacionadas con el proceso electoral y, en particular, a las autoridades electorales. (64)

(64) Cfr. Código Ético de Conducta para Visitantes Extranjeros Organización de Naciones Unidas Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros. Ciudad de México. Abril del 2000.

El Instituto Federal Electoral daría apoyo general para facilitar a los observadores internacionales y nacionales de nuestras elecciones en el exterior, para la realización adecuada de las actividades indicadas en los párrafos anteriores.

Los observadores internacionales y nacionales, de la elección mexicana en el exterior, tendrían entre otros los siguientes deberes y obligaciones:

- Ejercer su papel con legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad.
- Abstenerse en cualquier momento de indicar o expresar cualquier perjuicio o preferencia en lo que se refiere a cualquier partido político registrado, grupo político o candidato designado, por lo que se deberán de abstener de toda tendencia política, vestir o colgar cualquier emblema o distintivo de los partidos políticos.
- Abstenerse de aceptar cualquier obsequio o favor de un partido político, una organización o una persona que se relacione con el proceso electoral
- Abstenerse de interferir de cualquier manera en las actividades de la autoridad electoral, los partidos políticos o sus candidatos y en cualquier asunto político del país. En general los observadores extranjeros deben abstenerse de interferir en la jurisdicción interna o en los asuntos de México.
- Acatar en todo momento y en cualquier circunstancia las leyes electorales mexicanas y otras disposiciones legales aplicables en el país norteamericano.
- Abstenerse de interferir o impedir el curso normal del proceso electoral. En todo momento deberán de abstenerse de sustituir a los funcionarios electorales o de obstaculizar el ejercicio de sus funciones.
- Usar o exhibir de manera destacada en todo momento el gárfete de identificación del IFE cuando estén realizando sus actividades.
- Abstenerse de anunciar o de comentar los resultados de las elecciones antes de que las autoridades electorales hagan la declaración oficial, y se abstendrán de proclamar el triunfo de cualquier candidato o partido político.

- Tomar las medidas razonables para asegurar que sean expuestos al IFE todo el material la información o los informes que reciban, así como cualquier acontecimiento, hecho o declaración de los que puedan ser notificados o que puedan haber experimentado u observado directamente, que indiquen la posible perpetración de un delito o una violación de las leyes electorales, con inclusión de aserciones de fraude, corrupción, intimidación o violencia.
- Estar preparados para comunicar a las autoridades electorales un informe colectivo final de los resultados de sus actividades.
- Proporcionar pruebas y argumentos para apoyar todas sus suposiciones y todos sus juicios al presentar los informes teniendo conocimiento especialmente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de la Ley General de los Sistemas de Medios de Impugnación de las elecciones.

Sin embargo, las personas físicas y morales extranjeras solicitantes deberían reunir los siguientes requisitos, para poder ser acreditados por el Consejo General del IFE en el exterior:

- Gozar de reconocida integridad, imparcialidad y prestigio en actividades relacionadas con el ámbito político – electoral o en la defensa de los derechos humanos. (65)

(65) Los observadores o visitantes extranjeros pueden ser representantes de organismos internacionales u organizaciones regionales, de órganos legislativos o gobiernos de otros países, de autoridades electorales o de partidos y organizaciones políticas de otros países, de autoridades electorales o de partidos y organizaciones políticas de otros países, de instituciones académicas, de organismos extranjeros especializados en cooperación electoral y de organizaciones no gubernamentales con actividades en el ámbito político – electoral o defensa y promoción de derechos humanos. Los observadores nacionales podrán ser representantes de organizaciones mexicanas en el exterior. (Organización de Naciones Unidas. Apoyo a la observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros Notas de Información Complementaria a Visitantes Extranjeros Ciudad de México, abril del 2000)

- No perseguir fines de lucro
- Acreditar plenamente la personalidad que ostenten los observadores cuando representen a alguna organización o entidad

Así también los nacionales que radican en el exterior pero que desean actuar como observadores electorales deberán de reunir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- No ser ni haber sido, antes de su partida al exterior, miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección;
- No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y
- Asistir a los cursos de capacitación, preparación e información que imparta el IFE o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, en el extranjero. (66)

Otro punto importante a tratar, es que las actividades de los observadores deberían cubrir el proceso electoral en su integridad y no limitarse a los eventos de la jornada electoral

(66) Acuerdo para Establecer las bases y Criterios para Normar la Presencia de Visitantes Extranjeros. Invitados e Interesados en el Conocimiento de las Modalidades del Desarrollo del Proceso Electoral Federal. Instituto Federal Electoral. Capacitación Electoral y Educación Cívica.

4.8.4 ESCRUTINIO Y COMPUTO EN LA CASILLA

El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan el número de electores que votó en la casilla, el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, así como el número de votos anulados por la mesa directiva de la casilla, y el número de boletas sobrantes de cada elección.

Nuestra ley electoral señala las reglas para determinar la validez o nulidad de los votos, mismas que se tendrán que guardar en las elecciones en el extranjero.

En lo que corresponde al recuento de votos, en los países que permiten el ejercicio del sufragio de sus connacionales en el exterior, como Argentina, Canadá y Perú; el cómputo se hace en dos etapas: la inicial en las sedes receptoras de votos, y la definitiva en las circunscripciones a través de los órganos electorales. En Rusia, Brasil y Colombia en la sede receptora. En Israel en el Comité Electoral del Parlamento. En Estados Unidos, España y Reino Unido las papeletas son escrutadas en el conteo de la votación general.
(67)

En Suecia, la mayoría de los votos de los ausentes se envían y se cuentan en la mesa de votación donde los votantes estén inscritos. Sin embargo, una pequeña proporción de voto ausente "tardío" y de votos por correo limitado es contado por los comités de elecciones locales. Inmediatamente después del cierre de la votación, los votos se escrutan en las mesas de votación, colocándose en primer lugar de las urnas los votos de los ausentes.

(67) Cfr. Embajada de Suiza en Madrid España. Votación por Correspondencia. Escrutinio de Votos en Suecia. Departamento Federal de Asuntos Exteriores. Boletín Informativo.

Se determina el número de votantes que han emitido sus votos según el registro del votante. Se cuentan los sobres y se comparan con los números según el registro de votantes. Si hubiere una discrepancia, se lleva a cabo un recuento. Si todavía persiste la diferencia, se anota en el informe de la mesa de votación y continúa el escrutinio. Los sobres se abren y las papeletas se ordenan según partidos. Las papeletas nulas se apartan y se cuentan. (68)

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, según la Comisión, 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 al emisor del voto y garantizar la secrecía del sufragio. La Comisión estima que 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, deberán cumplir con las características técnicas necesarias para ser auditados por los partidos políticos, y así garantizar la total transparencia y certeza de los procedimientos de cómputo y escrutinio. En virtud de que los ciudadanos en el extranjero participarán exclusivamente en la elección presidencial, los resultados de los cómputos de dichos votos se agregarán al cómputo general que la autoridad electoral deberá realizar. (69)

(68) Cfr. Loredó Méndez José Vicente. Voto en el Exterior Perspectivas. Revista Coyuntura. Análisis y debate de la Revolución Democrática. Número 90, Quinta época. Enero-Febrero de 1999 Reforma Electoral, pp. 41-45

(69) Cfr. Informe Final de la Comisión de Especialistas, Op. Cit. p. 6

Por su parte la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) propone distintos sistemas de escrutinio y computo de las elecciones que se pretendan realizar en el exterior y menciona que a nivel nacional deben planificarse cuidadosamente los medios para recibir los resultados de varios centros de escrutinio al mismo tiempo. Dichos sistemas de escrutinio y computo son los siguientes:

En primer lugar destaca que para que exista mayor eficacia en la consolidación de los resultados debe proporcionarse un número de teléfono o de fax general a las personas que transmiten los resultados a la oficina nacional encargada de los resultados electorales. Señala que debe conformarse un equipo que reciba y cuide dichos resultados dentro el territorio nacional y su vez comunicarlos al grabador de datos o persona encargada de la recogida de resultados, debiéndose disponer de un mapa de pared, un mapa de pizarra o una hoja de cálculo que incorporen una lista de cada distrito electoral a fin de ir completándolos a medida que se reciben los resultados. Una vez recibida toda la información de cada centro de escrutinio, serán ultimados los resultados totales para el país.

