



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS
CIUDADANOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL
EXTRANJERO, EL CASO DEL VOTO PARA LAS ELECCIONES
PRESIDENCIALES A PARTIR DE 2006.

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
HÉCTOR PRADO MARTÍNEZ



DIRECTOR DE TESIS
DR. JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARAS

CIUDAD UNIVERSITARIA

2007



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.

En el transcurso de mi vida he conocido personas que me han apoyado de distintas maneras, en el aspecto familiar, académico y profesional, así como en la formación de mi carácter y personalidad, es por ello que dedico éste apartado para todos aquellos que han compartido el desarrollo de mi vida, espero retribuir de alguna manera su apoyo para la consecución de uno de los pasos importantes en mi formación académica.

Agradezco a mi padre y madre, José y Alma, quienes al paso de mis años me han apoyado incondicionalmente de las formas que tuvieron a su alcance y de aconsejarme cuando ha sido necesario, sobreponiendo siempre los problemas que tuvieron. Mi especial reconocimiento y admiración a mi madre, mujer inquebrantable, símbolo de lucha y fuerza invencibles. Sin lugar a duda, sin su apoyo, éste gran paso no hubiera sido posible.

A mi abuelita Raquel que sin ella, primero, no hubiera nacido mi madre, y después, la persona más dulce, tierna, amable, quien de niño me consentía y que ahora, llevo en mi recuerdo, en su memoria también dedico estas líneas y esta tesis.

A mis hermanos Oscar y Ricardo, quienes han sido parte importante en el desarrollo de mi vida. Siempre señalando cuales eran mis defectos y aplaudiendo en las más de las veces mis aciertos, ya que debido a mi carácter un poco explosivo, ellos algunas veces pagaron, junto conmigo, los errores de infancia y juventud provocados por mi inmadurez. Olvidando las clásicas rencillas entre hermanos o los intercambios de opiniones de manera brusca, es un placer incluirlos en esta dedicatoria ya que sin su apoyo, motivación y entusiasmo, tampoco hubiera sido posible la culminación de esta tarea.

A mi familia, que siempre ha estado y estoy seguro estará siempre ahí para ayudarme y protegerme cuando lo necesite.

Ya que no puedo agradecer a una sola persona que hizo que mi educación tuviera el mejor camino, a mis profesores quienes sentaron las bases sólidas de disciplina y atención en el estudio y en todas mis actividades, ya que gracias a su mano dura dentro de aquellos días de escuela, aprendí muchos conocimientos valiosos e importantes para aplicarlos a lo largo no solo de mi vida académica, sino de mi vida profesional y personal.

Mi gratitud, a mi excelente profesor, compañero académico y director de tesis: Dr. Juan Carlos Velásquez Elizarrarás, quien me dio su consejo en los momentos necesarios, me brindo su tiempo y me permitió colaborar a su lado en la labor educativa. Mil gracias por tenerme confianza. A mis profesores y sinodales; Mtra. María del Consuelo Dávila Pérez, Dr. José Antonio Murguía Rosete, Mtro. Víctor Batta Fonseca, Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy, por su tiempo y observaciones a mi trabajo de tesis. Gracias a ustedes cito a Leticia Calderón *“por incluir en mi geografía mental la parte que faltaba al continente”*.

A mis amigos que en momentos decisivos e importantes me brindaron su ayuda, agradeciendo de antemano su apoyo y amistad, Humberto, Francisco, Román, Omar, y por el hecho de no mencionar a todos, no implica que no les esté agradecido por la contribución que han hecho a mi vida.

En el ámbito profesional, es necesario que hable de personas de las cuales he aprendido mucho, desde el inicio en mi trabajo en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral. Debo agradecer primeramente al Lic. Gilberto E. Moreno Pecina, quien me brindo la oportunidad de ingresar a dicha institución. A mi excelente jefe Lic. Carlos A. Ravelo Duralde, por su profesionalismo, comprensión y por todos los permisos otorgados para continuar con mis estudios de licenciatura, gracias de corazón. Al Lic. Juan José E. Paunero Patiño, quien tuvo la paciencia necesaria para enseñarme a seguir adelante en un medio que me era desconocido, brindándome apoyo y la guía necesaria para salir exitoso, a usted mi mentor y amigo. A mis demás compañeros, con quienes he compartido buenos y difíciles momentos, mismos que me han forjado en el ámbito profesional, por lo que no puedo dejarlos fuera de este trabajo.

A todos los mencionados, pero en especial a mis padres, les dedico el fruto de mi esfuerzo, mismo que tiene la finalidad de hacer que mi país sea un mejor lugar donde podamos vivir y progresar. Agradezco con este trabajo todo cuanto me han dado, comprometiéndome a no defraudarlos y de seguir adelante.

“La libertad política se encuentra sólo en los gobiernos moderados. No la hay más cuando se abusa del poder; pero la experiencia eterna demuestra que todo hombre con poder se inclina a abusar de éste último. Sólo se detiene hasta que encuentra los límites. ¿Quién lo diría? La virtud misma requiere de límites. Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”.

Montesquieu. Del espíritu de las leyes.

CONTENIDO

INTRODUCCION	VII
1. LOS DERECHOS POLITICOS COMO DERECHOS HUMANOS	1
1.1. Proclamación de los derechos políticos en el ámbito universal y regional	6
1.2. El sufragio y el voto	15
1.3. Derechos políticos: obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos	26
2. DERECHO POLITICO Y DERECHO ELECTORAL	34
2.1. Desarrollo doctrinal del derecho político	35
2.2. Evaluación doctrinal del derecho electoral	39
2.3. Enfoques y tipos de sistemas electorales	51
3. LA PRÁCTICA DEL VOTO EN EL EXTRANJERO	60
3.1. El Sistema Canadiense	61
3.1.1. Antecedentes	63
3.1.2. Organización y procedimiento	66
3.2. El sistema de Estados Unidos de América	71
3.2.1. El origen del voto en el extranjero	74
3.2.2. El voto de los ausentes y detalles del procedimiento	80
3.3. El sistema francés	86
3.3.1. La estructura del parlamento	88
3.3.2. El sistema electoral	90
3.3.3. Voto por procuración	96
3.4. El sistema peruano	98
3.5. Análisis comparativo	103

4. EL CASO DE MEXICO	109
4.1. El derecho electoral mexicano	112
4.2. La reforma electoral de 1996	119
4.3. El voto de los ciudadanos residentes en el extranjero	131
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFÍA	155
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

El tema que se expone en esta tesis, ha merecido la atención por parte de partidos políticos y expertos académicos. Ello responde a la cuestión del futuro de la nación soberana y también como consecuencia de las transformaciones democráticas que se han vivido en nuestro país en los últimos años. Por tal razón, se ha discutido desde diversos ámbitos la forma de extender el ejercicio del voto y permitir que ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero voten en las elecciones presidenciales.

Rafael Días expresa que:

“En la construcción de la vida democrática de un pueblo, el respeto pleno de la voluntad ciudadana es el cimiento; pero la piedra angular la constituye el enriquecimiento cultural constante de quienes con su voto, en el procedimiento democrático, deciden el destino de la cosa pública, porque sólo la cultura previene a las democracias de su peor riesgo: la demagogia”.¹

La relevancia del tema deriva claramente de los cambios políticos acontecidos a nivel mundial, así como del debate contemporáneo acerca de los derechos políticos de los migrantes. Primero, como resultado del rápido florecimiento de algunas democracias, después del derrumbamiento del bloque comunista, el diseño de las reglas electorales ha recibido mayor atención. Segundo, el voto en el extranjero adquiere mayor trascendencia de cara al incremento de la migración.

El voto en el extranjero, o el derecho de los migrantes, entraña el debate de la distinción entre derechos civiles (humanos), derechos políticos y los

¹ Ángel Rafael Díaz Ortiz, *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. México, 1999. p. 113.

conceptos de nacionalidad y ciudadanía. Esta distinción conduce al principio de que los derechos electorales se asignan al ciudadano necesariamente nacional, pues se sostiene que la ciudadanía es una categoría independiente a la nacionalidad, otorgada a quienes forman parte de determinada sociedad política. En ese debate, los tradicionales principios de derecho de sangre y derecho de suelo, subyacen a las disposiciones jurídicas en materia de nacionalidad, habría probablemente que incorporar, además del elemento de la llamada doble nacionalidad, que en un punto en el tiempo se intersecta con la posibilidad de asumir o no una ciudadanía determinada, el principio del nexo económico que podría imprimir, flexible y contingentemente, racionalidad al voto de los nacionales, los ciudadanos nacionales, en el extranjero.

Como señaló alguna vez Maurice Duverger, hasta los años sesenta, tres temas constituyeron el debate clásico de las democracias europeas: los relativos al sistema y a la fórmula electoral, traducción de votos a escaños, los que tienen que ver con la extensión del sufragio, qué ciudadanos y qué requisitos deben cumplir para estar incluidos en el universo que toma la decisión de quien gobierna, y en tercer lugar, aquellos asuntos que aluden a toda la trama jurídica y organizativa dispuesta para evitar el fraude o una manipulación de la voluntad popular.

Decía Duverger:

“sistema electoral, expansión del sufragio y fraude electoral, son los temas que han organizado la construcción íntima de las democracias y la elecciones en el último siglo”.²

Sin embargo, conforme avanza la vida democrática y se afianza un sólido sistema de partidos, aparecen otros temas en la agenda electoral. La competencia, la expansión de los fenómenos de alternancia de minorías que se

² Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, 1962. p.

vuelven mayorías y viceversa, el equilibrio de fuerzas resultantes, la vigilancia mutua y la madurez de la ciudadanía.

Eso ocurrió en México, algunos temas perdieron preeminencia, y son sustituidos por otros, que vienen ocupando con más fuerza un lugar central en los procesos de reforma electoral y de discusión pública. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero es un tema que ha presentado un gran reto y posee una gran complejidad para nuestro país, por sus implicaciones teóricas, técnicas, de logística, etc., por ser un caso inédito en nuestro derecho electoral, por los desafíos jurídicos e institucionales que presenta.

Y son temas como ciudadanía, derechos políticos y nacionalidad los que le dan sustento y cuerpo a esta tesis. Al respecto, Diego Valadés expresa:

*“la nacionalidad es la condición jurídica que establece la pertenencia de una persona a una comunidad determinada, mientras que la ciudadanía es el conjunto de derechos de naturaleza política atribuidos a una persona para que, en ejercicio de las funciones de soberanía popular, intervenga en la organización y en el funcionamiento de los órganos de poder en una comunidad determinada. La nacionalidad es una expresión de identidad y la ciudadanía es una expresión de soberanía; puede haber nacionales de comunidades no soberanas, pero sólo hay ciudadanía donde existe un Estado soberano”.*³

El mismo Diego Valadés subraya:

*“el ejercicio de los derechos políticos es lo que constituye la calidad de ciudadano”.*⁴

³ Diego Valadés, *Voto inmigrante: La república en el extranjero*, en Suplemento Semanal Enfoque de Reforma, México, D.F. 11 de enero de 2004.

⁴ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa, 2002, p. 40.

Lamentablemente sólo en los meses previos al proceso electoral se escucharon voces a favor y en contra de este controvertido tema, o por lo menos en fechas recientes no se ha comentado al respecto y tampoco es tema que merezca relevancia de la agenda política de la actual legislación.

Es importante señalar y considerar las palabras de Diego Valadés:

“Cuando la argumentación a favor del voto a los mexicanos en el extranjero alcanzó su clímax, las diferentes fuerzas políticas todavía no consideraban garantizada la imparcialidad electoral en el interior del país”.⁵

Cabe señalar que por su naturaleza e implicaciones, el voto en el extranjero es un tema que no sólo ha generado controversias en el plano de las ideas políticas y las doctrinas jurídicas, sino que además plantea interrogantes, dilemas y desafíos tanto en el campo de las relaciones internacionales como en la sociología política, el derecho y la administración electoral. Es un tema que por su magnitud y complejidad, además de nuestro caso, ha adquirido relevancia en diversas regiones del mundo.

La novedad del tema del voto en el extranjero se observa al detectar que buena parte de las experiencias surgió en la última década, en el marco de la globalización.

Como lo subraya Leticia Calderón:

“La demanda de derecho al voto en el exterior fue una bandera de lucha repetida en varias coyunturas, pero sólo cristalizó como una consigna importante para los migrantes mexicanos cuando coincidió con las demandas que la sociedad mexicana empezó a enarbolar desde la década de los años ochenta: transparencia electoral y voto como un verdadero instrumento de alternancia política. Es en ese contexto de cambio político en México que la posibilidad de participar

⁵ *ibid.*, p. 23.

*electoralmente se volvió el marco idóneo para que los mexicanos en el exterior pudieran expresar su interés y compromiso con México”.*⁶

En el caso de México, el tema se inscribe con el proceso de vinculación y cooperación interinstitucional, que desde 1994 desarrollan de manera sistemática las autoridades electorales mexicanas en el ámbito federal y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que no sólo les ha permitido instrumentar programas específicos de apoyo y asistencia técnica para los últimos procesos electorales federales de México, sino además respaldar diversos proyectos de asistencia técnica o promoción de la cultura y las prácticas democráticas en el ámbito internacional.

Y adquiere mayor atención con la reforma constitucional aprobada en agosto de 1996 mediante la cual se removió la disposición constitucional que impedía que los ciudadanos mexicanos residentes fuera del territorio nacional pudieran votar, y a finales de 1997 se iniciaron acciones de intercambio informativo y consulta con otros organismos e instituciones especializadas, partiendo de los siguientes referentes:

- La relevancia del tema en distintas regiones del mundo, que se expresaba tanto en un creciente número de países que alentaban iniciativas o regulaciones legales en esta materia, como en el surgimiento de fuertes controversias sobre su pertinencia y viabilidad.
- Un especial interés de diversos segmentos de la comunidad internacional por contar con información confiable y precisa sobre las distintas experiencias en esta materia que les permitiera dimensionar su magnitud,

⁶ Leticia Calderón Chelius, *El voto de los mexicanos en el exterior: la ampliación de los derechos políticos*, en Relaciones Internacionales, No. 79 enero - abril de 1999, p. 104.

retos y complejidades, que serviría como punto de referencia para asumir una posición o participar en un proceso de toma de decisión.

- La disposición de distintas instituciones y organismos internacionales para atender esas expectativas y colaborar en proyectos que contribuyeran al conocimiento y el estudio de este tema, especialmente desde una perspectiva comparada.
- El hecho de que en 1996 el Congreso federal mexicano haya aprobado una reforma constitucional y legal que abre la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero.⁷

Cabe destacar que pocos países cuentan con una población tan numerosa radicada en forma temporal o permanente fuera de sus fronteras, como es el caso de México. La mayoría de los Estados que reconocen el derecho a votar en el exterior bajo reglas específicas poseen comunidades relativamente pequeñas comparadas con el total de sus electores. Al respecto, nuestra situación es bastante peculiar, de acuerdo con el Instituto Federal Electoral (IFE), el número de ciudadanos mexicanos radicados tan sólo en Estados Unidos de América para junio de 2006 fue aproximadamente de unos 10 millones de nacionales, que tuvieron derecho a voto. Lo cual constituye un hecho de enorme significación para el país y no únicamente en términos electorales.

Hay que considerar que las comunidades de migrantes que viven en un país distinto a su origen condensan en buena medida la esencia del problema de la ciudadanía y la titularidad de los derechos políticos en un mundo cada vez más globalizado, porque representan a inmensos contingentes desprovistos total o parcialmente de ellos o, por lo menos, privados de su

⁷ El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó, en sesión ordinaria celebrada el 29 de abril de 1998, el acuerdo mediante el cual designó a la comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se crea una comisión de coordinación y apoyo del Consejo General.

ejercicio. Es conveniente dimensionar y valorar el tema del voto en el extranjero en este contexto, en el entendido de que sólo alude a uno de los derechos políticos fundamentales y que el diseño y la aplicación de un dispositivo no necesariamente atiende o resuelve sus problemas fundamentales.

En cuanto a los mexicanos residentes en el extranjero, hay que ubicar con precisión el universo de los posibles electores, debido a que no todos ellos tienen motivaciones y calidades migratorias similares; junto al trabajador temporal indocumentado se encuentra quien posee la doble nacionalidad y se considera ciudadano del país huésped.

El Doctor Héctor Fix-Zamudio menciona que:

*“Jorge Carpizo destaca que el problema se complica con el otorgamiento de la doble nacionalidad, la que implicaría también una doble ciudadanía, de manera que podrían decidir sobre la elección del presidente de México un grupo de nacionales que al mismo tiempo son también ciudadanos extranjeros, muchos de los cuales llevan años de residencia fuera de México y cuyo conocimiento del país no es del todo preciso... Por ello, como dichos ciudadanos no sufrirían las consecuencias de su voto, el mismo podría darse en forma irresponsable”.*⁸

Cuando se relaciona con el voto, la migración aparece como un fenómeno complejo cuyo tratamiento exige conocimientos más finos y propuestas más adecuadas o específicas que la mera extensión espacial de las legislaciones vigentes en materia electoral.

Por lo mismo, no se debe perder de vista:

⁸ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 10.

- Las exigencias y constreñimientos que impone el marco jurídico vigente en cuanto a la ciudadanía; la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos y más específicamente la elegibilidad para votar y los atributos fundamentales del régimen electoral
- Las características y magnitud de la población en el extranjero y, en particular, la dinámica y distribución geográfica de los posibles electores.
- Los requisitos para calificar como elector y las facilidades o modalidades para la emisión del voto en extranjero.
- El nivel de correspondencia de los posibles dispositivos de votación en el extranjero con las normas, procedimientos y prácticas utilizadas internamente, pero muy en especial con los estándares de transparencia, seguridad, imparcialidad, confiabilidad y credibilidad, que no sólo se requieren, sino que son una exigencia.
- Los condicionamientos o exigencias presupuestales, administrativas y logísticas que comporta toda alternativa.

“Lo único que México no se puede permitir es cometer un error mayúsculo que lo vaya a vulnerar y debilitar como nación. Ya hemos cometido demasiados errores porque no se debaten los grandes problemas nacionales ni se ponderan serenamente la posibilidades que existen para sus soluciones”.⁹

De cualquier manera, la situación actual es que el voto en el extranjero para las elecciones presidenciales es técnicamente viable, pero requiere librar inconvenientes conceptuales, desafíos jurídicos, institucionales y logísticos inéditos en nuestra experiencia electoral, que no pueden enfrentarse sólo con

⁹ *ibid.*, p. 17.

el sentido común, estirando la legislación vigente o esperando la buena disposición de las autoridades para hacer valer el derecho constitucional.

Al respecto, el entonces Senador Eduardo Andrade Sánchez durante su participación en el Foro Regional de Consulta Política para Analizar la Factibilidad del Voto de los Mexicanos en el extranjero, celebrado en septiembre de 1998, expresó su posición en contra de dicho ejercicio, argumentó que:

“jurídicamente, el voto de los mexicanos en el extranjero no es un derecho constitucional ya otorgado, sino una posibilidad que está sujeta a los que indique la ley”.¹⁰

Es decir, el Senador considera que si bien la reforma del artículo 36 constitucional elimina la condición de ejercer el voto dentro del distrito electoral que les correspondiera a los ciudadanos, y se abre paso para que la legislación secundaria contemplara mecanismos de votación en ámbitos geográficos más amplios, no queda explícito este derecho en la redacción de dicho artículo constitucional.

Una visión retrospectiva muestra lo característico del proceso de reforma al que han sido objeto las normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización y contienda electoral en México. Y para muestra un botón, el sistema electoral mexicano ha sido reconstruido por completo en respuesta a las demandas de cambio democrático, actualmente busca dar solución definitiva a temas y demandas que en el pasado se convirtieron en fuente permanente de controversia y conflicto político-electoral. Sin lugar a duda, siempre existirán puntos pendientes en la agenda, pero los referentes y términos del debate registran cambios cualitativos.

¹⁰ Senado de la República. *Boletín de Prensa 98/152*, Sala de Prensa del Senado de la República, México, 11 de septiembre de 1998.

Es posible afirmar que sólo en los últimos años se han dado las condiciones propicias para atender y tratar debidamente el tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Basta señalar que reconocer y ejercer el derecho al voto en el extranjero supone, entre muchas otras cosas, confiabilidad en imparcialidad, transparencia y legitimidad de la organización e instrumentos electorales.

Como lo expresa Leticia Calderón:

*“La demanda por el derecho al voto en el exterior se volvió novedoso prácticamente para toda sociedad y uno de los desafíos más claros para las democracias modernas. La forma en que se han resuelto este tema plasma muchas de sus dificultades y contradicciones internas para la construcción de un nuevo orden político menos autoritario y más incluyente. Así mientras que en algunos países ha generado debates apasionados, numerosos argumentos a favor como en contra, en otros, la extensión de este derecho se ha resuelto como un asunto técnico sin mayores complicaciones que las que en sí mismo ofrece cualquier proceso electoral”.*¹¹

Es en este contexto y perspectivas donde planteo el tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones presidenciales.

Esta tesis presenta en su capítulo primero, un estudio de los derechos políticos comprendidos en la esfera de los Derechos Humanos, su regulación en el ámbito universal y el regional, estudiando las declaraciones y convenciones que al respecto regulan los derechos políticos, también se estudian los ordenamientos aplicables en México.

¹¹ Leticia Calderón Chelius, *VOTAR EN LA DISTANCIA. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México, Instituto Mora, 2003. p.12.

Al respecto afirma el Dr. Gabriel Székely que:

*“al no haber jurisprudencia en México para la protección de los derechos políticos que los considere derechos humanos, no se ha podido acudir a la justicia federal en búsqueda de dicha protección y la decisión al final sobre temas como la instrumentación del derecho para el voto en el extranjero, deberá ser de carácter político”.*¹²

En el segundo capítulo se abordan las doctrinas del derecho electoral y del derecho político, concebidas por los diferentes puntos de vista de autores como Dieter Nohlen y Giovanni Sartori, entre otros, destacando también los diferentes tipos de sistemas electorales.

En el capítulo tercero se exponen los antecedentes históricos y las características con las que países como Canadá, Estados Unidos de América, Francia y Perú reglamentan el voto de sus ciudadanos que residen en el extranjero. Al respecto y después de una conversación con mi asesor, el Doctor Juan Carlos Velásquez Elizarrarás y considerando la relevancia del tema, se incluye en este capítulo el voto en el extranjero de los peruanos, con el fin de tener presente las características de un sistema electoral de un país latino. Por lo que se aborda el tema de manera concreta, agradeciendo de antemano los comentarios vertidos de mi asesor.

Las experiencias que se presentan en este capítulo, muestran una panorámica general y ponen en perspectiva las modalidades bajo las que actualmente se regula, organiza y opera el voto en el extranjero. Estas referencias se desprenden de un ejercicio en el que se ha identificado y obtenido información básica sobre una muestra de países que reconoce el derecho al voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero.

¹² Documento Ejecutivo de la Memoria del Coloquio Internacional, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, organizado por el Tribunal Electoral del Estado de México, pp. 39 – 40.