La Fundación estima que para el caso específico de las papeletas especiales, éstas pueden escrutarse unos días antes de las elecciones, o después del cierre de las votaciones el día de las elecciones dependiendo de lo que se considere una demora aceptable. En caso de que se escrutara tras el cierre, el procedimiento de escrutinio debe diseñarse cuidadosamente para que sea todavía posible incluir los resultados de papeletas especiales en los resultados provisionales. (70)

(70) Cfr. Tremblay, Dominique Christine. Escrutinio de Votos: Consolidación de Resultados Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, Organización de las Naciones Unidas Proyecto de Escrutinio de Votos. Diciembre de 1999. p.1

La Fundación propone que para las papeletas de votos especiales (papeletas por correo y papeletas escritas), los sobres recibidos en la oficina nacional encargada de recibir los resultados electorales sean clasificados por categorías: ausente, fuerzas armadas, etcétera, y que a su vez existan sobres de diferente color que faciliten la clasificación por categoría. En el caso de que las papeletas de votos especiales se cuenten unos cuantos días antes de las elecciones, los resultados deben quedarse de forma muy segura y publicarse sólo al cierre de las votaciones el día de las elecciones. En el proceso de escrutinio se seguirán las mismas reglas que las establecidas en el país.

Según la Fundación, para el caso del escrutinio de papeletas de elecciones anticipadas, esta debe hacerse en presencia de representantes de partidos políticos o candidatos, así como de observadores electorales nacionales e internacionales. Los procedimientos de escrutinio deben ser casi idénticos a los empleados para las elecciones ordinarias.

Por último, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales propone el uso de tecnología para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero en los siguientes términos:

El uso de teléfonos y faxes es común para la transmisión de los resultados electorales. Para asegurar la identidad de la persona que trasmite los resultados por teléfono o fax, debe proporcionarse un número de identificación o código. Este método permitiría de una manera sencilla y eficaz evitar que personas no autorizadas llamen y transmitan resultados falsos.

También se puede recurrir a la transmisión de resultados por módem y ordenador. Una vez más, deben elaborarse salvaguardas y contraseñas para restringir la transmisión de resultados a las personas autorizadas con permiso de acceso al sistema.

Deben probarse los sistemas en todo tipo de transmisión antes del día de las elecciones para comprobar su capacidad en condiciones de uso intensivo como el que encontrarán la noche de las elecciones. Un técnico especialista debe estar disponible en todo momento en caso de fallo del sistema. Asimismo debe crearse, probarse, y estar totalmente disponible un sistema de apoyo en caso de emergencia. (71)

(71) Cfr. Tremblay, Dominique Christine, Escrutinio de Votos Op Cit p. 3

4.8.5 CLAUSURA DE LA CASILLA Y REMISIÓN DEL EXPEDIENTE

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su artículo 237 que una vez concluidas por los funcionarios de las mesas directivas de casillas el escrutinio y cómputo, el secretario levantará constancia de la hora de la clausura de la casilla y el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes. La constancia será firmada por los funcionarios y los representantes de los partidos que desearan hacerlo.

En el caso del sufragio de los mexicanos en el extranjero, una vez clausuradas las casillas, los Presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad harían llegar a un módulo especial del IFE, las embajadas o consulados que correspondan los paquetes y los expedientes de casilla en un tiempo razonable, de acuerdo a la distancia de las casillas electorales a los locales de remisión, considerando a su vez las causas justificadas para que los paquetes con los expedientes de casilla sean entregados fuera de los plazos establecidos, cuando medie caso fortuito o fuerza mayor. Por lo que debe existir tiempo suficiente para que las autoridades electorales puedan hacer efectivo el proceso de envío, recolección y procesamiento de los votos para que éstos no sean rechazados por llegar de manera extemporánea.

4.8.6 INFORMACIÓN PRELIMINAR DE RESULTADOS

En el caso de que se lleve a la práctica la emisión del voto en casilla ordinaria en el exterior, una vez hecho el cierre de la votación a las 6:00 p.m. y declarado el cierre, el secretario llenará en el acta de la jornada electoral dentro del apartado correspondiente dicha situación, documento que deberá ir firmado por los funcionarios de casilla y representantes de los partidos políticos (si los hubiere).

Por lo que, una vez terminada la jornada electoral, se procedería, en el mismo lugar de la votación, al escrutinio de los sufragios depositados en casilla. Al finalizar este proceso se pasaría a formar un expediente de casilla y se remitirán los sobres por separado; las boletas sobrantes e inutilizadas y las que contengan los votos válidos y votos nulos para la elección; así como la lista nominal de electores (en el caso de que la hubiere).

Para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, se formaría un paquete en cuya envoltura firmarían los integrantes de la mesa directiva y los representantes de partido.

Los presidentes de las mesas directivas harían llegar, a las sedes que disponga el I.F.E en el extranjero los paquetes y expedientes de casillas en los plazos previstos previamente. A su vez los funcionarios del I.F.E en el extranjero podrían remitirlos por valija diplomática al centro de conteo del I.F.E en México, para su cómputo final.

Una vez terminado lo anterior, se debe proporcionar la información preliminar de los resultados; por lo que, los presidentes de casilla entregarán en las sedes que disponga el I.F.E, el sobre con la primera copia del acta de cómputo y escrutinio para ser introducida al sistema de cómputo en la misma forma que como operan los centros de Acopio y Transmisión en México. La transmisión

de la información de los centros de cómputo en el extranjero, tendrán los mismos mecanismos de seguridad que los utilizados en territorio nacional.

Ahora bien, en lo que se refiere a la modalidad del voto por correo, una vez concluido el plazo de recepción de sobres en el voto por correo, los funcionarios encargados verificarían que tienen en su poder la copia de la credencial de la persona que envía el sobre y sustraería la boleta que viene en el sobre blanco.

Acto seguido, se realizará un escrutinio de los votos. Posteriormente se enviarían las actas de escrutinio y cómputo por valija diplomática a las oficinas centrales del I.F.E en México para realizar el cómputo final.

En el caso del voto por teléfono, el cómputo se haría a través de un método electrónico, y los resultados se harían llegar a las oficinas centrales del I.F.E; para que se sumen con los demás votos.

En cuanto a la información preliminar de resultados; para el caso de voto por correo, una vez elaboradas las actas de cómputo y escrutinio en las sedes que el I.F.E haya decidido instalar para ese propósito, se entregaría el sobre con la información preliminar de los resultados con la primera copia del acta de cómputo y escrutinio para ser introducida al sistema de información.

En el caso del voto por teléfono, la información preliminar de los resultados electorales podría capturarse directamente del equipo receptor de llamadas telefónicas, a las oficinas del I.F.E en la Ciudad de México, con los mismos mecanismos de seguridad que se utilizan en territorio nacional.

4.9 DELITOS ELECTORALES EN EL EXTERIOR

En la actualidad existen delitos sancionados y tipificados tanto por las leyes internas de los Estados, como por la Comunidad Internacional, lo que le da a estos delitos el carácter de internacionales. Asimismo la existencia de normas internas de los Estados que pueden rebasar sus fronteras en previsiones extraterritoriales, por ejemplo cuando en el Derecho Penal Interno se establecen sanciones para los delitos cometidos por nacionales en el exterior, o en sentido inverso cuando existen normas jurídicas de Derecho Penal Interno que regulan, en normas jurídicas nacionales, la extradición de criminales refugiados en el país y que deberán ser entregados en el extranjero. (72)

Derivado de lo anterior hemos considerado pertinente desentrañar el concepto de Derecho Penal Internacional, el cual plantea de manera entendible el maestro Carlos Arellano García como: "el conjunto de normas jurídicas internas o internacionales que regulan los delitos y las penas cuando se rebasan los límites territoriales de un solo país".

Este mismo autor clasifica a los delitos internacionales desde el punto de vista de las normas jurídicas que los tipifica y los sanciona en primer lugar; de aquellos delitos que están tipificados y sancionados en el Derecho Penal Interno de un solo país; en segundo lugar de aquellos delitos que están tipificados en los tratados internacionales; y en tercer lugar de aquellos que están tipificados en algún tratado internacional pero que éste remite para su penalización a las normas jurídicas internas.

(72) Cfr. Arellano García, Carlos. Segundo Curso de Derecho Internacional Público Segunda edición Porrúa. México 1998. p 865

Ahora bien, con la propuesta del ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero, México necesitará de la cooperación de los Estados Unidos de América para la persecución de los delitos electorales que se puedan cometer durante la organización de la elección, por nacionales mexicanos dentro de aquel país. Esta cooperación podrá consistir en la tipificación y sanción de un tratado o convenio de cooperación internacional que permita remitir para su penalización a las normas jurídicas internas de nuestro país, y a su vez determinar si estos tendrán el carácter de delito por ambos países o sólo por nuestra legislación interna. En este sentido debe recordarse que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio y sobre actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior. (73)

En lo que respecta a nuestra legislación interna, ésta prevé distintos tipos de delitos clasificándolos en relación al sujeto activo del delito en:

- a) Los delitos cometidos por los Electores (artículo 403 del Código Penal Federal)
- b) Delitos cometidos por Ministros de Culto (artículo 404 del Código Penal Federal)
- c) Delitos cometidos por Funcionarios Electorales (artículo 405 del Código Penal Federal)
- d) Delitos de los Funcionarios, Candidatos y Representantes de Partidos Políticos (artículo 406 del Código Penal Federal)
- e) Delitos de los Servidores Públicos en materia electoral (artículo 407 y 408 del Código Penal Federal)
- f) Delitos en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos (artículo 409 y 410 del Código Penal Federal).

(73) Cfr. Jiménez de Asúa, Pedro. Tratado de Derecho Penal. Tomo II, Buenos Aires 1997. pp. 717 -723

Pasemos ahora a analizar estos delitos y su aplicación a nacionales mexicanos, pero fuera del territorio nacional.

El primer problema que presenta nuestra legislación penal electoral, consiste en que para poder ser aplicada a los nacionales que cometan delitos en el extranjero es principalmente la determinación de los delitos que serían comisibles durante la jornada electoral en el exterior, que de manera ordinaria se celebraría cada seis años, así como el lugar en donde deben ser realizados los tipos penales.

Tipos del Delito Electoral cometido en el Exterior.

Los delitos que pudieran ser cometidos por los electores en el exterior podrían ser el no contar con la edad necesaria, no estar inscrito en el padrón electoral conformado en el extranjero, no contar con credencial de elector, identificación con clave única de registro de población o documento que se vaya a aprobar para el ejercicio del sufragio, votar en una casilla que no le corresponda, salvo las excepciones que determinaría el Consejo General del IFE, o estar suspenso en sus derechos políticos o bien suplantar a otro, entre otros.

Delitos cometidos por Ministros de Culto.

Caracteriza a los delitos electorales cometidos por los ministros de culto, el hecho de que ellos pueden influir, persuadir o inducir el libre ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía que se encuentre en el exterior. En el caso de que el ministro de culto no fuera de nacionalidad mexicana, debido a la pluralidad de nacionalidades, ideas y religiones que existen en los Estados Unidos de América, este ministro quedaría fuera de la jurisdicción mexicana, en lo referente a la aplicación de sanciones electorales. Cabe mencionar que esto sería una excepción y que la sanción que es impuesta a los ministros de culto religiosos, dentro del territorio nacional, es sólo una sanción pecuniaria de hasta 500 días multa.

Delitos cometidos por Funcionarios Electorales.

En cuanto a los delitos cometidos por Funcionarios Electorales, el principal problema es definir quienes serán funcionarios electorales en el proceso electoral en el exterior, para efectos punitivos, y de determinación de obligaciones, derechos, y sanciones.

Sin embargo, las autoridades electorales que participarían en la organización de las elecciones en el exterior, tendrían que ser necesariamente mexicanas y no contar con doble nacionalidad, lo que facilitaría su extradición en el caso de la comisión de delitos electorales. A su vez faltará determinar por el IFE el tipo de autoridades que se constituirán en el exterior, es decir, si éstas serán de carácter permanente, temporal, o sólo durante el desarrollo de la jornada electoral o de todo el proceso electoral, así como el delimitar funciones y atribuciones de cada una de ellas, lo que permitiría en un momento dado, la identificación del infractor y del tipo penal.

De lo anterior, no descartamos también que puedan existir funcionarios electorales en el exterior, que residan dentro del país, por cuanto al IFE se refiere, y que serían los titulares o integrantes de dichos órganos y unidades, siendo los potencialmente protagónicos, con mayores posibilidades en materia penal, los que prestaran el servicio público en el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección General, el Registro Federal de Electores en el Exterior, etcétera.

En lo que toca a la prescripción de la acción penal, por delitos electorales cometidos fuera del territorio nacional, se duplicaría respecto de quienes se encuentren fuera del territorio nacional según lo dispuesto por el artículo 101 y 102 del Código Penal Federal cuyos textos dicen:

Artículo 101: “La prescripción es personal y para ello bastará el simple transcurso del tiempo señalado por la ley.

Los plazos para la prescripción se duplicarán respecto de quienes se encuentren fuera del territorio nacional, si por esta circunstancia no es posible integrar una averiguación previa, concluir un proceso o ejecutar una sanción.

La prescripción producirá su efecto, aunque no la alegue con excepción el acusado. Los jueces la suplirán de oficio en todo caso, tan luego como tengan conocimiento de ella, sea cual fuere el estado del proceso”.

Artículo 102: “Los plazos para la prescripción de la acción penal serán continuos; en ellos se considerará el delito con sus modalidades, y se contarán:

- I. A partir del momento en que se consumó el delito, si fuere instantáneo;
- II. A partir del día en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida, si el delito fuere en grado de tentativa;
- III. Desde el día en que se realizó la última conducta, tratándose de delito continuado, y
- IV. Desde la cesación de la consumación en el delito permanente”.

Finalmente tenemos como referencia en el ámbito internacional, de los delitos electorales cometidos en el exterior por los nacionales de un país, a la legislación penal del Perú la que prevé en el libro segundo referente a la Parte Especial de los Delitos en Particular en el Título XIV denominado: Delitos contra Mecanismos de Participación Democrática, en su Capítulo único, aquellos delitos que pueden ser cometidos por connacionales durante la realización de elecciones en el exterior en el artículo 387, 388, 390, 391 y 392 los cuales en algunos de sus párrafos dicen:

Artículo 387.- Constreñimiento al Sufragante.

“El que utilice las armas o amenace por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, o voto en blanco, o por los medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de tres a seis años.”

Artículo 388.- Fraude al Sufragante.

“El que mediante maniobra engañosa, obtenga que un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política, o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de uno a cuatro años”.

Artículo 390.- Corrupción de Sufragante.

“El que prometa, pague o entregue dinero o dádiva a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley para que consigne su voto a favor de determinado candidato, partido o concurrente, voto en blanco, o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de tres a cinco años y multa de cien a quinientos salarios mínimos mensuales urgentes.

En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.

El sufragante que acepte la promesa, el dinero, o la dádiva con los fines señalados en el inciso primero, incurrirá en prisión de uno a dos años.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.”

Artículo 391. Voto Fraudulento

“El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria de mandato, incurrirá en prisión de uno a cuatro años.”

Artículo 392. Favorecimiento de Voto Fraudulento.

“El servidor público que permita suplantar a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, a votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de uno a cuatro años”.

4.10 LA EXTRADICIÓN DE NACIONALES POR DELITOS ELECTORALES

Para exponer el tema de la extradición de nacionales por delitos electorales, en primer lugar es necesario definir qué entendemos por extradición.

Cuello Calón define a esta institución como: "el acto por el cual un gobierno entrega, un individuo refugiado en su territorio al gobierno de otro país que lo reclama por razón de delito para que sea juzgado y si ya fue condenado, para que se ejecute la pena o medida de seguridad impuesta". (74)

Fernando Arrila Bas al definir a la extradición la considera, como: "el acto por el cual un estado hace entrega de una persona domiciliada o de tránsito en su territorio" (75)

Visto lo anterior, podemos decir que los sujetos que intervienen en la extradición son el Estado requirente que es aquél que solicita la entrega del individuo para su juzgamiento (ante tribunal competente) o cumpla la sentencia o medida de seguridad impuesta por haber cometido un delito en su territorio; a su vez el Estado requerido es de quien se solicita la entrega de una persona, por encontrarse fuera de su territorio y señalada como autor de un ilícito en el ámbito espacial de la potencia peticionaria.

(74) Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal Parte General. Editorial Boch, Tomo I, Barcelona España, 1980 p. 260

(75) Arrila Bas, Fernando. El Procedimiento Penal en México, Sexta edición. Editores Unidos Mexicanos. México 1972. p 211.

En el caso de la persona de la cual se solicita la extradición, puede estar en el territorio requerido con el carácter ya sea de domiciliado – como los mexicanos que residen en Estados Unidos de América – o de tránsito – como las autoridades del IFE que organizarán las elecciones en el exterior y que también podrán cometer delitos – como lo expresó Fernando Arilla Bas en su definición.

La extradición entre México y Estados Unidos, por delitos electorales, podrá tener como fundamento según el caso; un tratado internacional, la ley de la materia o un convenio de reciprocidad. En el caso específico de México su fundamento lo encontramos en la ley.

Sin embargo entre México y Estados Unidos existe como regla común la negativa de entrega de delincuentes por la comisión de Delitos de Carácter Político según lo establecen las mismas Convenciones y Tratados Internacionales firmados por ambos países.

La Ley de Extradición Internacional al respecto, en su artículo 8 menciona que en ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito.