Por último, en el cuarto capítulo se señala el caso de México, el derecho electoral aplicable y la reforma electoral de 1996. Se abordan también los seminarios y congresos internacionales que organizó el Instituto Federal Electoral, de manera conjunta con otras instituciones, entre ellas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, la ONU, a través de su Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), en los que intervinieron expertos electorales nacionales e internacionales. Por lo que la presente tesis no se limita a un estudio exclusivamente teórico, sino que también considera las aportaciones prácticas, que se han expuesto en las diversas reuniones sobre esta materia.

De igual manera se pondera el punto de vista que aportan y publican destacados constitucionalistas con respecto al voto de los mexicanos en el extranjero.

Se puede decir que la construcción electoral en México ha entrado de lleno a temas ignorados, o que estaban naciendo en las deliberaciones de la agenda política, pero que han crecido, han multiplicado sus necesidades y han merecido una creciente atención de parte de nuestras instituciones, partidos y gobierno.

Cabe señalar que sobre este tema casi no existe bibliografía, pues el caso mexicano es un asunto reciente y poco discutido, en el entendido que no había despertado tanto interés y como es de esperarse, el caso de México es único en el mundo. Este trabajo tiene el propósito de contribuir a la mejor comprensión del tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Sistematiza la información existente, ilustra las circunstancias de algunos países así como las de México, que han adoptado el voto de sus nacionales en el extranjero, con el fin de hacerla más accesible a quienes en un futuro estén interesados en este tema.

1. LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS

En las últimas décadas los derechos humanos se han incluido de manera creciente en la agenda política internacional, hasta llegar a considerarse como uno de los aspectos centrales en la consolidación de los sistemas democráticos. La conciencia basada en la experiencia de que la violación sistemática de los derechos humanos como método de control político se revierte finalmente en injusticia, desigualdad y marginación y, por ende, en inestabilidad política.

En este sentido, el respeto a los derechos humanos fortalece al sistema democrático y crea condiciones favorables de desarrollo y gobernabilidad. Así, el tema de los derechos humanos se ha convertido en una ventana de influencia internacional en el ámbito interno.

Para analizar los derechos políticos, se parte del esquema clasificatorio de los derechos humanos, considerando que una clasificación no significa la ordenación jerárquica de los derechos, ya que todos ellos en su conjunto deben respetarse como un todo. Su interacción y su interdependencia son prerequisites para su cumplimiento.

La exposición de esta clasificación hace referencia a su contenido y a su orden de aparición y reconocimiento:

1. **Derechos de primera generación**, entre los que están los derechos civiles, que reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los individuos, y que garantizan una esfera de independencia frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado; y derechos políticos o de participación política, que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública.

2. **Derechos de segunda generación o derechos económicos**, sociales y culturales, que constituyen pretensiones que los individuos y los grupos pueden hacer valer frente al Estado y que implican el poder exigir determinadas prestaciones.
3. **Derechos de tercera generación**, o derechos de solidaridad, aquellos de vocación comunitaria, como el derecho al desarrollo, al medio ambiente, etc.

Cabe señalar, que los derechos civiles y políticos son los primeros en aparecer en la realidad política moderna y en los ordenamientos nacionales y también los que primero llamaron la atención del derecho internacional público. Su origen, tiene una larga génesis en el pensamiento político de los siglos XVII y XVIII, se plasma en el pensamiento de tres grandes autores: Locke, Montesquieu, y Rosseau.

La concreción ideológica de todo ese proceso se resume en el documento francés de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789* que en su artículo primero afirmaba que:

“Los hombres nacen y permanecen iguales en derechos y libres”¹³.

Así, la libertad e igualdad constituyen los pilares de la nueva concepción que tendría múltiples implicaciones, es decir, si todos los hombres son iguales, ninguna autoridad exterior a ellos puede imponerles obediencia, y el poder no puede basarse más que en el consentimiento como base de legitimidad política.

Es así como los mecanismos de designación de los gobernantes, el sistema representativo, el sufragio y las elecciones aparecen como consecuencia lógica. Y siendo los hombres iguales y al surgir la autoridad como resultado de su voluntad, existe un ámbito personal de autonomía frente

¹³ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (26 de agosto de 1789).

al poder público, un conjunto de libertades que se pueden hacer valer frente al mismo. Libertades políticas que hacen referencia a la actividad de los hombres en su relación social, en su condición de ciudadanos, de partes del cuerpo político, con diferentes manifestaciones, es el clásico derecho político, la clásica libertad pública y el derecho de participación política.

“Los derechos de la persona han constituido siempre uno de los focos principales de la lucha por el Derecho”.¹⁴

Cabe asegurar que ha existido un lento pero seguro progreso de los derechos fundamentales del hombre, por lo que se ha recorrido un difícil e inmenso camino. Los derechos humanos se configuran también en el plano de la participación política; las concreciones y especificaciones de este plano, se verifican de acuerdo con la conciencia iusnaturalista del hombre y los cambios de la realidad social. Así, el hombre, en razón de las exigencias de su esencia, posee ciertos derechos fundamentales y por ello mismo nace y se desarrolla su vida política y social, con cuantos deberes y derechos implica.

La declaración de los derechos no crea esos derechos, simplemente los reconoce y los positiviza. Cabe señalar que la positivización no implica desnaturalización. La fuente de origen no es la voluntad caprichosa o arbitraria del Estado, sino la justicia intrínseca de la norma natural. No se trata de un acto gracioso de otorgamiento de otorgamiento estatal, sino de una traducción del sistema ideal de normas racionales. Las declaraciones históricas de los derechos del hombre manifiestan la posibilidad y la permeabilidad que el derecho positivo tiene respecto al conjunto de normas cognoscibles por la sola razón natural del hombre y congruentes con su cabal naturaleza individual y social, que regulan y limitan la libre actividad de los particulares para la consecución armónica de los fines individuales y colectivos.¹⁵

¹⁴ Agustín Basave Fernández del Valle, *Filosofía del Derecho Internacional*. México. UNAM, 1989. p. 355.

¹⁵ *ibid.*, p. 360.

La nota distintiva de estos derechos políticos es constituir una relación entre el ciudadano y el Estado, comúnmente dicho, un dialogo entre gobernantes y gobernados. Representan los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública, es decir, el poder político con que cuenta éste para participar, configurar o decidir en la vida política del Estado.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos políticos pertenecen, junto con los derechos civiles, a los llamados derechos de la primera generación o derechos de libertad. La distinción entre una y otra categoría podría establecerse, en principio, en el entendido de que mientras los derechos civiles permiten al ser humano, en general, gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las demás personas privadas, los derechos políticos, en cambio, posibilitan al ciudadano a participar en los asuntos públicos y en la estructuración política de la comunidad de que forma parte.

De este modo, y a diferencia de los derechos civiles, el ejercicio de los derechos políticos en el seno del Estado, lejos de colocar al hombre en oposición a éste, lo habilita para tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual es miembro. A la vez, los derechos políticos proceden de la idea de la libertad política y de la libertad individual, y debido a este carácter mixto, no pueden ser concebidos a todos los individuos, sino solamente a aquellos que estando en edad de ejercerlos poseen una relación con el Estado, como puede ser la de su nacionalidad.

Cabe destacar que en los derechos políticos el elemento de libertad individual en ellos contenido es el que ha originado cada vez más el carácter universal del sufragio y la necesidad de su ejercicio no discriminatorio.

En cuanto a la identificación de estos derechos políticos, en términos generales, pueden mencionarse los siguientes:

- Derecho de voto: se refiere al derecho que tienen los ciudadanos de elegir a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos.
- Derecho a ser elegido: es el derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos públicos.
- Derecho a participar en el gobierno y a ser admitido en cargos públicos: es el derecho que tienen los ciudadanos a participar en las instituciones del Estado y a tener acceso y ser admitidos a todos los cargos y funciones públicas.
- Derecho de petición política: se refiere al derecho de dirigir peticiones a las cámaras, o a los órganos ejecutivos, y de exponer sus necesidades a fin de influir en legislación política.
- Derecho a asociarse con fines políticos.
- Derecho de reunirse con fines políticos.

Estos dos últimos, se contemplan dentro de los derechos de carácter colectivo, referidos al derecho de organización, asociación y reunión política en general, mediante partidos políticos y sindicatos.

Todos ellos, en definitiva, procuran asegurar la participación del ciudadano en la vida política y se enmarcan en un derecho más genérico que se podría denominar derecho de participación política. Este derecho humano fundamental, inherente a la vida en sociedad, se manifiesta típicamente, por un lado, en la actividad asociativa de los ciudadanos en partidos políticos y, por el otro, en el ejercicio del derecho electoral activo y pasivo en elecciones periódicas y libres.

Para asegurar el efectivo ejercicio de estos derechos no sólo es necesario un adecuado cuerpo normativo, sino también una infraestructura institucional con órganos imparciales encargados de aplicar las normas que lo garantizan y de resolver los conflictos que se plantean.

Los derechos de participar en la dirección de los asuntos políticos, de votar y ser elegido en las elecciones periódicas y libres, así como tener acceso a las funciones públicas, están contemplados como una categoría de derechos humanos en distintos instrumentos internacionales, como se expone a continuación.

Desde el punto de vista de los derechos humanos:

*“los derechos políticos son los que contribuyen a la promoción y a la consolidación de la democracia, a la creación de un Estado democrático de derecho”.*¹⁶

De manera que los derechos políticos están estrechamente ligados con los derechos civiles y con los derechos sociales. Las diferentes expresiones de los derechos políticos asumen las características de unos u otros, según sea el caso.

1.1. Proclamación de los derechos políticos en el ámbito universal y regional

Los derechos políticos han dejado de ser materia reservada de manera exclusiva a la jurisdicción interna de cada Estado. Si bien la determinación de quiénes son las personas legalmente capacitadas para ejercerlos o de quiénes son ciudadanos continúa siendo competencia de las constituciones o de las leyes internas, el derecho en sí mismo está garantizado y protegido en el

¹⁶ Así lo señala la Resolución 2000/47, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 25 de abril de 2000, sobre *“La promoción y consolidación de la democracia”*, que incluyen los principales derechos que es necesario proteger y promover para alcanzar dichos fines.

terreno internacional, desde luego, de manera subsidiaria a la protección interna.

Al respecto, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, hecho en París el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 21, establece:

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

*“Hay una clara orientación democrática en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre cuando se habla de que la voluntad del pueblo expresada mediante elecciones auténticas es la base de autoridad del poder público”.*¹⁷

La internacionalización de los derechos políticos ha sufrido, en estos 58 años, una notable evolución, habiendo pasado de una mera declaración a la creación de instancias y mecanismos destinados a asegurar la vigencia y protección de los mismos. De manera que, los derechos políticos aparecen actualmente regulados, en cuanto derecho exigible en el campo internacional. A manera de ejemplo, en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, del 16 de diciembre de 1966, en su artículo 25 indica:

¹⁷ Agustín Basave Fernández del Valle, *op cit.*, p. 363.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

De manera que cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

El *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, en su artículo 11, inciso 1, dice:

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluso el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para defensa de sus intereses.

La *Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos* en su artículo 13 estipula:

- 1. Todo ciudadano tiene el derecho a participar libremente en el gobierno de su país, sea directamente o a través de sus representantes libremente elegidos en conformidad con las disposiciones legales.*

2. *Todo ciudadano tiene el derecho a acceder a la función pública de su país e igualdad de condiciones.*
3. *Toda persona tiene derecho al acceso a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad para todas las persona ante la ley.*

Los derechos políticos, nacidos, reconocidos y desarrollados en el ámbito del derecho interno, han sido objeto de una progresiva internacionalización. El primer reconocimiento de estos derechos en el ámbito regional americano tuvo lugar con la adopción de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, durante la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948.

En el artículo XX de dicha declaración expresa:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar 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.

Además, en el artículo XXXII de la misma declaración dice:

Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país que sea nacional, cuando esté legalmente capacitado para ello.

Por último en esta Declaración Americana, en su artículo XXXVIII, establece:

Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, en su artículo 23 declara:

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
 - a. *de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
 - b. *de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
 - c. *de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
2. *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.*

De este modo, en el Sistema Regional Americano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la regulación jurídica internacional de los derechos y deberes políticos reviste caracteres propios y diferentes, tanto respecto del sistema universal de naciones unidas como del sistema regional europeo.

Cabe señalar la regulación particular que los derechos y los deberes políticos presentan en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. La enumeración en forma individualizada de los deberes caracteriza a la *Declaración Americana* y la distingue de la *Declaración Universal*. La *Declaración Americana* establece de manera mucho más detallada la

interrelación entre los derechos y los deberes, tanto en lo general como en lo particular en materia de derechos y deberes políticos.

Así, mientras el artículo XX de la *Declaración Americana* regula el derecho de sufragio y de participación política en el gobierno, los artículos XXXII y XXXVIII establecen el deber de sufragio y el deber de abstenerse de actividades políticas en país que no sea el propio, respectivamente.

Esta interrelación entre derechos y deberes, en general, se vincula con el principio de que los derechos son correlativos de los deberes que cada persona tiene para consigo, para con la sociedad a la cual pertenece y la comunidad internacional. Como bien lo expresa el artículo XXVIII de la *Declaración Americana*, al referirse al alcance de los derechos del hombre:

“Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar y del desenvolvimiento democrático”.

Por último, es importante destacar la estrecha relación e interdependencia que en el sistema interamericano existe entre la democracia representativa, el ejercicio de los derechos políticos y la vigencia de los derechos humanos.

Tanto la *Carta de la Organización de Estados Americanos* como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* consagran la importancia de la democracia en el sistema regional de protección de los derechos humanos. La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece en su preámbulo¹⁸:

¹⁸ Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

“Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

Aun, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* se refiere a la democracia representativa como la forma que abierta y explícitamente adoptaron los estados miembros de la Organización de Estados Americanos. Este organismo regional americano, a diferencia de las Organizaciones de las Naciones Unidas, incorporó una norma expresa en su carta constitutiva hecha en el preámbulo, citado líneas arriba. De igual manera, en el artículo 3 inciso d). expresa:

“La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que en ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

Cabe señalar que la *Comisión Interamericana* utiliza el término democracia en forma flexible, sin criterios rígidos o dogmáticos, subrayando el concepto más con criterio jurídico y político que ideológico. En este sentido, la comisión ha expresado:

“En el derecho a la participación política hay cabida para una gran variedad de formas de gobierno, siendo muchas las alternativas constitucionales que existen en cuanto al grado de centralización de los poderes del Estado, o la elección y las atribuciones de los órganos encargados de su ejercicio. Sin embargo, el marco democrático es el elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política donde pueden darse los valores humanos plenos”.

De ahí la importancia que los derechos políticos tienen dentro de los instrumentos internacionales para el fortalecimiento de la democracia y la salvaguarda de los derechos humanos, al posibilitar, mediante su ejercicio, tomar parte en el gobierno y en elecciones genuinas, periódicas, libres y secretas. La razón de ello radica en que, tal como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos.

Pero, en el escenario internacional ¿Cómo pueden las personas que residen fuera de su país de origen tener sus derechos políticos garantizados? Seguramente la respuesta sería que, los derechos políticos (sufragio universal) pueden estar garantizados si se faculta a los ciudadanos que viven en el extranjero para votar en las elecciones nacionales. Considerando que este argumento está sustentado, principalmente en las diversas declaraciones internacionales, anteriormente expuestas, que reconocen el sufragio universal, igual y secreto como parte inalienable de los derechos humanos.

Al respecto, México celebró la *“Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”* que dispone en sus artículos:

26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

29. Ámbito territorial de los tratados. Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.

42. 2. La terminación de un tratado, su denuncia o el retiro de una parte no podrán tener lugar sino como resultado de la aplicación de las disposiciones del tratado o de la presente Convención. La misma norma se aplicará a la suspensión de la aplicación de un tratado.

Desafortunadamente en los documentos internacionales señalados no se encuentra referencia alguna al voto en el extranjero como una parte integral del sufragio universal. Sólo la “Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, establece explícitamente en su artículo 41:

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

Sin lugar a duda, los derechos de los migrantes requieren de una conceptualización específica. En este orden de ideas, los migrantes que corresponden a alguna de las categorías tradicionales del derecho internacional privado, conocidas como regímenes de extranjería, y que sostienen un nexo económico con el Estado de origen, son precisamente los que se ubicarían en la categoría de que se trata este apartado.

Por lo que, la implantación del voto en el extranjero solo podrá ser considerado tomando en cuenta el contexto específico de cada país. Pero si hay que recalcar que, los derechos humanos reclaman un espacio mayor de teorización e implementación, ello incluye su relación con los derechos políticos, que en los últimos años han adquirido particular relevancia, no menos que con los derechos civiles.

Pero es deber del Estado del cual es nacional, garantizar e implementar las condiciones necesarias para que los migrantes puedan ejercer sus derechos, entre ellos los políticos.

1.2. El sufragio y el voto

Diego Valadés señala que: *“Votar es un acto responsable que expresa pertenencia a una comunidad política; mediante el sufragio se decide entre diversas opiniones la que se considere mejor para asegurar el bienestar, la seguridad y la libertad comunes”*.¹⁹

Para apreciar de mejor forma el derecho de votar, es preciso señalar la diferencia que existe entre voto y sufragio, ya que es frecuente el empleo de estos dos vocablos para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular.

“Entendemos que conviene deslindar los términos ‘sufragio’ y ‘voto’, aún a sabiendas de que entre ambos existe una indiscutible analogía. El tema de la naturaleza jurídica del sufragio ha propiciado posiciones doctrinales divergentes que, aun cuando con infinitos matices, pueden reconducirse a dos grandes grupos.

¹⁹ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 27.

En el primero de ellos se sitúan quienes entienden que el elector al votar ejercita un derecho de los llamados innatos u originarios. El origen de esta posición se vincularía en algún modo a la concepción rousseauiana de la ley como expresión de la voluntad general, que se reflejaría en el Art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, a cuyo tenor: 'La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation...'

Dentro del segundo grupo podríamos ubicar aquel sector de la doctrina que sostiene que el actor de votar no supone el ejercicio de ningún derecho individual, sino que en él el elector actúa como órgano del Estado que realiza una función del mismo. Así concebido, el sufragio constituye una función, sin la cual no puede desenvolverse. Lejos de manifestar su criterio individual, el elector lo que hace al emitir su voto es dar efectividad a un estado de opinión social.

En definitiva, entendemos que el sufragio es el derecho político que los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Se trata, consecuentemente, de un derecho público subjetivo de naturaleza política.

Frente al sufragio, el voto, como señala Fayt 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, públicas o privadas. El voto constituye, pues, una forma de expresión de voluntad, y con relación al sufragio político, el voto constituye el hecho de su ejercicio.

*La actividad que desarrolla el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configura un acto de voluntad política –que deriva del previo derecho subjetivo de sufragio- mediante el cual, sin necesidad de una fundamentación explícita, expresa su respaldo hacia una determinada opción, fórmula o solución política, o manifiesta su deseo de que unos determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad; en definitiva, formaliza la propia voluntad y opinión en orden a una decisión colectiva”.*²⁰

Entonces, toda manifestación de voluntad individual tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno, decidir algún problema trascendental para los intereses de la sociedad y toma el nombre de sufragio.

Sufragio es un concepto que se resuelve siempre en una acción política concreta que tiene por finalidad coadyuvar en la creación del orden jurídico del Estado, a través de la iniciativa popular (presentación por parte del pueblo, o por un sector de la población de proyectos de ley), del referéndum (la aprobación o desaprobación de un acto legislativo), del plebiscito o la sanción de un acto o medida del Ejecutivo; y de la función electoral o la designación de los titulares de los órganos de elección del Estado; es decir, sufragio comprende varias formas de participación popular y una de esas formas, la función electoral, con mucha frecuencia se confunde con el término que nos ocupa, ya que el fin específico de la función electoral es elegir gobernantes a través de la emisión de votos.

Otros autores mencionan que el derecho de sufragio significa algo más que el mero derecho de voto. En primer lugar, porque su entendimiento correcto ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto. En las sociedades civiles o mercantiles, por ejemplo, pero no exactamente del derecho de sufragio, que

²⁰ *Diccionario Electoral*, t. II. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003. pp. 1243-1245.

tiene una connotación política indiscutible. En segundo lugar, y sobre todo, porque sólo cabe hablar de derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar mediante él decisiones también de naturaleza política, que atañen al gobierno de esa comunidad.

“El pueblo participa de dos maneras en las tareas oficiales del Estado democrático-representativo: mediante la acción política difusa, que se lleva a cabo a través de la opinión pública, de los partidos políticos y de los grupos de presión, y mediante la acción política concreta, que se realiza por medio de las diferentes formas del sufragio”.²¹

Cabe señalar que, el derecho de sufragio y la democracia sólo pueden coincidir cuando el sufragio es universal. No obstante, este último comentario no resulta aún suficientemente explicativo, ya que no se presenta como una relación necesaria, ya que si bien no hay democracia sin sufragio universal, en cambio puede existir sufragio universal sin democracia.

De ahí que no basta el carácter universal del sufragio para considerarlo democrático, tiene que ser libre, igual, directo y secreto. El voto de los ciudadanos debe valer igual, emitirse sin intermediarios y ser la manifestación de una decisión libre, esto es, de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza así la libertad de emitirlo.

Ahora bien, el sufragio en libertad no significa sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción, votar sí o no, si se trata de un referéndum, o por una u otra candidatura si se trata de elecciones, o en blanco en cualquier caso, o incluso no votar si se prefiere, sino que el propio derecho de sufragio va acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse con propiedad de un sufragio libre, así como las libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, y por supuesto la

²¹ Rodrigo Borja, *Derecho Político y Constitucional*. 2ª ed. México, FCE. 1991. p. 215.

libertad de presentación de candidaturas, con las modalidades necesarias para dotar de eficacia al acto electoral, acompañada de los principios de libre concurrencia entre ellas y de libre desarrollo de la campaña electoral.

El derecho de sufragio, puede ser entendido en sentido subjetivo y en sentido objetivo. En sentido subjetivo, aparece como una facultad del titular del derecho garantizada por el ordenamiento, esto es, como un derecho de libertad; el derecho a votar, o a presentarse como candidato y por lo mismo, la libertad de no votar. Desde la consideración objetiva, el derecho de sufragio es un principio básico de la democracia. Visto como principio, el sufragio tiene una dimensión institucional; es decir, sin el derecho de sufragio no hay democracia. Ambas dimensiones pueden y deben encontrarse en equilibrio, la acentuación de la dimensión objetiva o institucional puede incluso hacerla prevalecer sobre la dimensión subjetiva del derecho, transformándolo de derecho a obligación.

El reconocimiento de la dimensión institucional del derecho de sufragio no está expresada como tal en las constituciones de los países de la Unión Europea, que en general no consideran el derecho de voto como un deber sino exclusivamente como un derecho, con las únicas excepciones de la Constitución de Austria, en el artículo 60 dispone que *“Será obligatorio votar en la elección del Presidente federal. Se adoptarán los pormenores de aplicación sobre el – participación en el acto electoral”*.

Bélgica, en su artículo 62 constitucional afirma que *“El voto es obligatorio y secreto”*; de Grecia, en el artículo 51 inciso 5, dispone que *“Será obligatorio el ejercicio del derecho del voto”*, previéndose que *“la ley establecerá las excepciones a dicha obligación y las sanciones penales correspondientes”* y de Portugal que en artículo 49,2, de manera menos enérgica, sólo dispone que *“el ejercicio del derecho de sufragio constituye un deber cívico”*.

En cambio, tal dimensión institucional, sí está presente en la casi totalidad de los ordenamientos latinoamericanos, y en muchos de ellos la definición de ese sufragio es obligatorio, al mismo tiempo como derecho y como deber: en Argentina, en el artículo 12 del Código Electoral del 18 de agosto de 1983 se impone el deber de votar y en el artículo 13 se expresa la secrecía del voto.

En Bolivia, el artículo 219 de la Constitución proclamará que el “sufragio constituye la base del régimen democrático y representativo”, declarando el voto obligatorio, a lo que también alude el artículo 6° de la misma Constitución. En Brasil, el artículo 14 de la Constitución declara el voto obligatorio. En Colombia, el artículo 258 de la Constitución proclama el voto como un derecho y un deber. En Costa Rica, el artículo 93 de la Constitución dispone que “el sufragio es función cívica primordial y obligatoria”.

En Chile, el artículo 15 constitucional establece que el voto es obligatorio. En Ecuador, el artículo 33 señala que el voto es obligatorio (aunque facultativo para los analfabetos y mayores de 65 años); en El Salvador, el artículo 73 de la Constitución señala que el sufragio es un deber aunque el artículo 72 también dice que es un derecho); en Guatemala, el artículo 136 de la Constitución define el sufragio como derecho y deber; en Honduras, el artículo 40 de la Constitución califica el sufragio como deber (la Ley Electoral de 20 de abril de 1981 dice exactamente que es “obligatorio”)

En México, el artículo 35 de la Constitución señala que es una prerrogativa y en el artículo 36 de la misma, califica el voto popular como una obligación del ciudadano; en Panamá, el artículo 129 de la Constitución expresa que el voto es una derecho y un deber; en Paraguay, el artículo 118 de la Constitución señala que “el sufragio es derecho, deber y función pública del elector, constituye la base del régimen democrático y representativo”; en Perú, el artículo 31 de la Constitución dispone que el voto es obligatorio; en República Dominicana, el artículo 88 de la Constitución señala el carácter obligatorio del sufragio; finalmente en Venezuela, el artículo 110 de la Constitución dispone que “el voto es un derecho y una función pública”, señalando que “su ejercicio es obligatorio”.

Es cierto que, el derecho al sufragio constituye para el ciudadano un derecho público subjetivo, pero su eficacia esta condicionada por el concurso de las manifestaciones de voluntad de los componentes del cuerpo electoral, entendiéndose por cuerpo electoral como el conjunto de ciudadanos que se encuentra en posibilidad de emitir su voto, que de todos modos es un agregado comunitario. Quienes votan eligen, aun cuando el número de abstencionistas alcance proporciones importantes.

El derecho del electorado activo proviene de la capacidad electoral, la cual consiste en el poder concedido por la ley a los ciudadanos y desde luego garantizado por ella, de inscribirse en un Colegio Electoral con el fin de participar en la función del sufragio, ya sea para elegir presidente de la república o a los integrantes de los llamados cuerpos representativos. Cada elector interpreta en su esfera de acción y medida de sus capacidades, el sentir de la colectividad, por lo que se considera al elector como un órgano del Estado, encargado de desempeñar la función electoral.

Cabe señalar que, no todos los miembros del Estado tienen derechos electorales, solamente los tiene aquellos que reúnen determinados requisitos legales, tendientes a garantizar cierto grado de capacidad reflexiva para desempeñar la capacidad pública de elegir.

Las limitaciones para que todo individuo tenga la oportunidad de emitir su voluntad con respecto a quien o quienes serán sus representantes o gobernantes fueron de diferentes clases; sin embargo, la evolución de las sociedades y sus ideales ha hecho posible que el sufragio sea universal, igual, directo y secreto, principios que se encuentran plasmados en los diferentes textos constitucionales y que de su estudio podemos observar como se han eliminado tales limitaciones.

El sufragio es universal, en virtud de que exige que cada persona, independientemente de su raza, sexo, idioma, ingreso, propiedad, profesión, estrato o clase, formación, religión o convicción política, tiene el derecho de votar y de poder ser elegido para desempeñar un cargo de elección, siempre y cuando sean cumplidos determinados requisitos que los propios ordenamientos legales establezcan, tales como una determinada edad, nacionalidad, residencia, plena posesión de derechos ciudadanos, de lo que se puede apreciar que muchas de las limitaciones al sufragio fueron eliminadas con este principio.

La igualdad del sufragio es el principio que exige el voto de las personas habilitadas para sufragarlo. Esto es, que cada voto emitido sea tomado en cuenta por sí mismo, por la expresión de voluntad que contiene y no por las características particulares de la persona que lo emite.

Es directo en razón de que el votante determina directamente a sus representantes. No hay organismos intermediarios entre los electores y aquellos.

El voto es secreto ya que el contenido del mismo no puede ser conocido por terceros. Esta condición se encuentra supeditada a la forma de organización de las elecciones al suministrar los lugares en donde emitir dicha manifestación de voluntad: casetas, cabinas, urnas, etc.

Actualmente, como es nuestro caso, es necesario regular adecuadamente estableciendo las normas necesarias, la situación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, pues resulta indispensable crear los medios para que estos puedan registrarse en forma sencilla y oportuna y ejercer de manera debida, el derecho del sufragio.²²

²² En México el sistema de elección directa fue aprobado en 1912 y ratificado en la Constitución de 1917.

Cabe mencionar que ya se han dado casos referentes al derecho de los ciudadanos residentes en el extranjero y que desean participar en la vida democrática de nuestro país, los cuales dejan ver que el sistema electoral mexicano viola los derechos humanos de las personas que desean expresar su voluntad política y que se encuentran fuera de nuestro país, legales o ilegales, indicando que el hecho de residir en el exterior no es causal de pérdida de nacionalidad ni de la ciudadanía mexicana, por lo que se conservan sus derechos políticos. Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció el criterio a seguir, determinando que los argumentos vertidos sobre este tema por el gobierno mexicano deben prevalecer, en virtud de encontrarse apegados a los lineamientos internacionales que México ha suscrito.

De hecho, se puede decir que no se trata de una falla de la universalidad del sufragio, sino de una ampliación de los procedimientos ya establecidos, a efecto de que las personas, por alguna circunstancia fuera de este país, puedan ejercer un derecho inalienable, pero no es sino hasta últimas fechas, cuando se le da una mayor importancia.

No obstante, por universal que sea el sufragio, siempre estará limitado a la exigencia de requisitos generales. La universalidad del sufragio tiene que ser entendida de forma tal que puede haber un sufragio que comprenda a todo lo social, existe un cuerpo electoral amplio, pero en todo caso se encuentra limitado por la exigencia de ciertas condiciones para el cumplimiento eficaz de la acción política. Por eso, el cuerpo de electores no podrá comprender la totalidad de los miembros del Estado.

En nuestro país, los requisitos que deben reunir los ciudadanos para desarrollar la función electoral, se encuentran plasmados en el Libro Cuarto del COFIPE, mismos que *grosso modo* señalan los trámites que cada ciudadano mexicano deberá efectuar para poder emitir su voto.

Se insiste mucho en el término ciudadano para distinguirlo del nacional, en virtud de que no es lo mismo un nacional que un ciudadano y por consiguiente, no necesariamente implica que el nacional de un país sea ciudadano del mismo, de acuerdo con las leyes del Estado de que se trate. Por tanto, tienen derecho de votar, todos los nacionales mexicanos que tengan la ciudadanía mexicana y que no se encuentren privados de sus derechos políticos en virtud de alguna restricción de carácter legal.

Algunos trámites que los ciudadanos deben realizar para obtener el documento que los faculte para emitir su voto, se encuentran fuera del alcance de aquellos mexicanos que por cierto motivo no residen en territorio nacional. Esta es la principal causa por la cual se ha modificado la legislación nacional, a efecto de admitir la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos fuera de territorio nacional, sean habilitados para el ejercicio del sufragio.

Nuestro sistema electoral, no contemplaba el derecho de votar de los mexicanos que se encontraban en el extranjero, se argumentaba que la legislación de la materia, coartaba el derecho de dichos ciudadanos residentes fuera de nuestro país, situación que sí se permite a los ciudadanos en tránsito dentro del territorio nacional, permitiéndoles votar fuera de su distrito electoral para Presidente de la República.

Lo anterior no significa que la legislación electoral estuviera elaborada de forma errónea, sino que dicha legislación debía modificarse a fin de ampliar y no limitar a algún mexicano, para ejercer su derecho al voto, aun cuando se encuentre fuera de nuestro país.

No debe olvidarse en todo caso que el derecho de sufragio sólo estará garantizado en la medida en que sea un auténtico derecho, esto es, un derecho subjetivo capaz de ser ejercitado por todos los ciudadanos con la mayor facilidad y sin discriminación alguna. Por lo tanto un derecho de sufragio

efectivo y unas elecciones democráticas cumplen unas funciones políticas de importancia básica.

La declaración que en todas las constituciones latinoamericanas contienen, que la soberanía radica en el pueblo, se concreta en la medida en que está garantizado el derecho de sufragio, único instrumento mediante el cual asegura verazmente la emisión de la voluntad popular.

La función legitimadora se cumple no sólo mediante la realización del acto formal de la votación, sino también a través de todo el proceso de sufragio, en la campaña electoral, en la que se produce una amplia comunicación entre representantes y representados, entre partidos políticos y sociedad, que refuerzan la participación popular y que hace de las elecciones una verdadera escuela de cultura cívica democrática.

Ahora bien, el sufragio, siendo el modo insustituible de producir la legitimación democrática no puede legitimarlo todo. El sufragio legitima el poder, en cuanto a la forma, es decir, a su carácter de representativo, pero no exactamente en cuanto a su contenido, a su producto. Los derechos fundamentales, o en sentido general, los derechos humanos deben operar como un límite infranqueable al poder representativo. La limitación temporal del poder, junto a la funcional (división de poderes), y la material (derechos fundamentales) constituyen el presupuesto del Estado liberal democrático.

Cabe destacar que, hay una función del sufragio que no es separable de las anteriores, porque las engloba y se confunde con cada una de ellas, pero que puede distinguirse aunque sea para efectos analíticos: la función de legitimación del Estado.

1.3. Derechos Políticos: Obligaciones y Prerrogativas de los Ciudadanos Mexicanos

La expresión de derechos políticos está articulada por una serie de prerrogativas o derechos públicos subjetivos que no se agotan en el mero voto activo o pasivo, ya que involucran:

- El derecho de participar o intervenir en los actos que han sido encomendados por la ciudadanía a los órganos del poder público.
- El derecho de ocupar cargos públicos o fungir como servidor público.
- Las libertades ideológicas y su manifestación o difusión por cualquier medio, tanto transitoria como permanentemente y de petición con fines políticos.
- La prohibición de la extradición de personas perseguidas por causa de sus ideas políticas.

El goce los derechos políticos se otorga únicamente cuando se tiene la ciudadanía mexicana.

La ciudadanía es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado.

“La ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física estatal o nacional de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado”²³.

²³ Francisco Venegas Trejo, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa, 1992. p. 468.

La ciudadanía solamente pertenece a personas físicas, ya que son solamente éstas quienes directamente pueden ejercitar las prerrogativas y las obligaciones que les son inherentes. El contenido de la ciudadanía es el reconocimiento jurídico para intervenir en la política de cada Estado, es un derecho o una prerrogativa personalista que solamente puede ser ejercitada por sus titulares en la administración de los bienes de la sociedad, en su orden mediante el Derecho, conforme a cierta ideología que considera a un sistema justo; por lo que, quienes disfrutan de ella, y sólo ellos, pueden participar en la política y en la lucha por el poder. Por tal razón, el Estado limita a las personas que pueden ejercer esta prerrogativa, quedando fuera de ella los extranjeros, garantizando de esta forma la soberanía del Estado.

Burgoa define la ciudadanía de la siguiente manera:

“Es la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado”²⁴.

Aclara que el empleo de estos adjetivos revela que la ciudadanía tiene como fuente formal el derecho y como finalidad la participación política. Sin una ni otra puede hablarse de ciudadanía, ya que el nacional que no tiene el derecho de intervenir en el gobierno del Estado a que pertenezca no será ciudadano, sino solamente gobernado, súbdito o destinatario del poder público. En resumen, el concepto de ciudadanía denota la calidad jurídico-política del nacional para poder participar en el gobierno del Estado a que pertenece y al cuerpo político-electoral del propio Estado integrado por ciudadanos que son sujetos de derechos y deberes políticos previstos y estructurados en el orden constitucional y legal de cada país.

²⁴ Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2001. p. 147.

Para entrar en el estudio de las obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, es preciso determinar primeramente quiénes son ciudadanos mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 34 establece los requisitos para ser ciudadano mexicano:

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

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

La libertad, la democracia, la justicia y los demás derechos políticos de que gozan los mexicanos son efectivos porque existe la Constitución, y la misma tiene vigencia en virtud de que sus principios y propósitos responden a los más altos intereses de nuestro pueblo y porque los órganos del gobierno garantizan su debido cumplimiento. La inactividad cívica y la indiferencia por las cuestiones públicas no son sólo violatorias de los deberes ciudadanos señalados en la Carta Magna, sino que significan una actitud contraria a las bases de la Constitución, olvido de los intereses de la comunidad y resistencia a participar en el porvenir de México.

De aquí la trascendencia que tiene el cumplir con las obligaciones ciudadanas y las prevenciones que al respecto contengan las leyes electorales, tanto en el ámbito federal, como en el local y municipal.

En México, las obligaciones de sus nacionales se encuentran estipuladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las mismas tienen un carácter de institucionales y todos los mexicanos deben cumplirlas.

Las obligaciones de los nacionales mexicanos se encuentran establecidas en el artículo 31 de la Constitución, que dispone:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar en los términos que establezca la ley;*
- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;*
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y*
- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

Las obligaciones de los ciudadanos mexicanos se encuentran establecidas en el artículo 36 de nuestra Constitución, que señala:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el*

Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

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

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Del anterior artículo, la obligación que se traduce en “Votar en las elecciones populares...”. implica además una prerrogativa del ciudadano de las que se encuentran estipuladas en el artículo 35 de la propia Constitución. De modo que el voto a que se refiere el artículo en mención, es a la vez, tanto una prerrogativa como una obligación política del ciudadano²⁵. El carácter obligatorio del voto activo se establece claramente en la Constitución en el artículo y fracción antes enunciado, así como en el artículo 4 fracción 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el mismo indica:

²⁵ La esencia de la democracia es el voto, por lo que resulta importante conocer su naturaleza y consecuencias. Votar no solo es sufragar, sino decidir, enjuiciar, escoger, tomar partido en el más amplio sentido de la palabra. Así, el acto electoral no es mera prerrogativa y obligación ciudadana, sino señalamiento. de preferencia hacia candidatos, partidos o programas cívicos.

“Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular”.

En cuanto a las prerrogativas, la Constitución en su artículo 35 dispone:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;*
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*
- IV. Tomar las armas en el Ejercicio o Guardia Nacional, para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y,*
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.*

Burgoa, en su obra ya citada, explica en forma muy clara las prerrogativas del ciudadano contenidas en el artículo anterior, por lo que seguiré con las ideas de este autor.

La prerrogativa no necesariamente equivale a un derecho subjetivo, sino que denota una calidad distinta de las personas inmersas en una determinada situación. Esa calidad distintiva, que en cierto modo puede significar privilegio,

se traduce, para quien la ostenta, en un conjunto de derechos pero también en una esfera de obligaciones.

La primera de tales prerrogativas es votar, el “voto activo”, es decir, el derecho a votar, esta prerrogativa refiere simultáneamente un derecho y obligación, como ya se vio en líneas anteriores. Sufragar el voto como expresión de voluntad del ciudadano en las elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos del Estado, cuya investidura provenga directamente de esta fuente, es un derecho en cuanto que se requiere la emisión y se presenta como obligación, a pesar de que no se deseé emitir el voto. Si el voto activo fuese únicamente derecho político subjetivo de éste, su ejercicio sería facultativo o potestativo, pero no obligatorio como lo es constitucional y legalmente.

La misma dualidad derecho-obligación se registra en lo que atañe a la prerrogativa estipulada en la fracción II del artículo en mención, es decir, en la prerrogativa de “poder ser votado para todos los cargos de elección popular”, posibilidad que comúnmente se conoce con la locución de “voto pasivo”. Esa dualidad o dicotomía de la mencionada prerrogativa se afirma, sin duda alguna, por lo dispuesto en la fracción IV del artículo 36 de la Constitución, en el sentido de que obligación del ciudadano *“desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos”*.

Con relación a las prerrogativas de *“ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión”* y en *“asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país”*, sí entrañan verdaderos derechos subjetivos, no importa obligación alguna para el ciudadano. El carácter de prerrogativa de la primera de las mencionadas deriva de la garantía individual establecida en el artículo 5° constitucional, es decir, la libertad de empleo. En cuanto a la segunda, es la reiteración de la garantía establecida en el artículo 9° de la Constitución en el sentido de que todo ciudadano puede asociarse *“para tomar parte en los asuntos políticos del país”*.

Para Burgoa, el ejercer el derecho de petición no debe considerarse como prerrogativa del ciudadano, ya que este derecho incumbe a todo gobernador independientemente de sus condiciones particulares conforme al artículo 8 constitucional.

Cabe reflexionar las palabras de Leticia Calderón:

*“Para poder ubicar el tema de los derechos políticos de los migrantes mexicanos primero hay que considerar que éstos se mueven en dos universos. Lo que ocurre en cada país los afecta y, por tanto, la suma de eventos y el entrelazamiento de circunstancias explican su necesidad de contar con mecanismo para ser tomados en cuenta en las dos sociedades”.*²⁶

Y subraya:

*“la exigencia de derechos políticos plenos por parte de los mexicanos que radican en el extranjero es producto y resultado de la propia transición democrática nacional”.*²⁷

Por último, no hay que olvidar que la ciudadanía mexicana se puede suspender, tal como lo expresa el artículo 38 de la Constitución y también se puede perder según el artículo 37, inciso C).

²⁶ Leticia Calderón Chelius, *op cit.*, p. 100.

²⁷ Leticia Calderón Chelius, *op cit.*, p. 104.

2. DERECHO POLÍTICO Y DERECHO ELECTORAL

Este capítulo doctrinal se conforma por la evaluación del derecho electoral con todos sus elementos para precisar su trascendencia, su ubicación dentro de la ciencia del derecho, el estudio de sus fuentes y sus relaciones con otras disciplinas y por el concepto del derecho político.

“Para abordar el estudio del derecho electoral sin limitaciones se requiere la consideración de su genero próximo constituido éste por el llamado derecho público que considero como derecho político en atención a que todo el derecho en su manifestación legislativa para aplicarse a casos concretos requiere de un órgano público que se conforma por la jurisdicción o los órganos jurisdiccionales”²⁸.

Esta rama del derecho, en América Latina, está contenida en tres ordenamientos: la Constitución, la legislación electoral *strictu sensu*, que generalmente está dispersa en más de una norma, y, por último, la reglamentación de dicha norma, cuyo número es casi siempre más elevado que la anterior. Estas tres fuentes se completan a su vez con las decisiones que toman las autoridades de aplicarlas en materia electoral, cuya interpretación resulta esencial para el conocimiento del sentido de las normas de fondo, así como para llenar las lagunas normativas que las mismas presentan.

De manera que, la temática electoral incluida en la ley fundamental depende de la técnica legislativa que se utilice al respecto. En tal sentido existen dos posturas: la primera considera que la Constitución debe abarcar de manera analítica y con el mayor detalle posible todos los aspectos que hacen a la problemática electoral; la segunda postura, por lo contrario, sostiene que la materia electoral debe ser objeto de un desarrollo genérico. Esta tendencia se apoya en el principio según el cual la constitución es una norma que ha sido

²⁸ Luís Ponce de León Armenta, *Derecho Político Electoral*, 3ª ed. México, Porrúa, 2001. p. 3.

redactada para durar en el tiempo. En la actualidad, la generalidad de las constituciones latinoamericanas se inclina por esta postura, aunque no con toda claridad como la que presenta el constitucionalismo europeo con su tratamiento decididamente genérico de la cuestión.

Cabe destacar que en materia electoral gran parte de las leyes fundamentales latinoamericanas tienden a ser mucho más detallistas que sus homónimas europeas.

2.1. Desarrollo Doctrinal del Derecho Político

La ubicación de esta disciplina dentro del ámbito del derecho, se hace partiendo de la clasificación clásica entre derecho público y derecho privado.

*“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”.*²⁹

Aunque en rigor, todo derecho es público porque emana del poder del Estado y porque está destinado a regular las relaciones públicas de las personas; sin embargo, desde la antigüedad se ha dividido al derecho en público y privado. En el derecho político se insertan varias ramas como el derecho constitucional, el derecho penal, derecho electoral, el derecho administrativo, el derecho fiscal, entre otros. Cabe decir que, no todas las disciplinas jurídicas aceptan esta división binaria del derecho.

²⁹ *ibid.*, p. 3.

El antecedente más lejano del nombre derecho político aparece en el siglo XVIII. Montesquieu dentro de la clasificación de las leyes positivas, las leyes que regulan las relaciones de los pueblos entre sí las denomina derecho de gentes, y las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados las denomina derecho político, distinguiendo entre Estado político y Estado civil.

Con la aparición de la obra denominada *Principios de derecho político*, de Burlamaqui, parecería que la denominación de esta disciplina científica cobraría fuerza en países como Francia, Alemania o Italia; pero no fue así, en estos lugares se desarrolla el derecho constitucional o la teoría del Estado. Es en España donde aparece la expresión derecho político en el año de 1814, en la traducción del contrato social de Rosseau, bajo el título de *Principios de derecho político*.

*“En España se conocieron las lecciones de derecho político del autor Donoso Cortés, documento que contribuyo a la adopción de derecho político en el derecho hispano e hispanoamericano, particularmente en el cono sur”.*³⁰

En Francia, fuente del derecho latino, la expresión derecho político no tuvo éxito; por su parte, se utilizan calificativos como derecho constitucional e instituciones políticas.

En Alemania, el derecho político se resume en teoría del Estado o ciencia del Estado. Por su parte, Hans Kelsen escribe la obra *Problemas fundamentales de la teoría del derecho político y su teoría general del Estado*, donde afirma:

“Lo que constituye el contenido de la Teoría general del Estado, aparte del problema sobre la esencia del mismo... son los problemas acerca de la validez y la producción del orden estatal; es decir, las

³⁰ Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*. Madrid, Tecnos, 1984. p. 18.