Por su parte, el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América señala en su artículo 5º los Delitos de carácter Político, en su fracción 1 que dice expresamente: “ No se concederá la extradición si el delito por el cual fue solicitada es político o de carácter político”. (76)

(76) Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Tratados y Convenios sobre Extradición y Cooperación Bilateral en Materia Penal. Suscrito entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Procuraduría General de la República. México 1994. p 40

El tratado sobre la Ejecución de Sentencias Penales señala en su artículo 2º inciso 4º que: "El presente Tratado se aplicará únicamente bajo las siguientes condiciones:

- 4) *Que el delito no sea político en el sentido del Tratado de Extradición de 1899 entre las Partes, ni tampoco un delito previsto en las leyes de migración o las leyes puramente militares". (77)*

Nuestra legislación interna en el artículo 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos..."

El artículo 22 Constitucional en su segundo párrafo dice que queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos. (78)

De todo lo analizado es necesario determinar que entendemos por delitos políticos y si en su caso los delitos electorales se encuentran dentro de dichos delitos para efectos de negar o otorgar la extradición entre países miembros de un tratado, como lo es en este caso México y Estados Unidos.

(77) *Tratado sobre la Ejecución de Sentencias Penales. Tratados y Convenios sobre Extradición. Op. Cit. p. 58*

(78) *Este mismo artículo constitucional señala que la pena de muerte puede ser aplicada al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar*

Aunque no existe una definición clara de lo que es el delito político, nosotros podríamos considerar dentro de estos delitos, al traidor a la patria en guerra extranjera, los delitos graves del orden militar, como lo sería un golpe de Estado, el terrorismo, y finalmente todo delito que afecte el orden político o que tenga móviles políticos. Sin embargo, aún falta por definir si los delitos electorales pueden tener el carácter de delitos políticos.

Para el doctrinario Rafael de Pina el delito político es: "La infracción cometida por motivos políticos sociales o de interés público, siendo su objeto la destrucción de un orden político concreto". (79)

El Constitucionalista Daniel Moreno menciona: "Si en algunos códigos se define la palabra delito como una infracción de la ley penal, que puede ser un acto u omisión, el agregado de político determina que esa infracción se cometa por causas o motivos político – sociales, o de interés público". (80)

En estos dos conceptos, ambos autores mencionan la definición de un jurista hispano llamado Bernardo de Quirós, que sostiene que el delito político es aquel "cuya motivación y cuya acción se dirigen a la conquista y ejercicio del poder público".

Esto nos lleva a un punto, la falta de determinación del concepto de delito político por ambos países y si los delitos electorales tendrán o no ese carácter para efectos de la extradición. Como puede apreciarse, la negativa de esta entrega o extradición se funda en la idea de no intervención en los asuntos internos o políticos de un país, así como también, a aquélla conducta que puede ser interpretada por dos estados en distinto sentido, pues mientras uno la considera un ilícito atentatorio a sus instituciones, para el otro pudiera ser un acto lícito en favor de la democracia, la libertad, es decir, plenamente justificado y no considerarse en sí mismo un delito de carácter político.

(79) De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho* Vigésimo séptima edición. Actualizada por Juan Pablo de Pina García. Editorial Porrúa México, 1990 p. 261

(80) Moreno Daniel. *Diccionario de Política*. Editorial Porrúa, México, 1980. p 79

Por otro lado, es importante mencionar que para que llegue a operar la extradición entre ambos países debe existir sanción entre el Estado requirente y requerido. (81)

Al respecto la Convención de Montevideo, del 26 de diciembre de 1933 que entró en vigor a partir del 25 de abril de 1936 fue firmada por todos los países del continente americano, y en su artículo primero se establecen como condiciones para la entrega de delincuentes:

- a) Que el Estado requirente tenga jurisdicción para juzgar el hecho delictuoso, que se imputa al individuo reclamado; y
- b) Que el hecho por el cual se reclamó la extradición, tenga el carácter de delito en ambos países y con una pena mínima de privación de la libertad de un año.

(81) En lo tocante a que debe existir sanción entre el Estado requirente y el requerido para que opere la extradición, los delitos electorales en Estados Unidos se encuentran tipificados en su ley electoral, mientras que en México las conductas delictivas así como sus penalidades se encuentran codificadas en su legislación penal; en ambos países los delitos electorales son considerados materia del fuero Federal, por lo que estos delitos son conocidos por Tribunales Penales Federales. Tanto en uno como en otro país las penas y los delitos son variados, generalmente los delitos electorales se sancionan con prisión o multa; no obstante a veces se consignan otras penas como la suspensión de derechos políticos o la inhabilitación para ocupar cargos públicos. El trato que se da a las penas varía de acuerdo al país; porque las sanciones pueden ser acumulativas (una y otra), conmutativas (una u otra), o independientes. Por último México tiene penalidades más altas (de uno a nueve años de prisión) y Estados Unidos más bajas (de uno a tres años), teniendo nuestro país más delitos tipificados (38) que el segundo (13). Aguirre Pedro y Becerra Ricardo, et al. Las Reglas Electorales en el Mundo. Revista Etcétera. Semanario de Política y Cultura. Número 116, 20 de abril de 1995. pp. 14-17.

La ley de extradición en el artículo 6º, fracción I dispone:

“Darán lugar a la extradición los delitos dolosos o culposos, definidos en la ley penal mexicana, si concurren los siguientes requisitos:

- 1.- Que tratándose de delitos dolosos, sean punibles conforme a la ley penal mexicana y a la del Estado solicitante, con pena de prisión cuyo término medio aritmético sea por lo menos de un año; y tratándose de delitos culposos, considerados como graves por la ley, sean punibles, conforme a ambas leyes, con pena de prisión”.

Finalmente en cuanto a la idea de cómo operaría la doble nacionalidad cuando se cometa un delito, la persona con doble nacionalidad que lo cometa sería juzgada conforme a la legislación del lugar donde cometió el delito, al operar el principio de *locus regit actum* (82)

Sin embargo es de observarse que el artículo 4 del Código Penal señala que serán penados en la República Mexicana los delitos cometidos fuera del país por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros o por un extranjero contra mexicanos si concurren los siguientes requisitos:

- 1) Que el acusado se encuentre en México.
- 2) Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró.
- 3) Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en ambos países.

(82) Velarde Mónica Méndez. La Doble Nacionalidad. Comunidad Mexicana en la Región de la Capital Nacional de Canadá. Comunidad Mexicana Ottawa – Hull. Noticias del Consulado

La persona con doble nacionalidad podría ser sujeto de extradición pero esto dependerá de lo dispuesto en los tratados de extradición que haya suscrito México con otros países

Evidentemente que 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 pudieren configurar delitos electorales realizados en el extranjero.

Por último se puede señalar que mientras que no se lleve a la práctica la aplicación de sanciones por la comisión de delitos electorales en el exterior, el único remedio que quedaría sería el de anular la elección en el circuito y sección electoral correspondiente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los mexicanos que se encuentran en el extranjero, no sólo son parte del Estado mexicano, sino que también forman parte de nuestra cultura, nuestras aspiraciones y proyectos nacionales.

En la actualidad, los Estados no pueden limitarse al concepto tradicional de la soberanía, es decir aquel en el que los Estados ejercen su potestad en razón de las personas que se encuentran sólo en su territorio, sino que la soberanía es un concepto que debe de ampliarse a aquellos nacionales que por motivos de trabajo, estudios, o salud se han visto en la necesidad de abandonar el territorio nacional. Esto lo podemos ver claramente ejemplificado en la organización de la Comunidad Económica Europea.

SEGUNDA.- Las listas de electores en el mundo se encuentran en un proceso de transición, ya que cada día son más los países que han incluido en sus padrones electorales, no sólo a los que se encuentran dentro del territorio nacional, sino que también a los que se encuentran en el exterior, no sólo para efectos del sufragio, sino también en relación a otras figuras democráticas como lo son el referéndum y el plebiscito, lo que se ha traducido en una madurez inequívoca de las democracias.

TERCERA.- La doble nacionalidad implica no sólo el ejercicio de derechos, en uno o dos Estados, sino también el cumplimiento de obligaciones. En nuestro país, el votar no es sólo una prerrogativa, sino también "una obligación de los ciudadanos mexicanos". Recordemos que como producto de la reforma constitucional de 1996 se suprimió la obligación de los ciudadanos de votar exclusivamente en el distrito electoral que les corresponde.

En lo que se refiere al sufragio como un derecho, consagrado en el artículo 35 de la Constitución no limita expresamente su ejercicio al interior del país, porque incluso, el gobierno mexicano ha firmado convenios y tratados internacionales que consagran el irrestricto derecho al sufragio y demás derechos políticos, los cuales han sido elevados a la categoría de derechos humanos

Por lo que, el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior deberá de convertirse, al igual que en el territorio nacional, en una obligación cívica así como en un derecho. Esta obligación, podrá llevarse a la práctica mediante una sanción, para el supuesto de incumplimiento, por lo que los servicios administrativos, las intervenciones de asistencia y el regreso o la entrada al país, podrá condicionarse sólo a los mexicanos que ejerzan efectivamente su sufragio, y evitar de esta manera el alto abstencionismo político (como el que se presenta en otros países) y los ineficaces costos de una elección. Como ejemplo tenemos a Perú, en donde existe una multa impuesta a aquellos ciudadanos empadronados que radican en el extranjero y que no ejercen su sufragio.

CUARTA.- Por lo anterior, todo ciudadano, independientemente de su lugar de residencia, tiene derecho a participar en la vida democrática e integración de los órganos representativos de su país, así como a una nacionalidad y a una ciudadanía, aunque es importante aclarar que en ciertas circunstancias se puede ser nacional sin ser ciudadano, o tener dos o más nacionalidades con una ciudadanía, o ambas. A su vez, la ciudadanía no procede de la nacionalidad, sino del hecho de ser miembro participante de una sociedad y del ejercicio efectivo del sufragio. Por su parte, la nacionalidad es un estado permanente de los individuos que no sufre alteración alguna, cualquiera que sea el punto de la tierra que se habite; la ciudadanía es por el contrario variable, y se altera en el momento en que no se ejercitan los derechos políticos o no se es miembro activo y permanente de una sociedad. En lo referente al concepto de la doble nacionalidad, este aún se encuentra incompleto, en tanto no se otorguen facultades ciudadanas para ejercitar la capacidad nacional reconocida. El término ciudadanía implica no sólo el

derecho al sufragio, sino también el cumplimiento de obligaciones que inmiscuye necesariamente el concepto de nacionalidad.

Aunque el ejercicio del sufragio de los mexicanos que se encuentran en el extranjero es un derecho, este deberá de cubrir una serie de requisitos para poder ser efectivamente ejercido, como demostrar un vínculo afectivo o de arraigo con el país, que podrá consistir en un determinado tiempo de residencia dentro de México, un domicilio, estar inscrito en el padrón de electores en el exterior, y ser mexicano por nacimiento por lo menos de segunda generación, por lo que propiamente, el sufragio sería para los mexicanos y no para los chicanos.

QUINTA.- En lo referente a los partidos políticos, estos tendrán que modificar sus acciones, estatutos y plataformas políticas, con el afán de poder captar el mayor número de sufragios y promover la participación de los connacionales en el exterior en la vida democrática del país, lo que traduciría a su vez, las demandas generales y las acciones políticas a favor de estos mexicanos que se encuentren en el exterior.

Se debe de prever la participación de los partidos políticos en las campañas electorales en el exterior, porque en ninguna de las legislaciones, previamente estudiadas, se regula o establece las campañas fuera del territorio nacional, y no las establece porque virtualmente no existen. No obstante esto no parece ser igual en el caso mexicano, ya que a diferencia de otros países, el sufragio en el exterior se cuenta por miles, mientras que, en México se cuenta por millones, de aquí que sea un factor clave, para la factibilidad y seguridad del proyecto.

Deberá de establecerse y asegurarse un control, como el que se tiene en el país, sobre los medios nacionales, respecto de los medios de difusión estadounidenses, a fin de que no influyan en nuestras elecciones. De aquí que exista la necesidad de un acuerdo o convenio bilateral entre México y Estados Unidos, a efecto de que se pongan limitaciones a los medios de comunicación estadounidenses que pretendan excederse en sus funciones, distorsionar informaciones, violar las condiciones contractuales de tiempo y

espacio, pactadas entre el IFE, los partidos políticos y los medios de comunicación de allá. Además los partidos políticos, fungirían como instituciones de interés privado, y no público, en la contratación con los medios de comunicación extranjeros, al establecerse entre ambos países las condiciones del contrato, las situaciones y revocaciones de los mismos, etcétera. En este sentido, la contratación de tiempos y espacios con medios de comunicación mexicanos, que tengan filiales en el exterior, es la mejor opción ya que a estos si se les podría aplicar las mismas disposiciones normativas que rigen las campañas electorales y los medios de comunicación en territorio nacional.

SEXTA.- Por su parte, el Instituto Federal Electoral (IFE) tendrá que reestructurarse en la asignación de las funciones de sus distintos órganos; de dirección, ejecutivos y técnicos, con el afán de poder organizar de una manera más eficiente la elección, que se llevaría a cabo allende nuestras fronteras; a su vez la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá de buscar y ampliar sus facultades fuera del "territorio nacional", mediante convenios o tratados con otros países.

SEPTIMA.- Así como existe la posibilidad de que nuestra legislación electoral pueda ser aplicada extraterritorialmente, con sus respectivos cambios y modificaciones, así también la existe respecto de los distintos recursos y medios de impugnación, para que la organización de la elección pueda tener los elementos necesarios de validez y legitimidad. Cabe mencionar que las únicas autoridades competentes para resolver los medios de impugnación serían las mexicanas, aunque los efectos de sus resoluciones podran tener carácter extraterritorial.

Sin embargo, resulta necesario realizar reformas a la Ley General de los Sistemas de Medios de Impugnación de las Elecciones y a las diversas disposiciones del COFIPE porque estas sólo son "de observancia general en los Estados Unidos mexicanos" de acuerdo con el artículo 1 del COFIPE: desde esta perspectiva, actualmente y tal como están las disposiciones legales vigentes, la legislación electoral secundaria, no puede ser aplicada

fuera del país. Así pues, para que los ciudadanos mexicanos que residen fuera puedan votar, hace falta una legislación secundaria que contemple los mecanismos y procedimientos correspondientes, sin que sea necesario la adición de artículos o innovaciones legislativas a la actual ley electoral, sino que más bien hace falta la existencia de un libro adicional al Código electoral. Sin duda, el carácter detallado de la legislación electoral actual debe repetirse en la legislación del voto en el extranjero. Además hace falta que nuestra Constitución sea explícita, como, por ejemplo la española, que dice enfáticamente: "La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España".

OCTAVA.- Los distintos sistemas de votación de los países que permiten el ejercicio del sufragio de sus nacionales en el extranjero, ofrecen distintas modalidades y diferentes opciones para poder ejercer el sufragio, no obstante el modo o la forma en que se vaya a articular este derecho debe ser de acuerdo a nuestro sistema jurídico y constitucional.

Derivado de esto, el voto de los de los mexicanos en el exterior no debe dar pauta a que las funciones y facultades constitucionales del IFE puedan ser invadidas por cualquier otro órgano del Estado, ya que esto menoscabaría la confianza y autonomía lograda en torno de los instrumentos electorales. Cabe mencionar que los órganos electorales han sido ciudadanizados y todo el proceso, incluida la expedición de la credencial de votante, ya no está en manos del gobierno por lo que permitir que instancias distintas del IFE, y de los propios ciudadanos, intervengan en la organización y en el proceso electoral, es como volver a un retroceso. De aquí proponemos, que los consulados y las embajadas no podrán fungir como órganos electorales, porque esto sería retroceder en la ciudadanización de los mismos, además de que podría existir un influyentismo político, en el manejo de los votos. Con esto tampoco queremos decir que nunca podrán desempeñar funciones, como órganos auxiliares de la administración electoral; aunque en ningún caso como autoridades electorales.

NOVENA.- El ejercicio del sufragio en las Comunidades Europeas, tiene un carácter extraterritorial y supranacional. Extraterritorial en razón de que los individuos que se encuentran en un país miembro de la Comunidad Europea, pueden ejercer su sufragio para efectos de las elecciones municipales o locales; y supranacional porque también pueden sufragar para la integración y conformación del Parlamento Europeo. Por lo que el sufragio tiene una doble función, elegir a aquellos que los van a dirigir en órganos de representación nacional y órganos de representación supranacional.

Aunque el caso de México y Estados Unidos no es el mismo, porque no hay una comunidad y órganos de representación supranacional, con el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior, no existe norma de conflicto alguna, excepto la posible contrariedad del orden público de los Estados Unidos, ya que aun que en sí mismo es un derecho, este sólo tendrá una naturaleza fáctica, es decir, será sólo un hecho que se pretende ejecutar extraterritorialmente por nuestro país.

Cabe mencionar, que la aplicación extraterritorial de este hecho podrá fundamentarse en la cortesía internacional, sin que sea necesario para ello, la incorporación o inserción del mismo al sistema jurídico nacional de los Estados Unidos de América, por que no se busca la aplicación de nuestras leyes electorales por las autoridades de allá, sino que simplemente permitan la aplicación extraterritorial de las mismas en su territorio

DECIMA.- Los países europeos prevén para el ejercicio del sufragio de sus nacionales mecanismos mixtos, ya sea para las elecciones nacionales o al parlamento europeo, como lo es el voto en local, embajadas o consulados, con el voto por procuración o con el voto postal.