*cuestiones en torno al sentido de la validez y del orden jurídico general, así como respecto del dominio espacial, temporal y personal de la validez, y las cuestiones acerca de los grados, de los métodos y de los órganos de producción del orden jurídico... Los problemas de la creación del orden estatal suelen ser comprendidos bajo el concepto de constitución. Y así como en el concepto tradicional del Derecho político o del Estado, idéntico con el Derecho constitucional, el concepto de Estado adopta el sentido de constitución, es decir, de principio de creación de Derecho, fundamentador de la unidad en la variedad de fenómenos jurídicos, del mismo modo la Teoría general del Estado coincide con la Teoría general de la constitución... La teoría del Estado en cuanto Teoría del derecho político es la doctrina del orden estatal, con especial relación a la cuestión en torno a su validez y creación... este orden es el orden jurídico”.*³¹

En Latinoamérica destaca la obra de Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, para quien “el derecho político se encarga de estudiar, desde un punto de vista normativo, interpretativo y crítico, el origen evolución, naturaleza, organización y funcionamiento de las diferentes formas de asociación humana de contenido político incluido el Estado. El derecho constitucional, por su parte, tiene un campo más restringido, que no va más allá de un determinado Estado, y no cualquier Estado, sino de aquel sometido a normas jurídicas previamente establecidas”.³² Por lo que: “el derecho político tiene mayor extensión, abarca un campo de acción más amplio que el derecho constitucional”.³³

En México, se encuentran autores como Juan José Rodríguez Prats y su obra *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano*, en la que expone su visión de la conjugación entre política y derecho.

³¹ Hans Kelsen, *Teoría general de Estado*. Trad. del alemán al español por Luís Legaz Lacambra. México, Nacional, 1979. pp. 59 –61.

³² Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*. México, FCE, 1991. p. 307.

³³ *ibid.*, p. 306.

*“Toda política tiene su derecho y todo derecho tiene su política... A toda realidad corresponde un derecho que le exige transformarse para corresponder al deber ser que la norma surge y a la que no puede ignorar”.*³⁴

También esta la obra de José Francisco Ruiz Massieu *Cuestiones de derecho político*, donde aborda diferentes temas político-constitucionales.

Existe una posición que toma en cuenta el papel del derecho constitucional y de la ciencia política entrelazados como elementos del campo del derecho político, considerando a éste como la suma de ambas disciplinas, una normativa y otra expresión de la realidad política.

“El Derecho Político no tiene un valor sustantivo, porque el derecho es incapaz de juridificar, sin residuos, la variada realidad política, es un derecho adjetivado por la realidad política, por ello preferimos, dice Pablo Lucas Verdú, considerar como materias del derecho político adjetivado dos grandes sectores: uno de ellos esta integrado por la Ciencia Política en cuanto estudio de los fenómenos que se refieren al fundamento, objetos, organización y ejercicio del poder político en la sociedad; y el otro sector corresponde al Derecho Constitucional en su estudio de las reglas e instituciones jurídicas fundamentales relativas a la organización y ejercicio del poder político y a los derechos y libertades básicas del ciudadano... Así el Derecho Político, concebido en cuanto Ciencia Política y Derecho Constitucional e instituciones políticas, adquiere perfiles claros y sistemáticos en la medida que por un lado, conecta con las ramas jurídicas mediante el Derecho Constitucional y se incorpora al sistema de la Ciencia Política a través del sector correspondiente que toca esta materia... por ello entendemos por Derecho Político aquella rama del Derecho Publico interno que estudia las normas e

³⁴ Juan Rodríguez Prats, *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano*. México, UNAM, 1986. p.19.

*instituciones reguladoras de los poderes estatales y de las libertades fundamentales en un contexto histórico y sociopolítico”.*³⁵

Por lo que, el derecho político regula y armoniza todo tipo de relaciones entre gobernantes y gobernados dentro de la organización política; el derecho electoral se refiere a un aspecto de estas relaciones.

2.2. Evaluación Doctrinal del Derecho Electoral

Del derecho electoral podría percibirse como sinónimo de legislación electoral, sin embargo, el término no se refiere sólo a lo codificado en leyes electorales y reglamentos en lo referente a la organización, la administración y la ejecución de los procesos electorales. El derecho electoral no se limita a las normas jurídicas, se constituye además por valores y principios que perduran en el tiempo y en el espacio.

El derecho electoral incluye un conjunto de conocimientos mucho más amplio, abarcando principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, así como experiencias, que permiten vincular el estudio de la materia con reflexiones sobre la representación, los partidos políticos, la democracia, el parlamento, el presidencialismo, etc.

El derecho electoral es el *“conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos o bien a aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos”*³⁶ del Estado moderno, a su vez sujeto pasivo, y en ocasiones activo, de los derechos humanos.

³⁵ Pablo Lucas Verdú, *op. cit.*, p. 37.

³⁶ *Diccionario Electoral*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989. p. 211.

El tratadista alemán Dieter Nohlen, reconocido politólogo estudioso de los sistemas electorales comparados, contempla la existencia de dos sentidos para el concepto en cuestión, uno amplio y otro estricto.

Nohlen estima que el derecho electoral en sentido amplio, contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan las instituciones y los procedimientos para la elección, mediante el sufragio, de quienes deben integrar los órganos representativos de gobierno, así como aquellas que tienden al aseguramiento de los derechos políticos de los ciudadanos. Esta acepción del derecho electoral comprende al conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos. Por lo anterior, se infiere que son materia de esta rama del derecho, tanto las normas constitucionales como secundarias que se refieren a los requisitos por reunir las personas a elegir; las condiciones para que los elegibles puedan actuar como candidatos; las reglas que rigen la participación de los electores y la realización del proceso electoral; el papel e intervención de los partidos políticos; el sistema electoral que se adopta; las instituciones y autoridades electorales que se establezcan, la intervención de los ciudadanos en los comicios y el aseguramiento de sus derechos políticos.

El sentido estricto del derecho electoral contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Se concreta al derecho de sufragio y limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación. Asimismo, señala en concreto qué es elector y quién es elegible y trata de determinar, además si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto. Por ello, el concepto estricto de derecho electoral se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico constitucional. *“Este concepto es de hecho idéntico al de sufragio (voting rights)”*.³⁷

³⁷ Dieter Nohlen, *Derecho Electoral. México*. FCE, 1998. p. 13.

“Es de advertir que algunos autores consideran al derecho electoral como la rama del derecho constitucional que no únicamente regula los procesos a través de los cuales los ciudadanos, constituidos en electorado, proceden a la integración de los órganos del Estado y a la periódica sustitución de sus titulares, sino que también abarca el estudio de aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso”.³⁸

El derecho electoral se constituye por la doctrina jurídica y ésta puede clasificarse en conocimientos jurídicos científicos (los que han pasado por uno o varios procesos de comprobación), y en conocimientos jurídicos no científicos en materia político–electoral (aquellos conocimientos jurídicos que no han pasado por procesos metódicos de comprobación).

Tradicionalmente el derecho electoral ha sido considerado como un capítulo de alguna otra rama del derecho o del derecho administrativo, se le ha incluido en el campo de otras ramas del derecho público por asociación, dadas las materias con las cuales se relaciona la cuestión electoral.

Para comprender mejor el estudio del derecho electoral, es menester identificar la naturaleza de la materia, los sujetos y los objetos que deben abarcar tal disciplina:

- El derecho electoral es una disciplina que existe en todo sistema o régimen político. Sea cual sea el sistema de que se trate, régimen autoritario, totalitario o democracia liberal, el derecho electoral existe en el momento en que se regulan las instituciones y prácticas eleccionarias, los partidos y autoridades políticas, así como algunas reglas de acceso al poder. Es cierto que las elecciones constituyen un elemento característico

³⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*. 2ª ed. México, Porrúa UNAM, 1988. p. 986.

de los sistemas democráticos; sin embargo, el campo de análisis del derecho electoral no puede limitarse a dicho sistema, toda vez que en otro tipo de regímenes existen métodos eleccionarios, reglas de participación, instituciones y partidos u organizaciones políticas cuya actividad debe ser normada.

- El derecho electoral es una rama autónoma de la ciencia jurídica. Tiene la necesidad de afirmar su propia identidad, que la haga inconfundible con las ciencias afines de las cuales se ha desprendido. En múltiples ocasiones se ha cuestionado si el derecho electoral es una rama autónoma del derecho público, del derecho constitucional o del derecho administrativo, puesto que inicialmente la materia electoral constituyó un capítulo del derecho constitucional, y por tanto, un área de conocimiento integrante de esta disciplina.

Este problema se agudiza al observar que el derecho se divide en un número determinado de ramas, unas son antiguas y otras de reciente aparición; unas se han formado con el paso del tiempo y es muy probable que otras surjan en el futuro. La existencia de ramas diversas obedece a la aparición de campos de especialización científica, división de códigos y al establecimiento de tribunales con competencias especializadas, entre otras.

En palabras de Galván Rivera:

“El derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada –criterios legislativos-; porque, aun cuando escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia –criterio científico-, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria,

*sino únicamente en los especializados en esta rama del conocimiento”.*³⁹

Por otro lado, la doctrina ha considerado que el reconocimiento de una rama como parte del derecho, depende de que ésta demuestre autonomía; debe contar con requisitos mínimos que le otorgan singularidad como disciplina científica, los cuales ameriten la ocupación de los estudiosos de manera especializada, separándola en su tratamiento del resto del derecho.

“Algunos autores defienden la autonomía del derecho electoral, tomando en cuenta tres criterios:

El Académico o Doctrinal, se manifiesta en la continua producción de bibliografía electoral y la paulatina incorporación de la materia de “Derecho Electoral” en los planes de estudio de algunas universidades.

El Legislativo, es palpable la existencia de diversas leyes especializadas en esta materia.

*El Jurisdiccional, por el establecimiento de tribunales especializados en el conocimiento de los litigios en materia electoral”.*⁴⁰

Adicionalmente a los criterios ya mencionados, autores como Augusto Hernández Becerra, identifican características adicionales de las cuales se desprende la personalidad del Derecho Electoral y le otorgan singularidad en el universo de las disciplinas jurídicas:

³⁹ Flavio Galván Rivera, *El principio de legalidad en materia electoral*, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, UNAM, 1993. pp. 678-679.

⁴⁰ Rodolfo Terrazas Salgado y Gerardo Suárez González, *Marco constitucional y legislativo de derecho electoral*. Trabajo presentado en el Diplomado en Derecho Electoral Mexicano. México, Facultad de Derecho-UNAM, 1993. pp. 1-2.

“Tradición Histórica: Siempre que la historia nos da noticia sobre el ejercicio del derecho al voto sobre la práctica de elecciones, sean estas para adoptar decisiones o para designar autoridades, es de presumir la existencia de correlativas reglas jurídicas. Las instituciones electorales y, por tanto el Derecho Electoral, no se inventaron de la nada o al momento, muchos de sus elementos recogieron aspiraciones y experiencias acumuladas a lo largo de la historia.

Singularidad de los sujetos, objeto y contenido del Derecho Electoral: ninguna otra rama del derecho se ocupa de los sujetos o protagonistas del Derecho Electoral, que son principalmente el ciudadano considerado como titular de los derechos políticos, particularmente el derecho al sufragio, o aquellos que se asocian para actuar en el proceso electoral como partidos, grupos o corrientes políticas; de la organización electoral como estructura y función especiales del Estado; de las elecciones como hecho jurídico y del derecho propio que tiene el Estado de regular la función electoral, es decir, el Derecho Electoral es una ciencia jurídica con sujetos, objeto y contenidos propios.

Cuenta con terminología propia: el Derecho Electoral, como acontece con toda ciencia estructurada, cuenta con un lenguaje técnico propio, un extenso código de expresiones de uso exclusivo, tal es el caso de los términos escrutinio, candidaturas, circunscripción, sufragio, padrón, etc.

Cuenta con fuentes propias: el Derecho Electoral posee abundantes fuentes, entre ellas las propias leyes, las acciones judiciales de naturaleza electoral y los tribunales con competencia especial para conocer de tales litigios. Cuenta también con principios generales

*propios de su ciencia. La fuente primaria de esos principios es la Constitución”.*⁴¹

*“Las fuentes del derecho electoral son las situaciones reales, las formas o el lugar de donde surge el derecho electoral en su diversa manifestación de doctrina, de legislación, de jurisprudencia y resolución jurisdiccional”.*⁴²

Derivado de lo anterior, el derecho electoral cuenta con fuentes formales, reales e históricas propias.

El derecho electoral cuenta con una pluralidad de fuentes formales: la Constitución y sus disposiciones; leyes reglamentarias; leyes orgánicas; leyes ordinarias; tratados internacionales; prácticas y decisiones judiciales; acuerdos; reglamentos; usos y costumbres. Cabe advertir, que estas fuentes generalmente se combinan para crear una norma jurídica, verbigracia: para que el Tribunal Federal Electoral pueda ordenar la expedición de una credencial para votar con fotografía a favor de un ciudadano determinado, requiere de disposiciones constitucionales, materiales y formales, disposiciones ordinarias, sustantivas y procesales, actos de particulares, solicitud de inscripción al padrón, de expedición de credencial, así como de actos y resoluciones judiciales.

Como se desprende de lo anterior, los diferentes elementos de una norma jurídica pueden quedar contenidos en muy diversos productos del proceso jurídico de creación y expresarse de maneras muy diversas.

⁴¹ Augusto Hernández Becerra, *El Derecho Electoral y su Autonomía*, en *Proceso Electoral y Regímenes Políticos*, Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones, Bogotá, Centro de Asesoría y Promoción Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989. pp. 41-61.

⁴² Luís Ponce de León Armenta, *op. cit.*, p. 13.

Si por fuentes formales se entiende, generalmente, el proceso de creación de normas jurídicas, con fuentes materiales o reales se alude a todos los hechos sociales que dieron origen a dichas normas.

*“Du Pasquier concibe las fuentes materiales o reales del derecho como el conjunto de los fenómenos sociales que contribuyen a formar la sustancia, la materia del derecho (movimientos ideológicos, necesidades, prácticas, etc.)”.*⁴³

Son fuentes materiales o reales del derecho electoral, los acuerdos políticos por medio de los cuales se establecen las bases para las reformas en materia electoral, las consultas públicas que sobre la materia se han desarrollado, los movimientos encabezados por distintos grupos de presión, partidos y organizaciones políticas, organismos no gubernamentales, comisiones, asociaciones comunales o vecinales, cámaras industriales o de comercio, etc. Las corrientes ideológicas predominantes, fundamentalmente.

Por fuentes históricas se entiende a todo aquel material que sirve para conocer el derecho en vigor durante el pasado. El campo electoral mexicano encontrará sus fuentes históricas en el conjunto de disposiciones normativas precedentes al marco jurídico actual.

El derecho electoral es también un conjunto de normas de derecho público. Los preceptos del derecho pueden ser clasificados, desde el punto de vista de su ámbito material de validez, en dos tipos de normas: las de derecho público y las de derecho privado. Las primeras regulan la organización del Estado, la situación jurídica de los poderes y de las personas públicas; mientras, que las referentes al derecho privado son aquellas que regulan las relaciones entre particulares, por lo cual, de acuerdo con su objeto de estudio, el derecho electoral se sitúa dentro del primer grupo de normas.

⁴³ Rafael de Pina Vara, *Diccionario Electoral*. 18ª ed. México, Porrúa, 1992. p. 295.

El derecho electoral:

Particulariza las características del sufragio. Los medios con que gozan los ciudadanos para participar en la política son diversos y corresponde al derecho el permitir su desarrollo conforme a sus postulados, mediante el sufragio, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general a través de la designación de sus representantes, es decir, de las personas que integrarán los principales órganos de gobierno. Constituye uno de los derechos de todo ciudadano, sin distinción alguna, el voto libre, secreto, igual y directo.

Distingue a los sujetos electorales. Los sujetos o protagonistas del derecho electoral son principalmente, el ciudadano considerado como titular de derechos políticos, particularmente el derecho al sufragio. Los partidos o asociaciones políticas que se integran con ciudadanos asociados para actuar en el proceso electoral, y el Estado, que estructuralmente tiene a su cargo la función de organizar las elecciones.

Establece los derechos y obligaciones de los electores. Con el fin de que todo ciudadano pueda valer su derecho al sufragio, es necesario que el Estado le asegure la posibilidad de votar en elecciones populares, ser votado para todos los cargos de elección y así mismo, asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, conformándose de esta manera, el marco jurídico en donde se desenvuelven las prerrogativas ciudadanas en materia político-electoral. Sin embargo, estos derechos traen consigo la correlativa obligación por parte de los ciudadanos de inscribirse en su respectivo registro ciudadano, de votar en las elecciones populares y desempeñar cargos de elección popular.

Prevé las formas a través de las cuales los ciudadanos eligen a sus gobernantes para integrar los órganos de representación.

Desarrolla los sistemas y fórmulas para elegir a los representantes populares. Un sistema electoral se define como *“el conjunto de disposiciones y procedimientos mediante el cual el resultado de las elecciones se traduce en la provisión de un cierto número de cargos de autoridad política”*.⁴⁴ Mediante los sistemas electorales se interpretan los votos emitidos para la integración de los órganos de representación, a través del reparto de escaños o de puestos electivos a cubrir, en función del número de votos que se obtienen. Generalmente destacan tres tipos de fórmulas electorales: de mayoría, de representación proporcional y pluralista.

Regula los derechos y obligaciones de los partidos políticos y los candidatos. Dentro de los derechos destacan principalmente, el participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; postular candidatos para los cargos de elección popular y recibir un financiamiento público, entre otras. Asimismo, tiene la obligación de conducir sus actividades dentro de los causes legales y ajustar su conducta y la de sus militantes, a los principios que les imponga la Constitución, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno, principalmente.

Prevé la integración y competencia de las autoridades electorales. Con el fin de lograr la celebración de comicios confiables, la función de organizar las elecciones siempre ha sido una tarea que ha estado a cargo de una autoridad electoral, cuya integración varía de un sistema político a otro. Dicha función puede estar a cargo del Estado, de los partidos políticos⁴⁵, de los ciudadanos, o bien mediante una integración mixta, es decir, una corresponsabilidad por parte de los anteriormente señalados.

⁴⁴ Roberto, Chang Mota, *Los Sistemas Electorales*, en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. México, IFE-TEPJF-UNAM, 1993. p. 255.

⁴⁵ No existe sistema alguno en el mundo donde la organización de las elecciones esté exclusivamente a cargo de los partidos políticos; sin embargo, normalmente son corresponsables de tal función.

Establece las reglas a que deberá sujetarse la celebración de comicios. Todo proceso electoral se desarrolla con diversas etapas, tales como: un procedimiento de registro de candidatos, la celebración de campañas electorales, la ubicación e integración de casillas, el registro de representantes de partidos políticos, la elaboración y preparación de la documentación y del material electoral, entre otros.

Así mismo, el día de la jornada electoral se deben realizar diversos actos: que se instalen las casillas y proceder a su apertura, que se lleve a cabo la votación; posteriormente, una vez que se cierra la casilla, efectuar el escrutinio y cómputo de los votos. Una vez realizado lo anterior, clausurar la casilla y remitir los documentos electorales a los órganos competentes a fin de que se realice un cómputo general.

Garantiza mecanismos de defensa legal de los actos y resoluciones electorales. Con el objeto de salvaguardar la legalidad y regularidad de los actos y procedimientos electorales, las diferentes legislaciones en la materia, han previsto la existencia de diversos medios de control, a efecto de corregir eventuales errores o infracciones electorales. Es así, como se ha integrado en diversos países la existencia de recursos administrativos, interpuestos ante los propios órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los actos y procedimientos electorales, así como medios de impugnación estrictamente procesales o jurisdiccionales, ya sea que se promuevan o interpongan respecto de actos realizados durante la preparación y desarrollo de las elecciones; o bien, concretamente, respecto a sus resultados.

A lo anterior cabe agregar los sistemas que reservan a un órgano político la decisión sobre la validez de determinada elección, así como aquellos otros que prevén alguna combinación de los anteriores sistemas.

Determina las infracciones y faltas administrativas en materia electoral, así como su correspondiente sanción. La sanción administrativa en materia electoral, es el castigo que impone una autoridad a los infractores de la ley en la materia, ya que presupone la existencia de un acto ilícito que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico electoral. El daño que se causa por la infracción o falta electoral a la propia autoridad administrativa, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

“El derecho electoral es siempre derecho político porque del derecho político deriva, porque del derecho político se conforma, al grado de que el derecho político vinculado puede considerarse como el derecho que regula y armoniza las relaciones entre gobernantes y gobernados, que se refieren a la elección, designación y remoción de los primeros con el fin de realizar la justicia y seguridad jurídica.

El derecho electoral, es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica”.⁴⁶

Un aspecto de la legislación electoral que por supuesto tiene que ser regulado en el plano constitucional se refiere a la cuestión de cuáles son los órganos e instituciones estatales cuyos mandatarios se establecen a través de elecciones populares. Esto generalmente no se hace en un artículo separado, sino en el marco de aquellas partes de la ley fundamental que se ocupa de las instituciones respectivas. En el terreno nacional los órganos constitucionales a elegir en América Latina son la Presidencia y el Parlamento, el cual se

⁴⁶ Luís Ponce de León Armenta, *op. cit.*, p. 4.

compone, según los casos, por una o dos cámaras. Por lo general, las constituciones también establecen las normas básicas sobre los órganos estatales elegibles, mediante elecciones populares de carácter regional o local, o de ambos.

En este sentido, el derecho electoral ha desempeñado un papel central en el escenario de la economía política latinoamericana. Desde dictaduras subregionales hasta aparentes dictaduras perfectas, han dado paso a la democracia, actualizando el catálogo de derechos políticos, combatiendo el fraude e innovando técnicamente elementos del régimen electoral, aproximándose a niveles aceptados, o bien, creando instituciones originales que enriquecen el contexto democrático, sin perder conciencia de que la alternancia en el poder exige no sólo instituciones electorales sólidas sino también una cultura política que las sostenga.

2.3. Enfoques y tipos de sistemas electorales

Primero que nada habrá que dejar en claro que, el concepto de elecciones varía según los sistemas políticos. La importancia de las elecciones difiere de un sistema político a otro y las funciones de las elecciones cambian de un sistema a otro.

“La primer distinción conceptual entre las elecciones en sistemas políticos diferentes está implícita en el término mismo, pues mientras en un sistema el elector puede elegir entre varios partidos y tomar su decisión libremente, en otro tiene que votar por un partido único, pues no se permite la participación de otros”.⁴⁷

⁴⁷ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, FCE, 1998. p. 12.

Tipificando las elecciones según su el sistema político, se pueden establecer las siguientes:

- Elecciones competitivas = sistemas democráticos.
- Elecciones semicompetitivas = sistemas autoritarios.
- Elecciones no competitivas = sistemas totalitarios.

*“Puede decirse que los sistemas electorales traducen los votos emitidos en unas elecciones generales en escaños ganados por partidos y candidatos. Las variables clave son la fórmula electoral utilizada... y el tamaño del distrito...”*⁴⁸

Los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios, curules, o en cargos de gobierno, presidente, gobernador, etc.

De acuerdo con Giovanni Sartori el sistema electoral es:

“Una de las partes esenciales de los sistemas políticos. No sólo son el instrumento político más fácil de manipular sino que también conforman el sistema de partidos y afectan la amplitud de la representación”.⁴⁹

“Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforma en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante. Además influyen sobre si el elector vota por un partido o por una persona”.⁵⁰

⁴⁸ *Manual para el diseño de sistemas electorales*. México, IDEA, 2000. p. 5.