En el caso específico de México, el sistema más conveniente y más apropiado a nuestro sistema electoral y constitucional, es el sistema de voto convencional o en local, sin descartar la posibilidad de adoptar un sistema de

votación mixto, ya que al momento de otorgar el sufragio a unos, otros se podrían ver privados de este derecho, aunque sean una minoría, como los nacionales que se encuentran en territorio de otros países. En este contexto, el segundo sistema electoral que más se apega a nuestro orden constitucional y electoral es el sistema de voto postal o por correo.

Por su parte, el sistema de voto por procuración no preserva el principio del secreto del sufragio, y puede hasta violar algunas otras características del sufragio en México, como lo es el que este sea libre, directo, único, individual, personal e intransferible, lo que podría motivar la manipulación y utilización fraudolenta de este tipo de voto.

Finalmente, aunque con los mismos riesgos existentes, también es posible el voto por e – mail o correo electrónico, en las elecciones mexicanas desde los Estados Unidos de América. En México, las innovaciones tecnológicas han cobrado tanta importancia, que pueden servir para perfeccionar actos jurídicos según lo manifiestan las reformas del 29 de mayo de 2000 al entonces Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, al Código Federal de Procedimientos Civiles, al Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Apoyándonos en estas reformas, podemos manifestar que el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior podría quedar perfeccionado desde su ejercicio, por lo que sería de carácter expreso, libre, directo, único, individual, personal intransferible e universal. Universal, porque por medio del Internet se podría tener acceso a las elecciones mexicanas desde cualquier parte del mundo, así como constar en medios electrónicos. Mediante un programa informático se realizaría la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, verificación, administración y transmisión de información registral. El Programa informático sería manejado por el Instituto Federal Electoral el cual daría un NIP (número de identificación personal) y un folio electrónico por cada ciudadano registrado en el exterior, contra la entrega física o electrónica de una boleta de registro, en la cual se asentaría el domicilio físico, números telefónicos y demás datos personales

a los que pueda acudir el elector para verificar la eficacia de su sufragio y en caso de que se presenten impugnaciones o inconformidades. Por último, se podría reconocer como prueba, en caso de impugnaciones de ciudadanos y partidos políticos, la información generada, comunicada y archivada en medios electrónicos o en cualquier otra tecnología, la cual podría estar en todo momento a la vista de un fedatario público, representantes de partidos políticos así como observadores electorales, para que no carezca de legalidad.

DECIMO PRIMERA.- En un primer momento el ejercicio del sufragio en el exterior, sólo será para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en algunos países europeos este derecho se extiende para las elecciones legislativas, cosa que también es posible para México. Los diputados o senadores que fueran elegidos desde el exterior, en un principio sólo de los estados con mayor índice de emigración (Zacatecas, Jalisco, Michoacán, etc.), podrán ser propuestos por organizaciones de mexicanos radicados en otros países, principalmente los Estados Unidos, siendo un requisito indispensable para poder ser elegible, el no haber adquirido otra nacionalidad, ser mexicano por nacimiento y haber habitado en territorio nacional y extranjero por un tiempo razonable. A su vez, estos senadores y diputados podrían funcionar como órgano consultivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y como órgano de representación nacional de aquellos nacionales que están fuera.

DECIMO SEGUNDA.- Los delitos electorales que puedan ser cometidos por nacionales en el extranjero, implican el problema de la indentificación de los que podrían ser cometidos durante la jornada electoral, así como el lugar y la clasificación de los tipos penales. No obstante, las autoridades electorales que participarán en la organización de la elección tendrán que ser necesariamente mexicanas y no contar con doble nacionalidad, lo que facilitaría su extradición en el caso de la comisión de delitos electorales. A su vez, faltará determinar por el IFE el tipo de autoridades que se constituirían en el exterior, es decir si éstas serán de carácter permanente o temporal, o sólo durante el desarrollo de la jornada electoral o de todo el proceso

electoral, así como el delimitar funciones y atribuciones de cada una de ellas, lo que permitiría en un momento dado, la identificación del infractor y del tipo penal. De lo anterior, no descartamos también la posibilidad de que puedan existir funcionarios electorales, que radiquen en el país, y que puedan ser sancionados por irregularidades presentadas en el proceso electoral en el exterior.

DECIMO TERCERA.- La extradición entre México y Estados Unidos, por delitos electorales, podrá tener como fundamento según el caso; un tratado internacional, la ley de la materia o un convenio de reciprocidad. En el caso específico de México su fundamento lo encontramos en la ley. Sin embargo, entre México y Estados Unidos existe como regla común la no entrega de delincuentes por la Comisión de Delitos de Carácter Político según lo establecen las mismas Convenciones y Tratados firmados por ambos países, por lo que falta por determinar si los delitos electorales podrán tener este carácter, en un momento determinado. Por último, es importante mencionar que para que opere la extradición entre ambos países, es necesario que los delitos sean punibles por ambos países con pena de prisión de por lo menos un año.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ACEVES BRAVO, Félix Andrés. Diccionario Electoral Mexicano. Colección Fin de Milenio. Serie Códigos y Leyes. Dirección de Publicaciones Calderón de la Barca. Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas (Delegación Jalisco). Universidad de Guadalajara, México 1994. 260 p.
- 2.-ACOSTA ROMERO, Miguel y CASTAÑEDA GARCÍA, Jorge. La Observación Internacional de Elecciones. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1997. 249 p.
- 3.-Acuerdo para Establecer las bases y Criterios para Normar la Presencia de Visitantes Extranjeros. Invitados e Interesados en el Conocimiento de las Modalidades del Desarrollo del Proceso Electoral Federal. Instituto Federal Electoral. Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- 4.-ALCUBILLA ARNALDO, Armando. El Derecho de Sufragio de los Emigrantes en el Ordenamiento Español. Centro de Estudios Constitucionales. Oficina del Censo Electoral. Colección de Estudios Constitucionales. Fotocomposición e Impresión: Ibersaf. Industrial S.I Madrid 1995. 714 P.
- 5.-ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Tercera edición. Editorial Porrúa. México 1997. 827 p.
- 6.-ARELLANO GARCÍA, Carlos. Segundo Curso de Derecho Internacional Público. Segunda edición. Porrúa. México 1998. 930 p.
- 7.-ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. Décima edición. Editorial Porrúa. México, 1993. 766 p.
- 8.-ARIILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal en México. Sexta edición. Editores Unidos Mexicanos. México 1972. 387 p.
- 9.-ARMENTA PONCE DE LEÓN, Luis. Derecho Político Electoral. Doctrina, Guía de Consulta y Compilación de la Nueva Legislación. Editorial Porrúa. México 1997. 512 p.

- 10.-ARZUBIAGA SCHEUCH, Augusto. El Voto de los Peruanos en el Extranjero. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero. Resumen de las Experiencias Nacionales Presentadas. Versiones Originales. Consulado del Perú. México 1998.
- 11.-Atento Aviso para Visitantes Extranjeros que Desean Viajar a México Durante el Proceso Electoral 2000. Boletín Informativo del Instituto Federal Electoral. Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- 12.-BERNAL BUENO, Jesús. Babilonia y Babel. El Parlamento Europeo Desde Dentro. Ediciones Grupo Zeta. Barcelona España. 1999. 220 p.
- 13.-BOBBIO NORBERTO, MATTEUCCI, Nicola y GIANFRANCO, Pasquino. Diccionario de Política. Letra L -Z, Volumen 2. Sexta edición. Siglo XXI Editores. México 1991. 845 p.
- 14.-Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 3 no. 2. Marzo – abril de 1997. 146 p.
- 15.-Cámara de Diputados, LVI Legislatura. La No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana. Editorial Porrúa. Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. México 1997. 765 p.
- 16.-Cámara de Diputados, LVI Legislatura. Antecedentes para el Voto en el Extranjero. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. México 1990 p. 70-71
- 17.-CARPIZO, Jorge y VALADÉS, Diego. El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Segunda edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México 1999. 140 p.
- 18.-Comisión de Participación Ciudadana. Consulta Nacional Sobre Participación Ciudadana. LVI Legislatura 1994 – 1996. p. 30 y 139.
- 19.-CONCHA MALO, Miguel. Los Derechos Políticos como Derechos Humanos. Colección La Democracia en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, U.N.A.M. La Jornada Ediciones. México 1994. 152 p.

- 20.-Convenio Signado entre México y los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Tributación. En: IDC; Información Dinámica de Consulta. Editorial IDC. Diversos números, México 1994.
- 21.-CUELLO CALÓN, Eugenio. Derecho Penal Parte General. Decimoctava edición Editorial Boch, Tomo I, Barcelona España, 1980.
- 22.-DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo séptima edición. Actualizada por Juan Pablo de Pina García. Editorial Porrúa, México, 1990. 525 p.
- 23.-DURAN, Jorge. Geografía Electoral Mexicana en Estados Unidos. Transiciones, Conflictos y Democracia. Estudios de Coyuntura. Colección Avances. Centro de Investigación y Formación Social.
- 24.-Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XX. Bibliográfica Omeba, Driskill S.A. Multi – Opci. Editores Libreros. Buenos Aires, Argentina, 1969. 1017 p.
- 25.-Embajada de Suiza en Madrid. Votación por Correspondencia. Departamento Federal de Asuntos Exteriores. Escrutinio de Votos en Suecia. Boletín Informativo de la Embajada de Suiza.
- 26.-Embajada de Suiza en Madrid España. Votación por Correspondencia. Escrutinio de Votos en Suecia. Departamento Federal de Asuntos Exteriores. Boletín Informativo de la Embajada de Suiza.
- 27.-FALCÓN PARDO, Javier. El Consejo Constitucional Francés. Centro de Estudios Constitucionales. Colección “Estudios Constitucionales”. La Jurisdicción Constitucional en la Quinta República. Madrid 1990. 591 p.
- 28.-FAYT, Carlos S. Derecho Político. Séptima Edición Tomo II. Ediciones De palma. Buenos Aires. 1988. 350 p.
- 29.-FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público Administrativo y Constitucional. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina 1981. 767 p.
- 30.-FRANCOIS RIGAUX. Derecho Internacional Privado. Parte General. Editorial Chivatas, S.A. Madrid 1985. 370 p.

- 31.-Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, Organización de las Naciones Unidas. Planeación Estratégica de las Elecciones. Documentos y Materiales Electorales. Capacitación y Educación Electoral. Ficha Técnica. 9 de Mayo de 2000.
- 32.-GALINDO BECERRA, Eduardo. Los Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Segunda edición. México TEPJF. 1999. 373 p.
- 33.-GALVÁN RIVERA, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano Editorial Mc Graw Hill, Serie Jurídica México 1997. 586 p.
- 34.-GARCÍA ALONSO, Ricardo. Tratado de la Unión Europea. Biblioteca de Legislación Serie Menor. Editorial Civitas. Cuarta edición 1995. Quinta Parte. Instituciones de la Comunidad. Título Primero. Disposiciones Institucionales. Capítulo Primero. Sección primera. El Parlamento Europeo. 338 p.
- 35.-GARCÍA ALVAREZ, Yolli. Recurso de Reconsideración. Coordinación Académica de Derecho Público. Tribunal Federal Electoral. Centro de Documentación. México Distrito Federal, junio de 1995.
- 36.-GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1979. 295 p.
- 37.-GÓMEZ PALACIO, Ignacio. Procesos Electorales. Jurisprudencia y Tesis Relacionadas del Tribunal Federal Electoral, Colección Estudios Jurídicos. U.N.A.M. Oxford University Press. México 2000. 287 p.
- 38.-GONZÁLES ROURA, Felipe. La Modalidad del Voto en Instalaciones Habilitadas como Centros de Votación: La experiencia de Argentina. México: IFE: Internacional IDEA: PNUD: TEPJF, 1998. 14 p.
- 39.-GUZMÁN LATORRE, Diego. Tratado de Derecho Internacional Privado. Editorial Jurídica de Chile. Impresores Salesianos. Chile, 1989. 400 p.
- 40.-HERNÁNDEZ BECERRA. Las elecciones en Colombia. Análisis Jurídico – Político. Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 8, 1988.
- 41.-HUBERT OLEA, Francisco José. Diccionario de Derecho Romano Mexicano y Canónico. Editorial Porrúa. México 2000. 800 p.

- 42.-Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Resumen Ejecutivo. Marco Sociodemográfico. Instituto Federal Electoral, 12 de Noviembre de 1998.
- 43.-Iniciativa de Decreto que Reforma la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Exposición de Motivos. Ficha Técnica Presentada por el Senador Luis Felipe Bravo Mena. México 24 de noviembre de 1998.
- 44.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Décima tercera edición. Editorial Porrúa. Letra P-Z. México 1999. U.N.A.M. 3272 p.
- 45.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Letra I-D, decimotercera edición, UNAM. Editorial Porrúa, México 1999.
- 46.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Décima tercera edición. Letra D – H. Editorial Porrúa. U.N.A.M. México, 1999. 1602 p.
- 47.-JIMÉNEZ DE ASÚA, Pedro. Tratado de Derecho Penal. Tomo II, Buenos Aires 1997.
- 49.-LUCAS VERDÚ, Pablo. Curso de Derecho Político. Vol.1. Segunda edición. Editorial Tecnos. Madrid España 1976. 444 p.
- 50.-LUTZESCO, Georges. Teoría y Practica de las Nulidades. Sexta edición. Traducción de Manuel Romero Sánchez y Julio López de la Cerda, Editorial Porrúa. México 1993.
- 51.-MALPICA DE LA MADRID, Luis, et. at. Convenios Fiscales Internacionales. Segunda edición. Editorial Porrúa, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1998. 115 p.
- 52.-MARÍN LEYVA, Félix. Voto de los Nacionales en el Extranjero. La Experiencia Española. IFE: International IDEA: PNUD: TEPJF, México 1998. 14 p.
- 53.-MARTÍNEZ SILVA, Mario y SALCEDO AQUINO, Roberto. Diccionario Electoral 2000. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. México 1999. 702 p.

- 54.-MORA ORTEGA, Daniel. Derecho Procesal Electoral. Análisis de Investigación Científica. S.A. de C.V. Triana Editores, México 1994. 220 p.
- 55.-MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Reforma al Sistema Electoral Mexicano. Plaza y Valdés Editores. México 1997. 609 p.
- 56.-MORENO, Daniel. Diccionario de Política Ciencia Política. Editorial Porrúa, México, 1980. 250 p.
- 57.-MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Manual de Derecho de la Comunidad Europea. Tercera edición. Editorial Trivium. Derecho Comunidad Económica Europea de Estados Miembros. Madrid España. 953 p.
- 58.-NOGUERA CALDERÓN, Rodrigo. El Voto de los Nacionales Colombianos en el Extranjero. México : IFE: Internacional IDEA: PNUD: TEPJF, 1998. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sobre Voto en el Extranjero; 11 y 12 de agosto de 1998, México, D.F. 23 p.
- 59.-Organización de Naciones Unidas. Apoyo a la observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros. Notas de Información Complementaria a Visitantes Extranjeros. Ciudad de México, abril del 2000.
- 60.-PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario Para Juristas. Tomo II, J – Z. Editorial Porrúa, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1998. 1716 p.
- 61.-PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. El Recurso de Apelación, en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Segunda edición. Actualizado con la Jurisprudencia. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999 373 p.
- 62.-PEZA MUÑOZ CANO, José Luis. Las Nulidades en el Derecho Electoral Mexicano. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Documentación. México 1996.
- 63.-Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p.15.
- 64.-POLO BERNAL, Efrain Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México 1985. 383 p.

- 65.-RANGEL LOZADA, Jaime. El Juicio de Inconformidad. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación de las Elecciones. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1996.
- 66.-REYES ZAPATA, Miguel Mauro. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano. Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas. Antología del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. Secretaría General de Acuerdos. Secretaría Técnica. México 1997.
- 67.-ROUSSEAU, Juan Jacobo. EL Contrato Social. Tercera reimpresión. Editores Mexicanos Unidos, S.A de C.V. México 1992. 110 p.
- 68.-SORENSEN, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión. México 1992. 819 p.
- 69.-SOUNDRIETTE, Richard. Corresponde a México Decidir Sobre el Voto de sus Ciudadanos en el Extranjero. Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES). Miércoles 2 de septiembre de 1998.
- 70.-TEXEIRO VALLADO, Haroldo. Derecho internacional Privado. Introducción y Parte General. Editorial Trillas. México 1987. 624 p.
- 71.-TREMBLAY DOMINIQUE, Christine. Escrutinio de Votos: Consolidación de Resultados. Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, Organización de las Naciones Unidas. Proyecto de Escrutinio de Votos. Diciembre de 1999.
- 72.-VALVERDE GÓMEZ, Ricardo. El Derecho de Participación Política y la Consolidación Democrática en el Sistema Universal de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. En: IDH/CAPEL, Boletín Electoral Latinoamericano No. 20, IIDH/CAPEL, Julio-Diciembre de 1998.
- 73.-VELARDE MÉNDEZ, Mónica. La Doble Nacionalidad. Comunidad Mexicana en la Región de la Capital Nacional de Canadá. Comunidad Mexicana Ottawa – Hull. Noticias del Consulado.

- 74.-WALL, Allan. Voto por Procuración. Logística Electoral. Administración y Costo de las Elecciones. Ficha Técnica. Fundación Internacional para los Sistemas Electorales y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Sistemas Electorales. Enero
- 75.-XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Porrúa, México 1982. 616 p.