⁴⁹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*. México, FCE, 1996. p.10.

⁵⁰ *ibid.*, p.15.

Para algunos estudiosos de la materia, el destino de la democracia depende del sistema electoral aplicado. Los sistemas electorales desempeñan un papel importante en el proceso de formación de la voluntad política y en la transferencia de poder; operan dentro de un complejo contexto de múltiples factores electorales y la evaluación de sus efectos tiene que tomar en cuenta las circunstancias históricas y sociopolíticas del caso en cuestión. Las generalizaciones se realizan con tipos de países o circunstancias comparables.

Se pueden diferenciar tres enfoques; el primer enfoque es el que se puede llamar clásico, en cuyo marco se estudian los sistemas electorales a partir de convicciones teóricas, vinculadas a teorías de democracia o del buen gobierno. Ejemplo de este enfoque es el del filósofo Sir Karl Popper, quien defendió su opción por un determinado sistema electoral recurriendo a un fundamento de filosofía política alejado de la experiencia empírica. El enfoque clásico implica generalmente pronunciarse a favor de uno de los principios de representación y de un sistema electoral correspondiente.

En este enfoque se sostienen certezas en cuanto a los efectos y ventajas de determinados sistemas electorales, a menudo sin tomar en cuenta lugar y tiempo. El tipo de afirmación que lo caracteriza es la representación por mayoría es mejor que la representación proporcional.

El estudio teórico de los sistemas electorales, de las ventajas y desventajas de los principios de representación, su vinculación con la institucionalidad política en general y la dinámica de los procesos políticos, sigue basándose en los escritos del enfoque clásico.

El punto fuerte de este enfoque reside en la vinculación del tema de los sistemas electorales con la política en general, esto es, en centrar la atención en cuestiones relacionadas con los sistemas electorales que tienen una relevancia real y al mismo tiempo, no temer efectuar apreciaciones en forma de relaciones causales, utilizando un horizonte de interpretaciones enraizado en la

teoría política. Por el contrario, la debilidad del enfoque reside en no tomar en cuenta ni el espectro de diferenciación entre los sistemas electorales en el marco de los principios de representación, ni la contingencia histórica de los sistemas electorales, cuestiones realmente determinantes para sus efectos y valoraciones.

El segundo enfoque es empírico y de orientación estadística. Por la lógica de la metodología estadística misma que requiere un gran número de casos para llegar a resultados relevantes, este enfoque trata de incluir en el estudio la mayor cantidad posible de sistemas electorales, integrando para ello la dimensión histórica y la internacional.

En comparación con el enfoque clásico, el enfoque empírico estadístico diferencia mejor entre los componentes de los sistemas electorales, precisamente con el fin de tratarlos estadísticamente como variables en el marco de una relación multicausal. Los estudiosos que representan este enfoque son Douglas W. Rae y Arend Lijphart. Este enfoque se centra en lo que se puede medir, e intenta preparar el material histórico de manera que sea apto para el análisis estadístico.

La tendencia de centrar la investigación en la parte medible del problema, desplaza la atención del investigador hacia el campo fundamentalmente matemático de la materia, desatendiendo de alguna manera lo politológico.

El tercer enfoque es empírico de orientación histórica. Se encuentra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis del contexto sociopolítico que los rodea, lo cual resulta indispensable para comprender su funcionamiento y sus efectos.

En comparación con el empírico estadístico, este enfoque es descriptivo individualizante, lo cual es objeto de críticas desde el campo estadístico. No obstante, el enfoque histórico empírico se entiende también como comparativo. Y de allí la importancia del caso individual, dado que sólo a través de este

camino inductivo puede llegarse a un conocimiento teórico, empíricamente fundado.

Debido a la importancia de la comparación en la elaboración de hipótesis y teorías, este enfoque coloca un énfasis especial en la precisión terminológica y en el trabajo clasificatorio. Al mismo tiempo, hay que reconocer que, en comparación con los otros dos, este enfoque es el que más se presta a la consultoría política en el ámbito de los sistemas electorales. Esto conlleva a no pronunciarse a favor de un sistema electoral antes de estudiar detalladamente los factores contextuales.

Cabe advertir que el estudio de los sistemas electorales no puede desvincularse de realidades y experiencias históricas concretas. Además, no sólo se enfrenta a la contingencia de los fenómenos de estudio, sino también a un trato científico diferente según países, culturas e idiomas, que se expresa en una terminología de estilos propios. Por ejemplo:

“En inglés, la gran alternativa entre sistemas electorales se discute en términos de plurality systems y proportional representation. En alemán, se distingue entre Mehrheitswahl (-recht/ - system) y Verhältniswahl (-recht/ - system), que no son traducciones que se correspondan con el inglés, sino que constituyen, con matices, términos propios. Así el concepto plurality system es más concreto, dado que indica la mayoría necesaria (pluralidad de votos) mientras que el concepto alemán Mehrheitswahl es genérico y no desagrega el tipo de mayoría que se pide: puede ser la mayoría absoluta, o la mayoría relativa o simple. Sin embargo, una traducción literal (plurality system = Pluralsystem o Pluralwahl), conduciría a una equivocación dado que la Pluralwahl, en la propia historia electoral alemana, evoca el sufragio desigual del siglo XIX, el sistema de votos escalonados según el estrato social. No existe una comprensión clara y uniforme en la literatura comparativa sobre

*sistemas electorales de los términos plurality system y representación proporcional”.*⁵¹

La terminología en uso no es en ningún caso estrictamente lógica, sino contingente, respecto al idioma; es necesario considerar que lo entendido por ciertos conceptos políticos, se halla a menudo en toda una historia nacional de conflictos y compromisos que ocupan o modifican el uso colectivo de los términos de comunicación de estas sociedades. En nuestro saber teórico conceptual en materia de sistemas electorales, no existe en ningún idioma la coherencia necesaria para los términos del análisis.

En el mundo abundan los sistemas electorales y cada día surgen nuevos, pues las posibilidades creativas son prácticamente ilimitadas. Sin embargo, todos los sistemas electorales derivan de dos tipos básicos, que deben ser percibidos como principios de representación fundamentales: el principio de representación por mayoría, relativa o absoluta, que es llevado a la práctica por los sistemas electorales mayoritarios; y el principio de representación proporcional, llevado a la práctica por los sistemas proporcionales.

Los sistemas electorales de tipo mayoritario y los sistemas electorales de tipo proporcional pueden definirse según dos criterios: la fórmula de decisión y el principio de representación. *Mayoría* como principio significa que el mayor número del total de los votos emitidos decide quién gana la elección (principio mayoritario). *Proporcionalidad* como principio de decisión significa que el resultado de la elección se decide según la proporción de los votos emitidos obtenida por cada candidato o partido (principio proporcional).

En los sistemas de representación por mayoría, la asignación de escaños depende de que un candidato o partido obtengan la mayoría de los votos requerida, es decir, se considerará electo al candidato que haya obtenido la mayoría relativa (o absoluta) de los votos emitidos.

⁵¹ Dieter Nohlen, *Elecciones y sistemas electorales*. Venezuela, Nueva Sociedad, 1995. p. 37.

En los sistemas de representación proporcional la asignación de escaños depende de la proporción de votos obtenidos por los diferentes candidatos o partidos, es decir, se considerará electos a los candidatos o partidos cuyos votos sean por lo menos iguales a un cociente determinado. Un partido tendrá una cantidad de escaños igual a la cantidad de veces que dicho cociente quepa en el total de los votos obtenidos.

“En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral”.⁵²

En conclusión, el principio de decisión representa la fórmula de acuerdo con la cual se determinan los que ganan el (o los) escaño (s) o participan en la distribución de los escaños en disputa y los que o reciben ningún escaño.

Ahora bien, la aplicación del principio mayoritario o fórmula mayoritaria implica que sólo cuentan políticamente los votos obtenidos por el candidato ganador. La mayoría requerida puede ser relativa, como en el caso de la fórmula de pluralidad (mayor número de votos que cualquier otro candidato) o absoluta (mayor número de votos que todos los demás candidatos juntos).

La elección a través de la fórmula mayoritaria tiene la ventaja de colocar al votante en una situación decisional clara y de evidenciar la relación directa entre voto y resultado electoral. Además, la fórmula mayoritaria por lo general está vinculada con circunscripciones pequeñas o uninominales, lo que lleva a que el elector tenga un voto personal, eligiendo candidatos y no listas.

⁵² Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 15.

En contraste con la mayoritaria, la fórmula proporcional produce resultados electorales que otorgan a cada candidato o partido una representación proporcional al número de votos obtenidos. Por regla general, los candidatos o partidos derrotados en las urnas obtienen escaños en el parlamento.

Mientras que la fórmula mayoritaria tiene sólo dos subtipos; la mayoría relativa y la mayoría absoluta, la fórmula proporcional abarca un amplio espectro que va de mayor a menor representación proporcional. Dado que los efectos políticos varían en parte según el grado de proporcionalidad. Además, la fórmula proporcional está frecuentemente vinculada con circunscripciones plurinominales grandes y listas cerradas y bloqueadas, de modo que el elector vota por listas de partido⁵³.

Cabe advertir que, cuando se compara las fórmulas mayoritarias y proporcionales, destaca el contraste entre el voto por un candidato y el voto por una lista, identificándose la fórmula mayoritaria con la elección de candidatos y la fórmula proporcional con la lista anónima. Al identificar los sistemas electorales con las fórmulas de decisión, frecuentemente se establece que:

- El sistema mayoritario equivale a la elección de candidatos individuales / personales.
- El sistema de representación proporcional equivale a la elección de listas de partidos.

⁵³ Se sostiene, que la fórmula mayoritaria implica una relación más estrecha entre el diputado y su circunscripción electoral, o entre el elegido y los electores. También se afirma que la fórmula mayoritaria brinda al diputado mayor independencia frente a su partido que la proporcional, entendida esta última como la elección por una lista cuya conformación es determinada por el partido.

El grado de independencia de un diputado respecto a su partido bien puede tener relación con las dos fórmulas decisorias, pero no está determinado únicamente por ellas. En este contexto deben considerarse también otros factores como el tipo del sistema político, la estructura interna de los partidos políticos, los conceptos generales de representación y el papel de los partidos políticos en el proceso de formación de la voluntad política.

En síntesis, las fórmulas mayoritarias, de pluralidad y proporcionales representan principios decisorios cuya diferencia principal reside en la cuestión de si la mayoría o la proporción correspondiente de los votos determinarán el resultado electoral.

3. LA PRÁCTICA DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

Actualmente los países que cuentan con una trayectoria en facilitar el voto de sus nacionales en el extranjero han logrado configurar y operar mecanismos efectivos para procurar dicho ejercicio, de igual manera hicieron valiosas aportaciones al derecho electoral.

El reconocimiento de este tipo de voto es una práctica que se realiza en países de América (cerca de una decena, entre los que figuran Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos y Perú), de Europa (más de 20, entre los que se encuentran Alemania, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Suecia), de Asia (Filipinas e Israel), de África (media docena que incluyen a Argelia, Nigeria y Sudáfrica) y de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda).

Como se podrá observar, fue en el siglo pasado cuando se dio una impresionante ampliación y arraigo de los derechos políticos y muy especialmente de una auténtica universalización del sufragio, que tuvo su inicio con la experiencia de Australia, seguida de la canadiense y la estadounidense. Cabe señalar que la experiencia de Australia en su ley electoral de 1902 adoptó el método de votación postal para todos sus votantes registrados en el país y lo hizo extensivo, bajo ciertas condiciones a sus ciudadanos en el extranjero. Aunque no dispuso arreglos especiales para facilitar el voto en el extranjero

No cabe duda de que a la luz de los procesos y tendencias dominantes en el escenario internacional, nos encontramos frente a un fenómeno expansivo. El reconocimiento al derecho del voto, de ejercerlo estando en el extranjero, quizá sea el proceso al que realmente se le deba denominar universalización del sufragio.

3.1. El Sistema Canadiense

Canadá es una monarquía constitucional, un Estado federal y una democracia parlamentaria con dos idiomas oficiales y dos sistemas de derecho: derecho civil y derecho consuetudinario. La Constitución de Canadá fue inicialmente un Estatuto Británico (Acta de Norte América Británica de 1867), la cual requería de la acción del Parlamento Británico para realizar enmiendas. A partir de 1982 la constitución fue “patriada”, es decir, los canadienses obtuvieron derecho a enmendar la Constitución en Canadá.

En 1982, la *Carta de Derechos y Libertades (Charter of Rights and Freedoms)* fue elevada a rango constitucional e inscrita en la Constitución. Esta Carta garantiza el derecho a todos los ciudadanos canadienses a votar en las elecciones.

En Canadá las responsabilidades del Parlamento Central o Federal incluyen la defensa nacional, el comercio interprovincial, el internacional, la inmigración, el sistema bancario y monetario, el derecho penal y la pesca. Las Cortes le han otorgado al Parlamento Federal facultades sobre la aeronáutica, el transporte marítimo y terrestre (ferrocarril), la difusión por radio y televisión y la energía atómica.

Las legislaturas regionales o provinciales tienen bajo su responsabilidad los ámbitos de la educación, los derechos civiles y de propiedad, la administración de la justicia, el sistema de hospitales, los recursos naturales dentro de sus fronteras, la seguridad social, la salud y las instituciones municipales.

“El sistema electoral canadiense esta basado en el usado en el Reino Unido. El Parlamento Federal Canadiense está compuesto por una Cámara Alta (el Senado), cuyos miembros son designados por el

*Gobernador General con la recomendación del Primer Ministro y una parte elegida o la Cámara Baja (The House of Commons)*⁵⁴.

El Senado tiene su modelo en la Cámara Alta Británica, designados y representan a las cuatro principales regiones de Notario, Québec, las Provincias Atlánticas y las Provincias del Occidente. La Cámara Alta tiene los mismos poderes que la Cámara de los Comunes, con algunas excepciones.

La Cámara de los Comunes o Cámara Baja es el principal cuerpo legislativo. Tiene 295 miembros, uno por cada una de las 295 circunscripciones o distritos electorales. La Constitución Canadiense requiere que se elija a una nueva Cámara Baja al menos cada 5 años. Como en el Reino Unido y los Estados Unidos, los canadienses simplemente eligen un sólo miembro por cada distrito electoral en una sola ronda de votación por boleta electoral.

En cada circunscripción, el candidato que obtiene la mayor cantidad de votos es elegido, aún si obtuvo menos de la mitad de total de votos. Los candidatos casi siempre representan a un partido político reconocido, aunque en algunos casos se postulan como independientes y el partido que gana el mayor número de escaños normalmente forma el gobierno. Acto seguido, el Gobernador General le pide al líder de ese partido que sea el Primer Ministro.

La verdadera autoridad ejecutiva está en manos del Gabinete, bajo la dirección del primer ministro, quien generalmente es el líder del partido con mayor número de escaños en la legislatura y posee extensos poderes; asimismo, el Primer Ministro es quien elige a los miembros del Parlamento del Partido en el poder.

⁵⁴ Canada's Electoral System. *How it evolved and how it works*. Folleto publicado por Elections Canada, Canadá, 1997. p. 5.

En un sentido estricto, el Primer Ministro y el Gabinete son asesores de la Reina. Pero, *de ipso*, el poder está establecido en el Gabinete, y el Jefe de Estado (El Gobernador General) actúa siguiendo sus recomendaciones. El Gabinete desarrolla sus obligaciones mediante la intervención de departamentos federales, consejos o juntas especiales, comisiones o corporaciones estatales.

3.1.1. Antecedentes

La primera influencia sobre el voto en el extranjero en Canadá data de principios de siglo XX, cuando se otorgó el derecho de votar por correo al personal militar que servía al país en la Primera Guerra Mundial.

“Las enfermeras que entonces prestaban sus servicios en Europa - llamadas Bluebirds- también obtuvieron el derecho de votar por correo, con lo cual se convirtieron, irónicamente, en las primeras mujeres canadienses en votar.

En 1917, el Parlamento canadiense aprobó la Ley Electoral para Tiempos de Guerra y la Ley de Electores Militares. El derecho al voto se extendió, temporalmente, a todos los súbditos británicos, hombres y mujeres, que fuesen miembros activos o retirados de las Fuerzas Armadas canadienses. Asimismo, otorgó provisionalmente el derecho al voto a los hombres de la población civil que, aunque no fueran propietarios de tierras como lo prescribía la legislación provincial, sí tuvieran un hijo o nieto alistado en las Fuerzas Armadas. De igual manera, las mujeres residentes en Canadá que tuvieran un padre, madre, esposo, hijo o hija, hermano o hermana sirviendo en el ejército obtuvieron temporalmente el derecho al voto”.⁵⁵

⁵⁵ Participación de Jean Pierre Kingsley (Director General de Elecciones Canadá) Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México Sobre el Voto en el Extranjero. Septiembre de 1998.

Esta la consideración que en ese tiempo el gobierno tenía motivos partidistas para autorizar este tipo de votación. Debido a que la popularidad del gobierno estaba decayendo aceleradamente porque había llamado a filas a ciudadanos comunes para enviarlos a la guerra. Para que el gobierno en el poder ganara las elecciones era fundamental que pudiera votar el máximo número de simpatizantes con el servicio militar obligatorio. El número de mecanismos electorales para facilitar el voto aumentó durante la década de 1940. Uno de los principales cambios procesales en la administración electoral fue la introducción de las normas especiales de sufragio para el personal militar que servía en ultramar durante la Segunda Guerra Mundial.

“En 1955, se extendió el voto postal para incluir a los cónyuges del personal de las fuerzas armadas y permitirles votar cuando les acompañaban a un puesto fuera del distrito electoral donde tenían su lugar de residencia”.⁵⁶

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

“El Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá mantiene una lista de todos los funcionarios federales que tienen derecho al voto; esta lista se pone a disposición de la Dirección General de Elecciones de Canadá durante las elecciones para asegurar que voten sólo los electores que tienen derecho. El mismo sistema de voto de doble sobre que se utiliza en las Fuerzas Armadas se emplea para los funcionarios públicos y los familiares bajo su cargo que residen fuera de Canadá.

⁵⁶ *ibid.*

En 1977, este derecho se extendió a los civiles que trabajan para las Fuerzas Armadas (por lo general, profesores y personal administrativo de apoyo en escuelas al interior de bases militares canadienses)".⁵⁷

Sin embargo, todavía no podía votar el común de los canadienses que se encontraban lejos de su circunscripción durante un periodo electoral.

Como consecuencia de las enmiendas de 1993, una de las más importantes, a la Ley Electoral Canadiense, modificaron las normas especiales de sufragio que actualmente incluyen a todos los electores con derecho a voto que residen fuera de Canadá.

Es importante señalar que la votación postal introducida originalmente para beneficiar a los electores militares, permite que votar sea más accesible para cualquier persona sin importar dónde se encuentren durante una elección federal o una consulta popular. Actualmente todo ciudadano canadiense que se encuentre de viaje en el extranjero o que resida fuera del país, puede ejercer su derecho al voto, siempre que no haya permanecido fuera de Canadá durante más de cinco años consecutivos desde su última estadía en Canadá y que tenga el propósito de retornar a residir en el país en un momento dado.

Todas estas mejoras al sistema electoral en el transcurso de este último siglo han facilitado el acceso al voto y mejorado las prácticas administrativas, dotando de mayor flexibilidad al sistema electoral.

⁵⁷ *ibid.*

3.1.2. Organización y Procedimiento

La función de organizar las elecciones en Canadá esta en manos del organismo denominado Elections Canada⁵⁸, mismo que se encuentra dirigido por The Chief Electoral Officer of Canada (Oficial Electoral en Jefe de Canadá), persona designada por la Cámara Baja para vigilar el proceso electoral y verificar que todas aquellas personas que se encuentran calificadas para votar lo hagan. El Oficial Electoral en Jefe de Canadá y el personal de Elecciones Canadá no tiene ningún vínculo con partido político alguno o con el gobierno que se encuentre en el poder.

Como ya se mencionó, el sistema electoral canadiense permite que un mayor número de electores puedan ejercer su derecho al voto. El ciudadano canadiense que se encuentre fuera de su territorio, puede utilizar una boleta electoral especial que se envía por correo cuando éste no puede depositar su voto en persona.

La legislación electoral canadiense establece que los ciudadanos con estadía fuera de su país, pueden votar en elecciones federales, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad:

“Llenar la forma de registro, boleta electoral especial, en tiempo y forma, y remitir su voto en los plazos establecidos a Canadá. Se califica para votar en elecciones federales si es un ciudadano canadiense que vive fuera del país, si ha alcanzado la mayoría de edad (18 años) para el día de la elección y si ha residido fuera de Canadá por menos de 5 años consecutivos y pretende regresar y establecer domicilio en el país”.⁵⁹

⁵⁸ *Elecciones Canadá* es un organismo apartidista e independiente del Parlamento responsable de llevar a cabo los procesos electorales federales y referéndums en Canadá.

⁵⁹ Participación de Carol Lesage (Director de Operaciones de Elecciones Canadá) Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México Sobre el Voto en el Extranjero. Septiembre de 1998.

Se está exento del requisito de la residencia de 5 años consecutivos si es funcionario del servicio público federal o de una provincia de Canadá; si es un empleado de una organización internacional de la cual Canadá sea miembro o con la que contribuya, si es canadiense militar o maestro, o personal administrativo dentro de las fuerzas armadas de Canadá, si es cónyuge o dependiente económico de un elector con responsabilidad de una de las categorías mencionadas.

*“Para tener derecho a votar con boleta electoral especial cuando residen en el extranjero, los electores canadienses deben llenar un formulario de solicitud indicando su dirección actual y una dirección en Canadá para determinar su distrito electoral... El plazo límite para registrarse en el padrón electoral es el día anterior a la votación, es decir el martes (día 6) a las 18:00 horas”.*⁶⁰

El registro puede ser llevado a cabo en cualquier momento, no necesariamente cuando sea tiempo de una elección. Es responsabilidad de cada elector que el formato de registro llegue en tiempo y forma, a la oficina de Elecciones Canadá, es decir, antes de las 18:00 horas del martes anterior a la elección. La fecha límite de recepción de la boleta electoral es el día de la votación hasta las 18:00 horas, ya que por ley si ésta no llega a tiempo no podrá ser tomada en cuenta. Algo novedoso en el sistema, representa el uso del fax, esto implica que la documentación o la solicitud deberá ser enviada directamente a la oficina de Elecciones Canadá, al número de fax que esta a disposición del público en general.

Las solicitudes de registro se encuentran disponibles en cualquier embajada o consulado canadiense alrededor del mundo, se pueden obtener electrónicamente de la página de Internet de la Dirección General de Elecciones o pueden solicitarse directamente de la Dirección General de Elecciones Canadá.

⁶⁰ *ibid.*

Dichas solicitudes deben contener:

- Nombre
- Sexo
- Dirección en la cual se desea recibir la documentación electoral
- El idioma oficial
- Número telefónico, incluyendo el código del país o del área, en donde se pueda ser localizado (cuando se tenga)
- Número de fax, si se tiene
- Último domicilio en Canadá o el actual si es el del cónyuge o pariente; si se es dependiente. Deberá ser señalado con calle y número, no apartados postales; este domicilio determinará el distrito donde será contado el voto
- La fecha en que abandonó Canadá, puesto que si salió del país por más de 5 años, le serán aplicables los criterios de los dependientes económicos o del trabajo fuera de Canadá que anteriormente vimos; y
- Declaración completa de la edad; fecha en que se desea regresar a Canadá, fecha y firma.

Además, es requisito necesario que se anexe a la solicitud de registro en fotocopias, la primera y segunda página del pasaporte o el certificado de ciudadanía canadiense y si no es posible, el acta de nacimiento o acta bautismal que prueben su nacimiento en Canadá. Con el único fin de que se compruebe la ciudadanía canadiense.

Si se encuentra en los casos del servicio público o las fuerzas armadas fuera de Canadá, deberá enviar copia fotostática de la identificación de empleado y si esta no está disponible, una carta que acredite la organización por la cual trabaja, firmada por una autoridad oficial que muestre el nombre del elector.

Los datos de los canadienses residentes en el extranjero se inscriben en el Registro de Canadienses No Residentes, este registro es permanente y se actualiza constantemente con los datos que los mismos canadienses proporcionan.

*“La información en el Registro de Canadiense No Residentes se compara con la información contenida en el Padrón Nacional Electoral para asegurar que ningún elector esté registrado por partida doble y evitar así la posibilidad de una duplicación de votos”.*⁶¹

*“Si el registro es aprobado, el nombre de elector será adicionado a la International Registry of Electors (Registro Internacional de Electores), información confidencial que será usada únicamente para propósitos electorales”.*⁶²

Posteriormente, se envía a todos los electores residentes en el extranjero con derecho a voto un paquete especial de votación.

La documentación electoral de este paquete especial de votación consta de: una boleta electoral, un sobre interno, sobre externo, y un sobre postal con la dirección a la cual debe devolverse el paquete.

⁶¹ *ibid.*

⁶² Elections Canada. Voting by Canadians residing outside Canada, Registration form and guide. (Guía y Forma de registro para votar de los canadienses que residen fuera de Canadá).

El procedimiento a seguir es sencillo:

- Primero: se marca la boleta por el candidato electo (el elector vota por un candidato, no por un partido político).
- Segundo: se inserta la boleta en el sobre interior y se sella.
- Tercero: se coloca el sobre interior dentro del sobre externo y se sella, firmándolo y fechándolo, para fines de verificación el sobre externo contiene un código de barras.
- Cuarto: se introduce el sobre exterior en el sobre postal con porte pagado y se envía a la Dirección General de Elecciones Canadá, en Ottawa.

*“Cuando el sobre llega a la sede de la Dirección General de Elecciones, el sistema hace una lectura electrónica del código de barras. Este procedimiento verifica que la boleta electoral haya sido realmente emitida por la Dirección General de Elecciones para un elector registrado y que no se haya recibido antes otra boleta electoral del mismo elector en cuestión”.*⁶³

El conteo de boletas electorales se inicia a más tardar cinco días antes del día ordinario de la votación y es efectuado por funcionarios de la División de Sufragios Especiales. Una vez contados todos los votos se envían los resultados a los escrutadores de cada distrito electoral.

⁶³ Participación de Carol Lesage (Director de Operaciones de Elecciones Canadá) Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México Sobre el Voto en el Extranjero. Septiembre de 1998.

Grosso modo este es el proceso para la emisión del voto del ciudadano canadiense que reside en el extranjero, siendo de suma importancia; la gran participación ciudadana y la conciencia política.

Algunos de los costos en sus pasadas elecciones fueron:

- *“Elecciones Generales de 1993 (incluyendo los costos para iniciar el programa): \$911,000 dólares canadienses.*
- *Costos por elector: \$59.97 dólares canadienses.*
- *Elecciones Generales de 1997: \$233,513 dólares canadienses.*
- *Costo por elector: \$13.60 dólares canadienses”.*⁶⁴

3.2. El Sistema de Estados Unidos de América

Como se vio en el sistema canadiense, en el caso de los Estados Unidos también las limitaciones al voto en el extranjero han cambiado de acuerdo con la época en que le corresponde su aplicación.

Cabe mencionar que, en los Estados Unidos no existe una autoridad central a nivel federal para administrar las elecciones. Las oficinas federales con alguna responsabilidad electoral usualmente están limitadas a asuntos de políticas generales y supervisión.

Al respecto, la Suprema Corte de Estados Unidos se ha involucrado en estas cuestiones. En 1964, la Corte señaló:

⁶⁴ *ibid.*

*“Ningún derecho es más precioso en un país libre que aquel de tener voz en la elección de aquellos quienes hacen las leyes bajo las cuales... debemos vivir. Otros derechos son ilusorios si el derecho de votar es socavado”.*⁶⁵

La Constitución de los Estados Unidos otorga a los estados la autoridad de determinar la manera para celebrar comicios. Hay que recordar que la elección del presidente no se realiza por votación popular directa.

Con la excepción de ciertas áreas, como la de derechos civiles, votantes discapacitados, financiamiento de campañas, electores militares y residentes en el extranjero, el gobierno federal se ha mostrado reacio a imponer leyes y regulaciones electorales a los estados. El proceso o forma de votación es visto generalmente como un derecho de los estados.

*“Tomando en cuenta a los 50 estados, al Distrito de Columbia, a las Islas Vírgenes, Puerto Rico, Guam y Samoa Americana, existen al menos 55 diferentes leyes electorales, a nivel estatal, que rigen el proceso de votación de los ciudadanos estadounidenses. Agréguese a esto el hecho de que la mayoría de los condados tienen su propia interpretación de los procesos electorales y así se tienen más de 3,000 diferentes leyes o regulaciones con respecto al voto en los Estados Unidos”.*⁶⁶

⁶⁵ Alexander Bott. *Handbook of United States Elections Laws and Practices*. USA, Greenwood Press, 1990. p. 2.

⁶⁶ Participación del Ex - Director del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos, Henry Valentino. En la Conferencia Trilateral Sobre el Voto en el Extranjero. 2-3 de septiembre de 1998.

Uno de los requisitos que deben cumplir para ejercer el derecho a voto es la ciudadanía, requisito que en todos los estados del país de las barras y las estrellas se debe tener. En adición a la 14^a Enmienda, el ciudadano es aquél que nace o se naturaliza norteamericano, hay numerosas leyes que manejan casos específicos para la adquisición de la ciudadanía. Cualquiera que desee votar y que su ciudadanía sea incierta, es decir, que no tenga aún la certeza de haber adquirido la nacionalidad norteamericana, deberá verificar su situación legal en la oficina del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, para establecer su situación real y poder obtener su registro en la comunidad en donde se encuentre residiendo.

Cada estado menciona en su constitución o en sus estatutos que el votante debe tener residencia del estado en el que se encuentra para poder votar en las elecciones locales; puesto que votar en más de un estado implicaría un delito. El hecho de que una persona establezca un domicilio de buena fe (y aunque en la legislación norteamericana no establece con claridad una definición de residencia de buena fe), implica que deberá votar en la elección del estado donde se establece. Muchos estados requieren que la persona debe residir en el lugar por un periodo específico de tiempo, generalmente 30 días antes de ser autorizados para votar o que se registren 30 días antes de la elección.⁶⁷

La ley establece para todo el país de manera uniforme regulaciones respecto del registro para ausentes y boletas de ausentes en las elecciones presidenciales.

⁶⁷ Las legislaciones definen cuidadosamente esta cuestión, señalando que la residencia se refiere al domicilio permanente del votante, al lugar al cual tiene la intención de regresar después de una ausencia temporal.

3.2.1. El Origen del Voto en el Extranjero

El voto en el extranjero de los ciudadanos estadounidenses está directamente relacionado al voto del personal militar. El inicio histórico del voto en los Estados Unidos demuestra que los estados lo limitaron a los terratenientes masculinos y blancos quienes debían votar en persona en el local de votación de su distrito o recinto. En ese tiempo no existían disposiciones para el voto en ausencia.

Fue hasta la Guerra Civil estadounidense, de 1861 a 1865, que se dio atención a la manera en que podrían votar los militares que se encontraban lejos del lugar de su residencia. La mayoría de las unidades militares estaban formadas por grupos de hombres de una ciudad, pueblo o villa en particular. Así, cuando se acercaba el periodo electoral, se consideraba que la ausencia de estos hombres de su lugar de votación podría tener un impacto significativo en el resultado de las elecciones.

Por tanto, debieron tomarse medidas para que votaran los soldados. El voto en ausencia no era una opción. A los comandantes tanto del ejército del Norte como del Sur se les dijo que llevaran a sus hombres a casa para votar. Después de la elección, se descubrió que muchos de los comandantes no sólo llevaron a sus hombres a casa para votar sino que además les decían cómo votar. En otros casos, por lealtad y sin presión, los soldados votaban del mismo modo que sus comandantes. El así llamado voto militar tuvo un impacto significativo sobre el resultado de las elecciones.

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

“Aunque varios estados estaban considerando leyes para permitir el voto a ciudadanos alistados en el ejército, nada se hizo porque el Secretario de Guerra dijo que los soldados estaban muy ocupados luchando en la guerra y no tenían tiempo para votar”.⁶⁸

Entre el final de la Primera Guerra Mundial y el principio de la Segunda, varias legislaturas estatales comenzaron nuevamente el debate para permitir el voto ausente de los ciudadanos en el ejército. Fue hasta 1942 que se adoptó la primera ley federal con respecto al voto ausente del personal militar durante una guerra. Sin embargo, esa ley solamente recomendaba que los estados dispusieran el voto ausente de los militares, por lo que tuvo poco o ningún efecto sobre las elecciones de 1942.

En 1944 fue aprobada otra ley federal que recomendaba a los estados que al personal militar y a los ciudadanos en organizaciones afiliadas o de apoyo a las fuerzas armadas, tales como la Cruz Roja, se les permitiera registrarse y votar en ausencia durante una guerra. El presidente Roosevelt no firmó el proyecto, pero de cualquier forma se convirtió en ley. La mayoría de los estados cumplieron, limitando el voto ausente del personal militar durante periodo de guerra, de manera que sus leyes sobre voto ausente expiraron con el final de la guerra.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el presidente Harry S. Truman comisionó un estudio para evaluar lo que debería hacerse para permitir el voto ausente por parte del personal militar, pero la guerra de Corea interrumpió este estudio.

“El presidente Eisenhower comisionó otro estudio que resultó en la primera ley federal completa que cubriera el voto ausente por parte

⁶⁸ *ibid.*

de personal militar: la Ley Federal de Asistencia Electoral de 1955 (Federal Voting Assistance Act of 1955 FVAA).

*Esta ley recomendaba que los estados permitieran registrarse y votar en ausencia a los militares que, de no ser por el servicio militar, serían elegibles para votar en persona. La ley dispuso el nombramiento de un comisionado presidencial para su administración. El presidente Eisenhower designó al Secretario de Defensa como comisionado presidencial. La ley además incluyó a los cónyuges y dependientes de los militares, así como a los civiles en el exterior al servicio del gobierno y a aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas. La ley también dispuso el uso del formulario Solicitud Federal por Tarjeta Postal (Federal Post Card Application FPCA) para solicitar formas de registro estatales o locales y boletas de ausencia”.*⁶⁹

En 1968, la *Ley Federal de Asistencia Electora* fue enmendada para exigir a los estados que permitieran la inscripción y el voto en ausencia para cargos federales (Presidente, Vicepresidente, Senado y Cámara de Representantes) para los ciudadanos contemplados en la ley, militares, cónyuges y dependientes, civiles en el exterior al servicio del gobierno y aquellos en organizaciones afiliadas con las fuerzas armadas. Recomendaba que se les permitiera votar en comicios estatales y locales.

Fue hasta 1975 que el Congreso consideró una legislación que permitiera el voto en ausencia de ciudadanos residentes en el exterior.

“Las organizaciones de ciudadanos estadounidenses en el exterior comenzaron a solicitar al Congreso el derecho del voto. Debía considerarse que los ciudadanos estadounidenses pagaban

⁶⁹ *ibid.*

*impuestos federales sobre sus ingresos, independientemente de donde vivieran. Las acciones de los ciudadanos civiles residentes en el exterior resultaron en la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior de 1975 (Overseas Citizen Voting Rights Act of 1975 – OCVRA)”.*⁷⁰

Esta ley exigió a los estados que permitieran a cualquier ciudadano que hubiera residido en su jurisdicción antes de trasladarse fuera del país, registrarse y votar en ausencia en ese estado en las elecciones para cargos federales. Esta ley disponía además que el presidente, en ese momento Jimmy Carter, designaría a alguien que administrara las disposiciones federales. Aunque esta ley se aplicaba solamente a civiles residentes fuera de los Estados Unidos, el presidente Carter designó al Secretario de Defensa como comisionado presidencial.

*“Los ciudadanos civiles en el exterior se preocuparon de que si solicitaban boletas de ausencia en el estado de su residencia anterior a su partida, el estado les aplicaría impuestos a sus ingresos a pesar de que ahora vivían en el exterior. Esto de hecho sucedió cuando muchos ciudadanos en el exterior solicitaron inscripción y boletas de ausencia amparados bajo la OCVRA. En 1978, el Congreso enmendó la OCVRA prohibiendo la aplicación de impuestos a un ciudadano por el solo hecho de votar”.*⁷¹

En 1986, la *Ley Federal de Asistencia Electora* y la *Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior* se integraron en una sola ley

⁷⁰ *ibid.*

⁷¹ *ibid.*

llamada “*Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior*” (*Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act – UOCAVA*). Esta nueva ley autorizó una Boleta Federal con espacios en blanco para el voto en ausencia (*Federal Write –in Absentee Ballot – FWAB*); aumentó la autoridad del comisionado presidencial en sus relaciones con los estados, autorizó al comisionado presidencial para diseñar y modificar la *Solicitud Federal por Tarjeta Postal*, y estableció disposiciones para asegurar el cumplimiento de los requerimientos de ley. La *Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior* sigue en vigor a la fecha.

Hoy en día, el artículo II, sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América, da a los estados la autoridad de determinar la manera que consideren más apropiada para la organización de las elecciones. El artículo I, sección 4 garantiza a las legislaturas de los estados el poder de determinar los tiempos, lugares y maneras de realizar las elecciones para senadores y representantes. De tal modo, la legislación estadounidense permite a los estados establecer sus propios requisitos para determinar la idoneidad de los votantes, por lo que cada estado está dotado de decisiones propias para ejercer el control sobre sus propias elecciones.

La 1ª Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos específicamente rechaza que el Congreso haga una ley que prohíba el libre ejercicio de una religión o que limite la libertad de expresión o de prensa o el derecho a la libre asociación. En ninguna parte en el texto de la Primera Enmienda se encuentra una referencia al derecho fundamental de votar en elecciones libres y en consecuencia, no se define quien tiene el derecho de votar. Sin embargo, la falta de una declaración afirmativa no redundará en desprotección a los individuos o a los votantes.

El proceso de votación por parte de votantes en el extranjero se ha uniformado, tomando en cuenta la existencia de leyes en 55 jurisdicciones estatales distintas.

Actualmente, “El Programa Federal de Asistencia Electoral (FVAP por sus siglas en inglés) administra la Ley de Sufragio en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior (UOCAVA por sus siglas en inglés), la cual contempla los derechos electorales de todos los miembros de los servicios uniformados, la marina mercante y sus familiares, así como de todo ciudadano estadounidense que resida fuera de los Estados Unidos. Al ejercer las responsabilidades de esta ley, el FVAP proporciona información y materiales a estos ciudadanos, para asegurarse de que comprendan la forma en que pueden participara desde cualquier lugar del mundo donde se encuentren. El Secretario de la Defensa es designado por el presidente como el responsable de las funciones federales de la UOCAVA”.⁷²

Todos los estados permiten registro de ausentes del personal, cónyuges y dependientes que sirvan a las fuerzas armadas, la marina mercante, civiles que trabajan para el gobierno fuera de los Estados Unidos (embajadas, consulados) y de personas que se encuentren en grupos religiosos o de ayuda en conjunto con el ejército, tales como la Cruz Roja Americana. Una innovación que ayudó al registro de dichos ciudadanos es el “*Federal Post Card Application*” (FPCA), sistema que ayuda a que el personal militar lleve a cabo con más facilidad sus trámites.

En 13 estados es necesario recibir el registro por esta vía. En 9 estados van más allá y permiten el voto del personal militar sin haber sido inscritos. Este registro para los civiles podrá ser efectuado por correo, solicitando a la

⁷² Participación de Scott Wiedmann Subdirector del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos. En la Conferencia Trilateral Sobre el Voto en el Extranjero. 2-3 de septiembre de 1998.

oficina electoral que le corresponda su inscripción o solicitando a la embajada o consulado de su país las formas correspondientes.

Como ya se mencionó, el oficial del estado encargado de la responsabilidad legal de todo el sistema electoral es el Secretario de Estado. La Secretaría usualmente tiene a su cargo una organización que supervisa las políticas a seguir y que supervisa pasa a paso la elección. A nivel municipal o condal, en los Estados Unidos se denominan counties o condados, el registro puede recaer en organismos tales como el *Board of Electios Supervisors (Junta de Supervisores de Elección)*, *County Board of Registrars (Junta de Registro del Condado)*; *County Election Comisión (Comisión Electoral del Condado)* o *Board of Civil Authority (Junta de Autoridad Civil)*.

En pequeñas comunidades el registrador puede ser un juez de paz o el clérigo del pueblo. La mayoría de estos organismos y comisiones se encuentran supervisados por los partidos políticos o representantes de los candidatos involucrados en la elección correspondiente.

Los tiempos para el registro varían considerablemente. En un gran número de estados los días y horas en que un elector puede ser registrado puede terminar semanas antes de la elección.

3.2.2. El voto de los ausentes y detalles en el procedimiento

Para los estadounidenses los ausentes (*absentees*) son todas aquellas personas que se encuentran fuera de su domicilio o residencia. Esto incluye a todos los ciudadanos norteamericanos fuera de su domicilio, que se encuentren tanto dentro como fuera de los Estados Unidos.

Para estos supuestos se ha empleado desde hace varios años una boleta especial para los ausentes. Sin embargo, existen serias dificultades que se relacionan o que tienen que ver con el voto de los ausentes.

En este caso, la administración del programa para ejercer el voto ausente requiere de la coordinación entre los departamentos y agencias del Poder Ejecutivo, los servicios uniformados, el Congreso de los Estados Unidos, los gobiernos estatales y locales y los partidos políticos. Los arreglos alternativos requieren de grandes gastos y de más trabajo para los oficiales encargados de la elección o de registro, los cuales deben proveer las boletas especiales para el voto de los ausentes, ponerlas a fácil disposición de los electores, distribuir las y establecer un agente encargado de la recepción de dichas boletas, así como tomarlas en consideración al momento de los conteos finales.

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

Pero no todos los ausentes encuentran facilidades para ejercer su derecho al voto. Algunos ciudadanos norteamericanos residentes fuera de su país encuentran problemas específicos cuando no se les extiende o envía la boleta electoral correcta o no son registrados debidamente.

Según Scott Wiedmann, *“Uno de los problemas más persistentes que enfrentan los lectores militares y civiles en el exterior, es el lapso de tiempo extremadamente corto del que disponen para recibir la documentación, emitir su voto y regresar su boleta para ser contabilizada”*.⁷³

⁷³ Participación en la Conferencia Trilateral Sobre el Voto en el Extranjero. 2-3 de septiembre de 1998.

El elector puede presentar una solicitud escrita para inscripción o boleta de ausencia o una *Solicitud Federal por Tarjeta Postal* a la autoridad electoral del lugar en que es elegible para votar. La *Solicitud Federal por Tarjeta Postal (FPCA por sus siglas en ingles)* es un formato utilizado para que de manera simultánea se solicite el registro y la boleta correspondiente para depositar el voto en ausencia, y es aceptada por todos los estados y territorios de los Estados Unidos. Los formatos de *Solicitud Federal por Tarjeta Postal* se encuentran disponibles en todas las embajadas, consulados e instalaciones militares en el exterior.

Al recibir la solicitud escrita, la autoridad electoral local verifica que el elector es elegible para votar en esa jurisdicción, y le envía la boleta de voto en ausencia por correo, este envío requiere de 45 días de tránsito, tiempo necesario para que las boletas de voto en ausencia enviadas por correo internacional o mediante las oficinas postales militares en el extranjero lleguen a los electores.

“Este tiempo de transito es especialmente necesario debido a la ubicación remota de muchos de nuestro personal militar y ciudadanos en el exterior, tales como marinos y marines embarcados, pilotos aviadores y marinos en sitios aislados alrededor del mundo, así como personal del Departamento de Estado y ciudadanos contratados por corporaciones multinacionales estadounidenses en áreas remotas.

*La FVAP monitoria el envío por correo de las boletas por parte de los estados, para garantizar que se contemple el tiempo necesario para su transito”.*⁷⁴

⁷⁴ Participación de Scott Wiedmann Subdirector del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos. En la Conferencia Trilateral Sobre el Voto en el Extranjero. 2-3 de septiembre de 1998.

Es importante destacar que el elector estadounidense que se encuentra fuera del lugar de su residencia puede votar en elecciones de tipo local y federal, por lo que éste puede recibir dos tipos de boleta de voto, la diferencia radica en que una de ellas es conocida como *Boleta Federal para el Voto en Ausencia (FWAB, por sus siglas en inglés)*.

Si por alguna situación los ciudadanos no tienen el tiempo suficiente para votar y regresar la boleta antes del vencimiento del plazo en el estado correspondiente, el *Programa Federal de Asistencia Electoral* trabajará con los funcionarios estatales para acordar la extensión de tiempo utilizado para el tránsito del material electoral en base a un acuerdo *ad – hoc*.

Todos los estados siguen en esencia el mismo procedimiento para obtener y marcar la boletas de los ausentes, aunque en cuanto a los tiempos varían de acuerdo a cada estado.

*“Un estado puede permitir que la boleta sea transmitida por medios electrónicos, ya sea hacia o por parte del elector, así como aceptar la Boleta Federal para el Voto en Ausencia (FWAB) para cargos que no sean de rango federal, o bien extender el plazo límite para la recepción de boletas provenientes de los electores en ausencia. Si los funcionarios estatales no tienen esta flexibilidad, como consecuencia de sus propias leyes o por falta de disposición para cooperar, el Programa Federal de Asistencia Electoral se coordinará con el Departamento de Justicia para dictaminar legalmente alguna de las alternativas antes señaladas”.*⁷⁵

Algunos estados requieren que la *Solicitud Federal por Tarjeta Postal*, el *Formato Estatal de Registro* o el sobre en el que el elector envíe las boletas respectivas estén certificados por un oficial autorizado para ello.

⁷⁵ *ibid.*

El material electoral contiene normalmente las instrucciones a seguir para completar el procedimiento que establece que el elector realizó su voto en presencia de un notario público o en presencia de un oficial autorizado.⁷⁶ En presencia de cualquiera de las mencionadas autoridades, el elector marcará su boleta sin divulgar por quién lo hizo. La boleta es depositada en el sobre especial que será sellado. En algunos estados es necesario que la autoridad ante la cual se llevó a cabo el trámite, ponga su sello en el sobre interno o en la funda. El sobre es enviado por correo, de preferencia certificado o registrado a la oficina del oficial encargado de la elección.