HEMEROGRAFÍA

- 1.-AGUAYO QUEZADA, Sergio. El Almanaque Mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México en un Lenguaje Accesible y Claro. Coordinación editorial Hechos Confiables. Editorial Grijalbo-Proceso. México, 2000. 431 p.
- 2.-AGUIRRE, Pedro y BECERRA, Ricardo, et al. Las Reglas Electorales en el Mundo. Revista Etcétera. Semanario de Política y Cultura. Número 116, 20 de abril de 1995.
- 3.-Alducin Asociados y Este País. Encuesta a Legisladores. (3 de septiembre y 12 de octubre de 1998). Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Indicadores, Tendencias y Opiniones, en Este País, revista mensual núm. 92, noviembre de 1998, México.
- 4.-ANDRADE, Eduardo. Voto por Correo. ¿Opción para México?. Revista Voz y Voto. Política y Elecciones. Número 69, Noviembre de 1998. Director : Pedro Aguirre. Publicación mensual de Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V.
- 5.-BECERRA, Ricardo. Dimensionar el Problema. Bajo Palabra. En: Voz y Voto. Política y Elecciones. Revista mensual, núm. 65, julio de 1998. Nuevo Horizonte Editores.
- 6.-BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral. Elecciones y Legislación de México. Instrumento Normativo de la Democracia. Editorial Porrúa. México 1980. 279 p.
- 7.-BRU, Carlos María. La Ciudadanía Europea. Editorial Sistema. Madrid España 1994. 534 p.
- 8.-CARRILLO POBLANO, Manuel. Una aproximación Institucional al Tema del Derecho al Voto de los Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero. Coordinación de Relaciones Internacionales del Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral
- 9.-CASTELLANOS, Laura y CANO, Arturo. Mexicanos en Estados Unidos. Los Votos en Disputa, en Masiosare. Revista semanal. Política y Sociedad en la Jornada. Núm. 20, domingo 5 de abril de 1998, México.

- 10.-CASTRO BOLAÑOS, Domingo, ENCISO LUEBBERT, Judith, ROJAS MORALES, Alfonso. Voto en el Extranjero. Reflexiones, en Revista Voz y Voto, Política y Elecciones. Revista mensual, núm. 7, marzo de 1999, México. p. 39. Publicación mensual de Nuevo Horizonte Editores. , S.A de C.V.
- 11.-CUNA, Felipe. Elecciones en Estados Unidos, en periódico, El Mundo. Especial para el Mundo, Internacional. Nueva York, Sábado 18 de noviembre de 2000.
- 12.-Este País. Tendencias y Opiniones. Indicadores. Migraciones y Migrantes. Revista mensual, número 23, Junio de 2001.
- 13.-FERNÁNDEZ, Ethel Riquelme. "Salvaría del racismo la doble nacionalidad: Méndez Lugo", en Excélsior, México, 30 de abril de 1995.
- 14.-GARCÍA COLÍN, Margarita "La doble nacionalidad. ¿Sólo un interés político?", En Época, México, 24 de abril de 1995.
- 15.-GARCÍA, Doina. Respalda México Operación Militar. El Sol de México. Lunes 8 de octubre de 2001. P. 6/A.
- 16.-La Jornada, México, 5 de abril de 1995.
- 17.-LOREDO MÉNDEZ, José Vicente. Voto en el Exterior Perspectivas. Revista Coyuntura. Análisis y debate de la Revolución Democrática. Número 90, Quinta época. Enero-Febrero de 1999. Reforma Electoral
- 18.-M. AGUIRRE, Alberto. El Voto de los que se Fueron. Mitos y Fantasmas. En: Massiosare. Política y Sociedad. Año 1, núm. 42, Domingo 13 de septiembre de 1998. La Jornada, Publicación Semanal, México D.F.
- 19.-MARTÍNEZ, Germán. "PAN: que Voten Contra el Gobierno que los Expulso", en Masiosare, Revista Semanal. Política y Sociedad en la Jornada, núm. 20, domingo 5 de abril de 1998, México.
- 20.- "Más allá de la frontera", en el Universal, México, 30 de abril de 1995.
- 21.-PRIMITIVO CANO, Luis Carlos. Instalará IFE casillas Fronterizas. Preven Mexicanos en Estados Unidos la Insuficiencia de Boletas. El Universal. Sección: La Nación. Jueves 29 de junio de 2000. México, p. A/17

- 22.-Programa Paisano para el Periodo Vacacional de Verano. Boletín Informativo. Comunicado de Prensa. Secretaría de Gobernación – Secretaría de Relaciones Exteriores. México 5 de Julio de 2001.
- 23.-RAYMON GUAYAQUIL, Gissela. Estimación de Remesas de Dinero de Inmigrantes en U\$ Miles de Millones. para 2001. En *América Economía*, Dowjones. 28 de Junio de 2001. Número 211. p. 16
- 24.-REYNOSO, Francisco. "La doble nacionalidad, sería una cura contra la xenofobia en Estados Unidos", en el *Nacional*, México, 9 de junio de 1995.
- 25.-RODRÍGUEZ OCEGUERA, Primitivo. El Drama y el Futuro. Hacia una nueva agenda sobre migración. *La Jornada*. Domingo 22 de octubre de 2000.
- 26.-ROSS PINEDA, Raúl. Reflexiones Sobre el Voto Extraterritorial. En: *Revista Quórum*. Año VII, Número 66, mayo-junio de 1999. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- 27.-SANTAMARÍA GOMÉZ, Arturo. El Voto Mexicano en el Extranjero, en *Revista Arenas*, *Revista Sinaloense de Ciencias Sociales*. Primera época, Número 1 enero-marzo de 1997. Centro de Investigaciones Sociales.
- 28.-SANTAMARÍA GOMÉZ, Arturo. Elecciones Extranjeras en los Estados Unidos: Los Casos de Sudáfrica, Bosnia y ¿México?. Artículo Publicado por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Centro de Investigaciones Sociales de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa.
- 29.-SANTAMARÍA GOMÉZ, Arturo. Crecimiento e Importancia del Voto Latino. Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Autonomía de los Pueblos. *Postmodernismo*. Universidad Autónoma de Sinaloa. Centro de Investigaciones Sociales.

LEGISLOGRAFÍA

- 1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ed. Porrúa. 123ª edición México, 1998.
- 2.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.
Instituto de Investigaciones Jurídicas. Novena edición. Tomo 1. Editorial
Porrúa. U.N.A.M México 1997. 358 p.
- 3.-Código Penal Federal. Editorial Porrúa. México 2001.
- 4.-Código Federal de Procedimientos Penales.
Editorial Porrúa. México, 1998.
- 5.-Código de Comercio. Editorial Porrúa, México 2001.
- 6.-Código Civil Federal. Editorial Porrúa. México 2001.
- 7.-Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa, México 2001.
- 8.-Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Compendio
de Legislación Electoral. Actualizada 2000. Segunda edición. Ediciones
Depalma, México.
- 9.-Código Etico de Conducta para Visitantes Extranjeros. Organización de
Naciones Unidas. Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de
Visitantes Extranjeros. Ciudad de México. Abril del 2000.
- 10.-Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial Porrúa. México 2001.
- 11.-Ley de Nacionalidad. Ed. Porrúa. México, 1998.

- 12.-Ley General de Población. Ed. Porrúa. México 1998.
- 13.-Legislación Vigente para el Voto en el Exterior. Ministerio del Interior de Argentina. Artículo 2 y 3 de la Ley 24.007. Revista Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 1998, Número 11. Sección Documental. México.
- 14.-Prontuario de Legislación Federal Electoral, IFE: U.N.A.M. Enseñanza del Derecho y Material Didáctico. México 1992. U.N.A.M. 269 p.
- 15.-Boletín de Legislación Extranjera. Elecciones al Parlamento de Gran Bretaña, estudio preparado por la Oficina de Información Británica. , Núm. 3, 1981. 350 p.
- 16.-Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Tratados y Convenios sobre Extradición y Cooperación Bilateral en Materia Penal. Suscrito entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Procuraduría General de la República. México 1994.

JURISPRUDENCIA

Criterios de Jurisprudencia y Tesis Relevantes. Sala Central. Tribunal Federal Electoral. Memoria 1994. Jurisprudencia número 12.

TESIS DE JURISPRUDENCIA: AUTORIZADO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES, PUEDE ACREDITAR LA PERSONERÍA DEL PROMOVENTE EN CUMPLIMIENTO DE TAL REQUERIMIENTO. Tesis de Jurisprudencia J.7 /97 Tercera Época. Sala Superior Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de Votos. Recurso de Reconsideración. Ponente: Leonel Castillo González.