El votante ausente deberá enviar su boleta lo más pronto posible, ya que en muchos estados la documentación electoral debe llegar con anticipación a la fecha de la elección. Si la boleta electoral llega después de la fecha señalada, se marca como no válida y se guarda aparte en cajas o archivos sin ser abierta. Dichas boletas quedan almacenadas por un tiempo, para el caso de que sea solicitada una investigación al respecto.

En muchos estados, las fundas electorales, así como los sobres contenidos dentro de ellas, son enumeradas, con la finalidad de verificar la autenticidad de la boleta electoral. Si una boleta electoral de ausente es impugnada, no podrá ser verificada por el elector el mismo día de la elección, aunque no resultaría importante, a menos de que el resultado de la votación dependiera de ella.

Cabe señalar que la *Solicitud Federal por Tarjeta Postal* y la *Boleta Federal para el Voto en Ausencia* no requieren franqueo postal si se envían por medio del sistema postal de los Estados Unidos o de alguna representación diplomática. De otro modo, el remitente debe pagar la tarifa regular especificada por el servicio postal local.

⁷⁶ Las exigencias notariales generan algunos problemas para los estadounidenses que viven en lugares donde tales servicios son difíciles y caros, o incluso imposibles de obtener.

Un recurso extraordinario es el sistema de transmisión electrónica. Este servicio permite que los materiales puedan ser enviados vía fax, por la autoridad electoral local al elector en el extranjero, incluyendo el registro de inscripción, el formato de solicitud de boletas y las propias boletas, en aquellos casos en los que el envío de los materiales por fax sea aceptado por las leyes estatales. Todos los demás requerimientos, tales como la notificación de las fechas límite y el formato de solicitud, se mantienen sin cambio cuando se envían por fax los materiales electorales.

Pero uno de los contactos más importantes para apoyar a los ciudadanos estadounidenses en el extranjero, es el denominado “*Servicio Ombudsman*”.

Scott Wiedmann explica que: “este mecanismo, único en su tipo, es un servicio alrededor del mundo que funciona mediante una línea de larga distancia gratuita e Interne para que el ciudadano o votante pueda entrar en contacto directo con el personal del Programa Federal de Asistencia Electoral. Actualmente proporcionan líneas telefónicas de larga distancia gratuita alrededor del mundo en 50 países”.⁷⁷

Desafortunadamente no fue posible acceder a los costos de sus procedimientos electorales, pero si se obtuvo datos de votación con respecto a la elección de 1996. Los votos de civiles y militares bajo la categoría de ausentes representaron el 31% del total de los sufragios emitidos.

⁷⁷ Subdirector del Programa Federal de Asistencia para el Voto de los Estados Unidos. Participación en la Conferencia Trilateral Sobre el Voto en el Extranjero. 2-3 de septiembre de 1998.

3.3. El Sistema Francés

Las actuales instituciones políticas de Francia se rigen por la Constitución de 1958 que dio origen a lo que es llamado la Quinta República y que fue desde sus inicios marcada por su doble sujeción al régimen parlamentario y al presidencial.

El régimen político francés es el de una República compuesta por 96 departamentos metropolitanos, 4 departamentos de Ultramar: Guadalupe, Martinica, Guyana y La Reunión; 2 colectividades territoriales con estatus particular: Mayotte y Saint-Pierre y Miquelon; 4 territorios de Ultramar: Nueva Caledonia, Polinesia, Wallis y Futura, Tierras australes y antárticas.

El régimen instaurado en 1958 es mixto y se presenta ante todo como un régimen parlamentario racionalizado, con un Poder Ejecutivo fuerte de tipo dualista. Descarta a la vez el régimen presidencial y el régimen de asamblea y se presenta como un sistema intermediario e híbrido susceptible de evolucionar según la práctica política.

El presidente de la república ocupa dentro de las instituciones políticas francesas, un lugar preeminente, ya sea que se trate de su legitimidad popular resultante de la elección, de la duración de su mandato (7 años) o debido a sus poderes que le permiten controlar al Ejecutivo, actuar sobre los distintos poderes públicos. Dichos poderes son:

1. Una función general de arbitraje, mediante la cual el presidente de la república es el árbitro entre los poderes públicos, a la vez que es el garante del respeto a la Constitución y del fundamento regular de las instituciones.
2. La dirección del Poder Ejecutivo, para lo cual el ejecutivo ejerce cuatro tipos de competencias:

- Nombra y revoca al Primer Ministro y a los ministros del gobierno.
 - Posee un poder reglamentario individual. El presidente nombra un Consejero de Ministros para puestos civiles y militares y, en la práctica, directamente a ciertos altos funcionarios (embajadores, directores de ministerios, magistrados superiores, etc), y nombra a otras mediante simples decretos sin pasar por el Consejo de Ministros (para promociones de magistrados o de oficiales). Firma las ordenanzas y decretos tomados en el Consejo de Ministros.
 - Detenta el poder de orientación en materia diplomática y militar.
 - Preside el Consejo de Ministros.
3. La intervención en el funcionamiento de los poderes públicos, para lo cual interviene en el proceso de revisión constitucional al disponer de la iniciativa y, luego, al escoger el modo de ratificación. Asimismo, detenta ciertos poderes con respecto al Parlamento, como son: el promulgar las leyes votadas por el Parlamento, la intervención en la convocación de sesiones parlamentarias extraordinarias; así como la de comunicación con las dos Asambleas del Parlamento mediante mensajes leídos por el presidente de cada una de las asambleas, ya que la tradición le prohíbe presentarse durante las sesiones.
 4. La consulta del pueblo. La Constitución permite al presidente hacer directamente un llamado al pueblo por vía de referéndum, descartando la intervención del Parlamento, con el propósito de hacer adoptar disposiciones de carácter legislativo. El presidente puede disolver la Asamblea Nacional por cualquier motivo y en cualquier momento, a reserva de hacerlo observando un lapso de un año entre dos disoluciones sucesivas.
 5. Los poderes especiales en caso de crisis grave. Para que este se dé las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad

del territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales se vean amenazados de manera grave o inmediata y que estas circunstancias tengan como consecuencia la interrupción del funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente dispondrá de plenos poderes. Este poder pretoriano sólo ha sido utilizado en abril de 1961, tras la tentativa de golpe de estado militar en Argelia.

El Primer Ministro es nombrado por el Presidente de la República. Conduce la acción del gobierno, es responsable de la Defensa Nacional, asegura la ejecución de las leyes, ejerce el poder reglamentario. Tiene el control de la actuación gubernamental y administrativa, a la vez que está a cargo, en el plan político, de la conducción de la mayoría parlamentaria.

La estructura gubernamental es colegial y jerarquizada. Sus miembros deben privilegiar la solidaridad y la cohesión gubernamental con respecto a los intereses de los partidos de los cuales provienen. A la cabeza se encuentra el Primer Ministro; enseguida se establece cierto orden protocolario. Primer figura el Ministro de Estado (preeminencia honorífica), le sigue el Ministro Clásico (Jefe de su Ministerio), después el Ministro Delegado (rango jerárquico de Ministro con cierta autonomía funcional pero dependiente del Ministro o del Primer Ministro para la definición de sus misiones) y finalmente, el Secretario de Estado (de menor rango y autonomía).

3.3.1. La Estructura del Parlamento

En materia política, este sistema bicameral es desigual y favorece a la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados). En materia legislativa, el sistema bicameral es igualitario, pero en caso de oposición entre las dos cámaras, es la Asamblea Nacional quien tiene la última palabra. Finalmente, en materia de

revisión constitucional, los poderes de ambas cámaras son estrictamente iguales.

Los diputados son electos por 5 años en sufragio universal directo y por escrutinio uninominal mayoritario de dos vueltas, lo cual implica la creación de circunscripciones electorales que en la actualidad llegan a 577.

El modo de escrutinio obedece a dos reglas simples:

- a) En la primera vuelta se consigue la victoria sólo si el candidato obtuvo, por un lado la mayoría absoluta de los sufragios expresados (la mitad de los votos más uno), y por otra parte, si recibió los votos de por lo menos la cuarta parte de los electores inscritos. En caso negativo, se procede el domingo siguiente a una segunda vuelta, en la cual basta con ganar la mayoría relativa (el mayor número de votos).
- b) La participación en la segunda vuelta está reglamentada: únicamente pueden participar los candidatos que hayan conseguido en la primera vuelta un mínimo de votos igual al 12.5% del total de electores inscritos.

El control de la regularidad de las elecciones es confiado al Consejo Constitucional, único habilitado para pronunciar eventuales invalidaciones (menos de 40 desde 1958).

El Senado representa principalmente a las entidades territoriales. Las elecciones senatoriales se organizan a nivel de Departamento o de Territorio de Ultramar. Se eligen de la misma manera que a los diputados.

El presidente de la Asamblea Nacional y el del Senado son elegidos por escrutinio secreto, el primero por la duración de la legislatura (5 años) y el segundo después de cada renovación parcial del Senado. El Presidente del

Senado es la segunda figura del Estado; en caso de deceso, de dimisión o de impedimento del Presidente de la República, es él quien asegura el interinato.

3.3.2. El Sistema Electoral

En Francia, como en todos los países democráticos, las elecciones justifican y fundamentan la autoridad de los gobernantes. La Constitución de 1958 plantea los grandes principios como el sufragio universal directo o indirecto (Art. 33), pero para las modalidades prácticas hacer referencia a leyes electorales, complementadas si es preciso, por textos reglamentarios.

Las condiciones necesarias para votar que deben reunir un ciudadano francés son las siguientes:

- Ser de nacionalidad francesa (las mujeres tienen el derecho de votar desde el 21 de abril de 1944);
- Ser mayor de 18 años (desde la ley del 5 de julio de 1981);
- No estar bajo tutela;
- No haber sido declarado en quiebra por un tribunal o condenado por crimen o delito, y
- Estar inscrito en una lista electoral.

Según la legislación francesa, sólo pueden crearse centros de votación en el exterior para aquellas elecciones en que todo el territorio francés se constituye como un distrito único; es decir, sólo en el caso de elecciones presidenciales y referéndums. En el caso de las elecciones que dividen al territorio francés en varias circunscripciones electorales, la legislación prohíbe

la creación de centros de votación en el exterior; estas elecciones incluyen las de orden municipal, cantonal, regional, legislativas nacionales y europeas.

En este contexto, los franceses residentes en el exterior tienen la posibilidad de participar en la vida política de su país a través de tres instancias: el voto directo e indirecto y el voto por procuración. En el primer caso, pueden ejercer su derecho al voto desde el exterior en las elecciones presidenciales y en los referéndums. En el segundo, eligen indirectamente a los Senadores que representarán sus intereses ante el gobierno francés, a través de la elección de los miembros de la Asamblea de Franceses en el Exterior (AFE). Finalmente, pueden ejercer el derecho al voto por procuración, en cualquier tipo de elección, mientras se encuentren inscritos en una lista electoral en Francia.

“Existen 48 circunscripciones electorales en el extranjero (agrupadas en dos zonas electorales) que no coinciden necesariamente con las circunscripciones consulares; es decir, un país puede contar con varias circunscripciones así como una circunscripción puede abarcar varios países”.⁷⁸

Para ejercer su derecho al voto, los franceses residentes en el exterior deben estar inscritos en una lista electoral (o registro de electores); a saber:

- Lista de un centro de votación perteneciente al consulado o la embajada de Francia.
- Lista electoral en una comuna de Francia.

⁷⁸ Décret n° 76-1172 du 14 décembre 1976 portant création de centres de vote à l'étranger (Ref: JO 21/12/1976. Pages: 7333/7334). Decreto n° 76-1172 del 14 de diciembre de 1976 sobre la creación de centros de votación en el exterior. Disponible en www.legifrance.gouv.fr (el texto completo de la ley no se encuentra disponible en esta página, sólo sus referencias generales).

- Lista de un centro de votación en el exterior y de una comuna de Francia.
- Listas electorales de la AFE.
- Listas electorales de un país de la Unión Europea.

Al momento de registrarse como ciudadano residente en el exterior ante las oficinas consulares, el interesado debe especificar en la lista en la que desea figurar inscripto: en la lista electoral de un centro de votación en el exterior y/o en la lista electoral para la elección de los miembros de la AFE.

El 15 de abril de cada año, las oficinas consulares se encargan de actualizar las altas y bajas de la lista electoral correspondiente a su circunscripción electoral. Estas operaciones se realizan una sola vez al año.

A partir del 1 de enero de 2006, las actuales listas electorales fueron reemplazadas por un registro electoral único llevado por cada embajada y cada puesto consular, tal y como lo hace una comuna en Francia. Este registro electoral único se utilizó por primera vez en 2006 en ocasión de la renovación trienal de los miembros de la AFE para los franceses residentes en Europa, Medio-Oriente y Asia.

Se estableció como fecha límite de inscripción en la lista única el 31 de diciembre de 2005.

Según la legislación electoral francesa, sólo pueden crearse centros de votación en el exterior para aquellas elecciones en que todo el territorio francés

se constituye como un distrito único (en el caso de elecciones presidenciales y referéndums).

En este contexto, los ciudadanos franceses residentes en el exterior pueden votar en las elecciones presidenciales y en ocasión de los referendos que se realicen en Francia⁷⁹ en la circunscripción que les corresponde por su lugar de residencia. Para ello, deben estar previamente inscritos como electores residentes fuera del territorio francés. Ello se realiza voluntaria y expresamente en las oficinas del consulado francés o en la embajada de Francia en el país de residencia.

Al momento de inscripción en el registro de franceses establecidos fuera de Francia, el ciudadano debe pedir la inscripción en la lista del centro de votación que le permitirá votar directamente en elecciones presidenciales y referendos. Una vez realizada la inscripción, queda automáticamente suspendido su derecho al voto en Francia para estos dos tipos de elecciones.

Para recobrar el derecho al voto en elecciones presidenciales y referendos en Francia, y al momento de finalizar su residencia en el exterior, el ciudadano francés deberá pedir por escrito su baja de la lista electoral en el extranjero y su reincorporación en las listas electorales en Francia. La inscripción en el exterior se mantiene hasta que el elector pide expresamente la baja y, por tanto, no es necesario renovarla para cada elección.

En el caso de las elecciones que se conforman sobre la base de varias circunscripciones electorales, la ley electoral en Francia prohíbe la creación de

⁷⁹ *Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République* (Ref: JO 01/02/1976. Page: 803/804). Ley orgánica n° 76-97 del 31 de enero de 1976 sobre el voto de los Franceses establecidos fuera de Francia para la elección del Presidente de la República. Disponible en www.legifrance.gouv.fr (el texto completo de la ley no se encuentra disponible en esta página, sólo sus referencias generales).

centros de votación en el exterior. Estas elecciones incluyen el orden municipal, regional, cantonal, legislativas nacionales y europeas⁸⁰. Así, en el caso de estos tipos de elecciones, los franceses residentes en el exterior que se encuentren inscritos en una lista electoral en Francia, cuentan con la posibilidad de ejercer el derecho al voto por procuración.

En este contexto, los franceses residentes en el exterior no pueden participar directamente de las elecciones antes mencionadas. Sin embargo, tienen la posibilidad de elegir indirectamente 12 senadores que representarán sus intereses ante ciertos organismos de gobierno, participando de la de los miembros de la Asamblea de Franceses en el Exterior (AFE).

Para participar de las elecciones que componen la AFE, los ciudadanos residentes en el exterior deben pedir expresamente la inscripción en la lista electoral de la AFE. En caso de no estar inscrito en el registro de franceses establecidos fuera de Francia, podrán pedir la inscripción a la lista del centro de votación con sólo presentar los documentos que acrediten y certifiquen su residencia en esa circunscripción electoral del exterior.

La Asamblea de Franceses en el Exterior⁸¹ fue creada en 1948 para representar los intereses de los ciudadanos franceses residentes en el exterior. Su rol principal es permitir a estos ciudadanos participar en la vida política de Francia y representar sus intereses e informar al Gobierno sobre las cuestiones y proyectos que interesan a esta comunidad así como el desarrollo de la presencia de los ciudadanos franceses en el exterior⁸².

⁸⁰ Según lo dispuesto por una ley sancionada en 2003, los franceses residentes en el exterior ya no cuentan con la posibilidad de participar de las elecciones europeas para la elección de sus representantes en el Parlamento europeo. Aun así, cuentan con la posibilidad de inscribirse –de no haberlo hecho previamente- antes del 31 de diciembre de cada año previo al año de las elecciones, en una lista electoral en Francia. Allí podrán ejercer su derecho al voto personalmente o por procuración. *Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative au mode de scrutin des élections européennes*. Ley n° 2003-327 del 11 de abril de 2003 relativa al modo de votación en elecciones europeas. Disponible en www.legifrance.gouv.fr o www.assemblee-afe.fr

⁸¹ Información disponible en www.assemblee-afe.fr

⁸² Además, los miembros de esta Asamblea están en contacto permanente con las autoridades francesas acreditadas en el país de residencia. Son miembros de derecho de las comisiones consulares competentes en materia de empleo y de formación profesional, de protección y acciones sociales y en materia de becas escolares. Información disponible en www.assemblee-afe.fr

Desde 1982, los miembros de la AFE son elegidos cada 6 años (y renovados parcialmente cada 3⁸³) a través del sufragio directo y universal.

La AFE es presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores y está compuesta de la siguiente manera:

- 150 miembros, llamados consejeros, elegidos por voto directo y universal de los ciudadanos franceses residentes en el exterior, por un período de 6 años. Pueden resultar electos uno o más consejeros en una circunscripción.
- 12 Senadores⁸⁴ electos por los 150 consejeros que componen la AFE. Estos senadores representan específicamente los intereses de los franceses residentes en el exterior ante los tres órganos más importantes de la vida política en Francia: el Senado, la Asamblea Nacional⁸⁵ y el Consejo económico y social. Los Senadores miembros de la AFE pueden proponer leyes o enmiendas a la legislación.
- 20 destacadas personalidades designadas por el Ministro de Asuntos Exteriores.
- Los 150 miembros también eligen una serie de representantes en organismos nacionales: 2 representantes ante el Consejo Económico y Social, 5 administradores para la caja de los franceses residentes en el exterior⁸⁶ y 15 administradores que representan a los interesados en el ámbito de esta caja.

⁸³ Las elecciones son organizadas cada 3 años (renovaciones parciales) alternando entre las dos *zonas electorales* (**serie A**: África y América; **serie B**: Europa, Asia y Oriente Medio).

⁸⁴ *Loi n° 83-390 du 18 mai de 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France* (Ref: JO 10/08/1983. Pages: 2590/259). Ley n° 83-390 relativa a la elección de los senadores representantes de los franceses establecidos fuera de Francia. Disponible en www.legifrance.gouv.fr (el texto completo de la ley no se encuentra disponible en esta página, sólo sus referencias generales).

⁸⁵ La Asamblea Nacional en Francia es el equivalente a la Cámara de Diputados.

⁸⁶ Caja de seguridad social.

Los franceses residentes en el exterior que participan en la elección de los miembros de la AFE cuentan, además, con la posibilidad de hacerlo a través de un sistema de voto electrónico (Internet). Para ello, se sancionó la Ley N° 2003-277⁸⁷ que autoriza el voto por correspondencia electrónica y el decreto que autorizó esta modalidad de votación en las dos circunscripciones electorales en Estados Unidos⁸⁸.

3.3.3. Voto por Procuración

El voto por procuración, consiste en elegir a alguien que votará en representación de uno. El que elige es el mandante, el elegido es el mandatario.

Todo elector francés que se encuentre fuera de Francia al momento de la realización de cualquier tipo de elecciones⁸⁹, ya sea de forma transitoria o permanente, puede ejercer su derecho al voto por procuración en la medida en que se encuentre inscrito en una lista electoral en Francia. Para ello, deberá designar un apoderado que votará en su lugar a condición de estar inscrito en la lista electoral de la misma comuna que el elector que se encuentra en el exterior.

En otras palabras, los franceses radicados en el exterior que deseen ejercer este derecho deberán estar o permanecer inscritos como electores en Francia y no realizar la inscripción como tal en la lista electoral del centro de votación perteneciente al consulado del país en el que reside. Por su parte, los franceses que se encuentran temporalmente en el extranjero, también podrán

⁸⁷ *Loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections de l'Assemblée des Français de l'étranger* (Ref: NOR: MAEX0306454L). Ley n° 2003-277 del 28 de marzo de 2003 que autoriza el voto por correspondencia electrónica de los franceses establecidos fuera de Francia para las elecciones de la Asamblea de franceses en el exterior. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/>

⁸⁸ *Décret n° 2003-396 du 29 avril 2003 relatif au vote par correspondance électronique des électeurs inscrits dans les circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique pour les élections du 1er juin 2003 au Conseil supérieur des Français de l'étranger* (Ref: NOR: MAEF0310019D). Decreto n° 2003-396 del 29 de abril de 2003 relativo al voto por correspondencia electrónica de los electores inscritos en las circunscripciones de Estados Unidos para las elecciones del 1 de junio de 2003 del Consejo Superior de franceses en el Exterior. Disponible en <http://www.assemblee-afe.fr/>

⁸⁹ Elecciones municipales, cantonales, regionales, legislativas, presidenciales o referéndums.

optar por esta modalidad en la medida en que se encuentren previamente inscriptos como electores en una comuna francesa.

La duración del derecho al voto por procuración es para una elección o un año en el caso de los franceses en tránsito o de un máximo de tres años para los franceses que residen de forma permanente en el exterior y que se encuentren regularmente inscriptos en el Registro de Franceses establecidos fuera de Francia ante el consulado correspondiente.

En relación a las boletas electorales, a diferencia de otros países en donde generalmente se acostumbra marcar con una cruz el nombre del candidato que aparece en una única lista para todos los contendientes, en Francia se escoge, en secreto, una boleta que lleva un solo nombre o una sola lista de entre las boletas disponibles. Por lo mismo, las boletas están proporcionadas por los mismos candidatos, y no por el gobierno, quien establece una lista de los impresores autorizados a quienes pueden acudir los candidatos.

El número de boletas proporcionado por cada candidato puede alcanzar el doble del número de electores inscritos, más hasta un 20%. Es usual enviar por correo una boleta a cada elector antes de las elecciones y proporcionar a las casillas electorales otra vez una boleta por elector, los 20% adicionales son utilizables para errores o retrasos en la entrega, y para los archivos de los poderes públicos y los mismos partidos. El tamaño está reglamentado según el número de nombres inscritos en la boleta. Cada candidato puede mandar imprimir un emblema en sus boletas.

Participan en la votación, para la primera vuelta, los electores que se encuentren inscritos en la lista electoral, los que presenten una orden legal que les reconoce el derecho de figurar en la lista, que llevan una "procuración" regularmente establecida o que dieron una "procuración" pero se presentan antes que el mandatario en la casilla electoral.

Para la segunda vuelta participan los electores inscritos en la lista y que se usó (y completó) en la primera vuelta y los que cuya inscripción fue ordenada entre las dos vueltas por vía judicial.

3.4. El Sistema Peruano

De este sistema resalta la obligatoriedad del voto de todos los peruanos que tienen entre los 18 y 70 años de edad, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, así lo establece la Constitución peruana:

Artículo 31. “El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años de edad. Es facultativo después de esa edad”.

Para todo peruano, en el Perú o el extranjero votar se convierte así en un derecho y un deber.

Además, la Constitución peruana de 1993 establece explícitamente el voto de los peruanos en el exterior:

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

Su ley establece que en el extranjero son las oficinas consulares las encargadas de los procesos electorales.

Como en otros países, el elemento de la ciudadanía juega un papel preponderante, así, la Constitución peruana dice:

Artículo 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”.

Además, el artículo 53 de la Constitución establece que:

“La ley regula las formas en que se adquiere o recupera la nacionalidad. La nacionalidad peruana no se pierde, salvo renuncia expresa ante la autoridad peruana”.

La doble nacionalidad está contemplada por un reglamento de la Ley de la Nacionalidad, en el Título V, denominado “de la doble nacionalidad”, en el que se indica:

Artículo 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 se puede precisar que en el extranjero están en condiciones para votar todos los ciudadanos peruanos sin que importe la situación legal en relación al país en que se encuentren, es decir, como ilegales, como residentes o si han adoptado la nacionalidad del país anfitrión.

Perú tiene en los Estados Unidos de América ocho consulados generales; Nueva Cork, Miami, Patterson, Washington D.C., Los Ángeles, San Francisco, Chicago y Houston, y ocho consulados honorarios; Atlanta, Boston, Hawaii, Nueva Orleáns, San Antonio, San Luis, Seattle y Tulsa.

Cada uno de ellos tiene definida un área de actuación, su jurisdicción. La razón de su ubicación responde a dos criterios principalmente; el primero, al número de peruanos en un área determinada que necesitan el servicio de un consulado, y el segundo, la necesidad de tener una presencia peruana en centros de interés financiero, comercial o industrial.

Siguiendo con la línea de los peruanos radicados en la Unión Americana, como es el caso de otros países, conocer el número exacto de ciudadanos peruanos, en este caso, que viven en los Estados Unidos de América no es tarea fácil. No existe un registro completo al respecto, además, como también es el caso de otras nacionalidades, el porcentaje de personas que no tienen autorización de los Estados Unidos para estar en su territorio es numeroso. Este grupo de ciudadanos tiende a no figurar en ninguna estadística, ya que procura mantener el anonimato y trata de que su presencia pase desapercibida.

Cabe resaltar que las oficinas consulares tienen como una de sus misiones el mantener un registro de los ciudadanos peruanos que viven en su jurisdicción. Además de este registro, se solicita a todo ciudadano residente del área cambiar su documento de identidad, si es el caso, que en Perú se denomina: "*Documento de Identidad Nacional*" (DNI). Las antiguas libretas electorales se enviaban al registro electoral que realiza la respectiva depuración y de esta manera se forman libros de los inscritos que tienen la libreta electoral emitida por el consulado. Por razones prácticas el Jurado Nacional de Elecciones considera 200 como el número más apropiado para conformar cada mesa electoral.

Merece atención especial otro grupo de ciudadanos peruanos que han optado por la nacionalidad americana y que creen que no pueden votar, motivo por el cual no se inscriben en dichos registros.

Por obvias razones, las embajadas y consulados no cuentan con las instalaciones adecuadas para que se realice el proceso electoral, razón por la

cual recurren al uso de otros locales en el área. Los requisitos que deben cubrir son: que estén ubicados en un lugar céntrico, de fácil acceso por transporte público, y que reúna condiciones de seguridad, entre otros.

En los Estados Unidos, la práctica es que las asociaciones o instituciones alquilen escuelas. La embajada se encarga, a través de una nota diplomática, de informar al Departamento de Estado la fecha, horario y lugar donde se llevará a cabo el proceso electoral en las distintas ciudades de los Estados Unidos.

La experiencia peruana en el año de 1995 describe que, cuando se preparaba el proceso electoral, se recibieron en los consulados peruanos en los Estados Unidos, consultas de peruanos nacionalizados estadounidenses, que querían saber si podían participar en las elecciones peruanas.

Cabe señalar, que no existe por parte de las autoridades estadounidenses, por lo menos no hasta donde esta investigación fue realizada, impedimento alguno para que los extranjeros que se encuentran en su territorio puedan participar en procesos electorales de su país de origen.

Como ya se mencionó, las embajadas y consulados no cuentan con las instalaciones adecuadas para que se realice el proceso electoral, de igual forma, no tienen suficiente personal para prepararlo; en estos casos, se hace necesaria la contratación de personal temporal que ayude tanto en la etapa previa del registro de nacionales como el mismo día de las elecciones.

Por esta razón, los funcionarios y personal que trabajan en la embajada y consulados deben ser capacitados para poder resolver cualquier consulta que tengan los peruanos en relación con el proceso electoral.

Ahora, entre los 200 electores que componen cada mesa electoral, el Jurado Nacional de Elecciones designa a tres personas entre los registrados

con estudios superiores, preferentemente. Estas personas deben ser contactadas por el consulado para que se les entregue material informativo y una credencial que los acredita como miembros de la mesa, es decir, presidente, vicepresidente o secretarios.

Las funciones que estas personas deben cumplir son:

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

Una vez concluido el proceso, el consulado envía los resultados directamente al Jurado Nacional de Elecciones y al Ministerio de Relaciones Exteriores. En el proceso electoral de 1995 lo hicieron vía fax. Los originales de las actas finales se enviaron por valija diplomática al Jurado Nacional de Elecciones.

Por lo que respecta a la difusión en los medios de comunicación estadounidenses, a diferencia del país donde se realizan las elecciones, en el cual el votante esta sometido a un constante bombardeo de información electoral, en los Estados Unidos prácticamente no existe información sobre las elecciones en otros países. Por lo tanto, el votante en el extranjero está muy

mal informado y es tarea de los consulados lograr presencia para que los medios de comunicación informen sobre el proceso.

El principal problema que afectan las elecciones peruanas en el exterior es el ausentismo. Cabe señalar que, la multa por no votar asciende aproximadamente a los 20 dólares, monto que muchos prefieren pagar.

3.5. Análisis Comparativo

Haciendo un comparativo entre los sistemas electorales expuestos, el sistema electoral estadounidense difiere significativamente del francés, canadiense y peruano, por su acentuado carácter descentralizado. Es decir, el sistema electoral estadounidense no administran las elecciones a nivel federal, situación que si ocurre en los otros casos. Todas las elecciones incluyendo aquellas para funcionarios federales, son administradas por las autoridades electorales de los estados y los territorios.

Es importante destacar que Canadá cuenta con un sistema parlamentario, Francia con un sistema semipresidencial, Estados Unidos y Perú con una forma de gobierno de carácter presidencial.

En Canadá la duración del mandato presidencial es de cinco años como máximo al igual que Perú, mientras que en Francia y Estados Unidos el mandato tiene una duración de 4 años.

El caso de los Estados Unidos difiere dentro de este conjunto porque la posibilidad de que sus ciudadanos residentes en el extranjero ejerzan derecho al sufragio aplica para todas las elecciones federales, y en algunos casos para las elecciones locales, situación que se explica por el alto grado de descentralización del régimen electoral en ese país donde cada estado de la

Unión está facultado para establecer, con ciertas salvedades, sus propias regulaciones en materia electoral.

En los sistemas parlamentarios, lo usual es que el reconocimiento del derecho al voto en el extranjero se circunscriba únicamente a la elección de los miembros del Parlamento.

En relación con este panorama de procesos electorales y que el voto en el extranjero es aplicable, se distinguen tres tipos:

- Elecciones de carácter nacional, que comprenden a los distintos órganos de representación nacional o a alguno de ellos. En esta clasificación se encuentran: Canadá, Estados Unidos, Francia y Perú.
- Elecciones de tipo local, bajo las que se agruparían todas las restantes de carácter regional, provincial, departamental, municipal, dependiendo de la forma de organización política y del carácter electivo de las autoridades en cada país. En esta clasificación solamente se encuentra Estados Unidos.
- Las relativas a las denominadas formas de democracia semidirecta; referendos, plebiscitos y consultas populares. En las que nuevamente se encuentran: Canadá, Estados Unidos, Francia y Perú.

Un requisito generalizado para la elegibilidad como votante en el extranjero es el relativo a la inscripción en un registro electoral, que habilita al ciudadano interesado para ejercer su derecho al voto en el extranjero. Los requisitos que establece el registro electoral pueden presentar variantes y relacionarse con otros elementos de la regulación para el ejercicio del voto en el extranjero.

Sobre las modalidades del registro:

- Canadá, Estados Unidos y Perú condicionan la inscripción o registro previo en un listado electoral dentro del país, correspondiente al último lugar de residencia, para que se habilite al ciudadano como elector en el extranjero. En Canadá, el trámite debe ser realizado ante alguna autoridad u oficina electoral, incluso en algunos casos por fax, además de que el registro para votar sólo procede si la ausencia no es mayor a cinco años y se tiene la intención de volver a residir en el país, a menos que desempeñe una función oficial.
- En Perú, el trámite de inscripción debe realizarse ante alguna misión diplomática u oficina consular.
- El trámite debe ser realizado ante alguna autoridad u oficina electoral, para Canadá, Francia y Perú es a nivel nacional, mientras que para los Estados Unidos es a nivel condado.
- Francia permite y esta rigurosamente controlado un doble registro. El elector puede estar registrado simultáneamente en un listado del extranjero (representación diplomática o consular) y en el de una comuna, de manera que puede votar sin problema dentro del país si se encuentra presente en la fecha de las elecciones.

El caso particular de Francia como país miembro de la Unión Europea, que como resultado de una Convención suscrita en 1977 y vigente desde 1983, permiten que los ciudadanos de los Estados miembros voten por los representantes al Parlamento Europeo, ya sea de su país de origen o de

residencia dentro de la Unión. Para efectos de este documento, las elecciones del Parlamento europeo se consideran como de carácter nacional, ya que si bien se trata de una instancia supranacional, la base para su integración y representación es nacional.

En algunos casos donde el ciudadano es residente en el extranjero debe renovar su capacidad para ejercer su derecho al voto, o al menos para refrendar su permanencia en el registro correspondiente, después de transcurrido un determinado periodo de ausencia de su país de origen. Situación en la que se encuentran los canadienses después de cinco años.

Otro requisito indispensable y absoluto en los países presentados, es la calidad o condición ciudadana. Casi por definición lo es para la titularidad y ejercicio de los derechos políticos, ya que a juzgar por los registros disponibles, la elegibilidad para sufragar en el extranjero no admite excepciones de este tipo.

Como es de suponer, el pleno goce de la calidad ciudadana es un requisito para poder ejercer el derecho al voto en el extranjero, y lo mismo puede decirse respecto a la necesidad de que el ciudadano esté debidamente inscrito en el registro electoral correspondiente a su lugar de residencia permanente o al menos a su último lugar de residencia en el país al que pertenece.

En los países analizados se identificó dos modalidades básicas para la emisión del voto en el extranjero:

- El voto personal en recintos oficiales. (Francia y Perú)
- El voto postal. (Canadá y Estados Unidos)

En los casos presentados y por lo menos desde una perspectiva operativa, cualquier esquema para el voto en el extranjero requiere de ajustes o innovaciones en las normas, procedimientos y prácticas imperantes en el país,

según el carácter jurídico y o político institucional, así como las exigencias de orden presupuestal, administrativo y logístico.

Por más simple o sofisticado que sea su diseño, ninguno de ellos está exento de dificultades administrativas y operativas para su aplicación. En todo caso, la confiabilidad y credibilidad del régimen electoral en su conjunto es un elemento clave para las iniciativas del voto en el extranjero.

Cada una de las modalidades presentadas en esta tesis, implica niveles diferenciados en términos de cobertura del electorado potencial y de facilidades para la emisión del voto. Los modelos combinados o mixtos parecen atender mejor ambos indicadores, pero también implican mayores recursos de todo orden.

El voto postal puede asegurar una cobertura mucho más amplia que el voto personal en recintos oficiales, pero también es cierto que suele implicar mayores dificultades administrativas para la autoridad electoral, primero en términos de producción y distribución de los materiales electorales, y luego en su recepción y procesamiento, así como eventuales inconvenientes para el propio elector al depender también de la calidad o confiabilidad de los servicios postales del país de residencia u origen para la recepción, envío y arribo oportuno de su voto.

Por otro lado, el voto personal en recintos oficiales tiene una cobertura más limitada, en parte, depende del número de representaciones en el extranjero, además de la distancia que exista entre su ubicación específica y el lugar de residencia del elector potencial; exige también un gran apoyo y coordinación por parte de las autoridades y personal de las representaciones diplomáticas y consulares, de quienes también se exigen un alto grado de imparcialidad político-partidista.

En función de las modalidades señaladas, los casos de voto personal en sedes diplomática u otros recintos oficiales se distingue a Francia y Perú.

Mientras que el caso de Estados Unidos y Canadá se enmarcan en el voto por correspondencia

Finalmente, de acuerdo con la información disponible y a los países estudiados, se reconoce el derecho al voto en el extranjero. Este derecho se hace extensivo a todos los ciudadanos residentes en el extranjero que cumplan con los requisitos generalmente establecidos; es decir, no se contemplan al menos expresamente ningún tipo de excepciones.

4. EL CASO DE MÉXICO

El voto, como derecho de participación política, es una institución jurídica integrada por un conjunto de normas que establecen diversos derechos y obligaciones. Por lo que el voto no es único derecho o una sola obligación, sino varios. Lo más importante en las elecciones es que se convierten en la ocasión y la forma privilegiada mediante las cuales se ejercen y afirman los derechos, obligaciones y libertades políticas.

A pesar de que México es uno de los países que genera el mayor número de migrantes en el continente, hasta hace poco, en la legislación no se había incorporado la figura del voto en el extranjero. Al respecto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) publicó:

“El voto de los mexicanos en el extranjero significaría el reconocimiento del peso político de una de las principales fuentes económicas del país, representada por el ingreso de las remesas de los migrantes”⁹⁰.

La negativa al reconocimiento del voto en el extranjero no sólo se explica por el pasado autoritario, sino también por el hecho de que en el caso mexicano cuando se habla de sufragio en el extranjero, en realidad se discute el voto de los mexicanos en los Estados Unidos.

Cabe señalar que, poco más del 8% de la población nacional reside en aquel país, y ello ha generado discusiones y problemas no vistos en ninguna otra parte del escenario internacional. Por lo que la negación de este derecho fue cuestionada por los mexicanos residentes en el extranjero.

⁹⁰ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003. Disponible en: www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/; p. 55

“Todo parece indicar que la inquietud del voto a los residentes mexicanos en el extranjero nació en líderes de la comunidad mexicana y ‘chicana’ residentes en los Estados Unidos durante los años setenta, quienes expresaron dicha inquietud al gobierno mexicano y a los dirigentes de diversos partidos políticos mexicanos. También en esos años algunos políticos y académicos mexicanos como Porfirio Muñoz Ledo comenzaron a manifestar su simpatía por el tema”.⁹¹

Sin embargo, este derecho nunca les fue concedido, ya que la Constitución de 1917, en su texto original, establecía que el ciudadano tenía la obligación de votar en las elecciones populares *“en el distrito electoral que le correspondiese”*; dado que no era posible establecer dichos distritos más allá de las fronteras, el día de la elección los ciudadanos residentes en el extranjero no tenían modo alguno de satisfacer el requisito que la Constitución exigía para ejercer su legítimo derecho al voto.

Existían otras razones por las que el derecho de votar no les fuera concedido, como la imposibilidad de incorporar a los migrantes a la maquinaria corporativa del Estado o la escasa simpatía de éstos hacia el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Como lo explica José Ramón Cossío:

“La aplastante hegemonía política que gozaba el PRI desde 1940 no había sido obtenida gracias a una constante y sistemática manipulación fraudulenta de los resultados electorales, sino a través del control jurídico y corporativo de la participación ciudadana. Por lo general, la influencia que tenían dichas bases sobre sus afiliados no era resultado de actos violentos, sino de la aplicación cotidiana de normas jurídicas y planes de gobierno que permitían otorgar

⁹¹ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 94.

beneficios o evitar sanciones a quienes se incorporaban a ellas (como la cláusula de exclusión de los contratos colectivos de trabajo, o la colegiación obligatoria de los empresarios en las cámaras de comercio y de industria)".⁹²

Dado que imponer dichos controles a los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos era legalmente imposible, el riesgo de otorgarles el ejercicio pleno de sus derechos políticos era enorme para el partido en el poder.

Es más, de acuerdo con una investigación elaborada en 1982 por el Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México:

"menos del 40% de los mexicanos al norte de la frontera hubiera votado por el PRI en las elecciones de ese año, cifra notable cuando en México más del 71% de los votantes apoyaron al candidato oficial".⁹³

Fue hasta 1988 cuando esta demanda de los mexicanos residentes en el exterior se incorporó a la agenda de los partidos políticos, y se retomó con mayor fuerza la lucha por lograr el derecho al voto en el extranjero.

"Aunque los controvertidos comicios de 1988 transcurrieron sin la participación de los migrantes mexicanos, en varias ciudades de los Estados Unidos el Frente Democrático Nacional⁹⁴ (FDN) organizó elecciones simbólicas en las que su candidato resultó vencedor por una mayoría aplastante. En los años siguientes, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) adoptaría como una de sus principales banderas de campaña la lucha por el sufragio de los mexicanos residentes en el extranjero".⁹⁵

⁹² José Ramón Cossío Díaz, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Porrúa, 2001 p.51-52.

⁹³ Estudio citado por Arturo Santamaría en, *La política entre México y Aztlán. Relaciones chicano-mexicanas del 68 a Chiapas 94*, Culiacán, Universidad de Sinaloa, 1994. p.175.

⁹⁴ El Frente Democrático Nacional estuvo integrado en buena parte por gente que anteriormente no tenía simpatías por la izquierda.

⁹⁵ Pablo Mijangos y González, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, CIDE, 2002 p.34

Obviamente esto suponía para los migrantes contar con un interlocutor en el debate legislativo nacional, mientras que para el PRD implicaba la posibilidad de formar un capital político cuya intervención podría ser decisiva en elecciones futuras.

Finalmente y pese a la creación de programas de apoyo al migrante, el Congreso desechó todas las iniciativas del PRD en materia del voto en el extranjero y las elecciones de 1994 transcurrieron en un clima semejante a las de 1988, es decir, sin la participación de los mexicanos en el extranjero y con la celebración de elecciones ciudadanas simbólicas en los principales centros urbanos de los Estados Unidos.

4.1. El Derecho Electoral Mexicano

El derecho electoral mexicano esta constituido por el conjunto de disposiciones jurídicas que existen en materia electoral, que se encuentran en la Constitución Federal y en las estatales, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en los códigos electorales estatales; en la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Luís Ponce menciona que:

*“El derecho electoral nacional es el conjunto de disposiciones contenidas en las leyes de esta materia, criterios y jurisprudencia, doctrina, resoluciones jurisdiccionales”.*⁹⁶

Por otra parte, Román Ibarra afirma que son las *“prácticas de los organismos electorales no violatorias de las leyes de la materia,*

⁹⁶ Luís Ponce de León Armenta, *op. cit.*, p.4.

*encargados de dirigir los procesos de designación de gobernantes que de acuerdo con la ley, deben ser electos por los ciudadanos”.*⁹⁷

Asimismo, forma parte de esta disciplina la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, creada en materia de derecho electoral federal, las sentencias y tesis aisladas; *“en asuntos relativos a derechos político electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades”.*⁹⁸

Lo integran también la expedición de acuerdos y reglamentos del Instituto Federal Electoral (IFE) y los criterios del tribunal electoral de las entidades federativas, así como la doctrina jurídica en materia, resultado de la investigación en esta disciplina.

*“Tiene el propósito de asegurar la representación de los electores en la constitución de los órganos de gobierno y garantizar que los elegidos se desempeñen en el cargo conforme a la voluntad de los ciudadanos”.*⁹⁹

El derecho electoral está vinculado con una diversidad de disciplinas jurídicas, pero en particular con:

- El derecho constitucional, ya que éste regula la estructuración del poder público.
- Con el derecho administrativo, debido a la aplicación de algunas normas de esa naturaleza en las elecciones.

⁹⁷ Román Ibarra Flores, *Los Medios de Impugnación en Materia Político – Electoral*. México. Tribunal Electoral del Estado, 1999. p.21.

⁹⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 233.

⁹⁹ Francisco Berlín Valenzuela, *Teoría y Praxis Política Electoral*. México, Porrúa, 1983. p. 56.

- Con el derecho penal, en razón de existir conductas tipificadas como delitos electorales en los códigos penales.
- Con el derecho laboral, debido a que el trabajo de los servidores públicos que desempeñan funciones electorales, constituyen relaciones de esta materia.

Ahora bien, el derecho electoral en México se encuentra principalmente en los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen disposiciones de derecho político o electoral y que son:

- Artículo 5. Establece la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles, los de elección popular, directa o indirecta, así como funciones electorales y censales.
- Artículo 6 y 7. Contienen la libertad de manifestación de ideas y la de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, incluida desde luego, la política.
- Artículo 8. Establece la obligación de los funcionarios y empleados públicos, de respetar el derecho de petición, limitado el relativo a la materia política sólo a los ciudadanos mexicanos.
- Artículo 9. Garantiza el derecho de asociación y reunión de los ciudadanos mexicanos en materia política
- Artículo 11. Contiene la garantía de libre tránsito.
- Artículo 14. Establece la garantía de legalidad y seguridad jurídica, al prohibir la retroactividad de las leyes en perjuicio de las personas, y establecer el debido proceso legal, como condición para ser afectado en la esfera jurídica (vida, libertad, propiedades, posesiones, derechos).

- Artículo 17. Contiene la garantía de acceso a la justicia pronta, expedita, completa, imparcial y gratuita.
- Artículo 33. Niega a los extranjeros el derecho a participar en asuntos políticos del país.
- Artículo 34. Establece los requisitos para ser ciudadanos de la República.
- Artículo 35. Contiene la lista de prerrogativas o derechos de los ciudadanos: votar en las elecciones, participar en procesos electorales para cargos de elección popular o poder ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y ejercer el derecho de petición.
- Artículos 36. Indica las obligaciones que en materia política, tienen los ciudadanos de la República: votar en las elecciones, desempeñar los cargos de elección popular y los cargos concejiles, las funciones electorales y las de jurado.
- Artículo 38. Establece los casos de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos: no votar, negarse a desempeñar los cargos de elección popular, los concejiles, las funciones electorales y de jurados, tardando la suspensión un año por estas primeras; estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca encarcelamiento, a partir del auto de formal prisión; estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca encarcelamiento, a partir del auto de formal prisión; estar cumpliendo una pena en prisión; por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada judicialmente; estar prófugo de la justicia, desde la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; por sentencia ejecutoria que imponga esa pena.

- Artículos 39 y 40. En el primero se establece la soberanía nacional, como origen del poder público; el derecho inalienable del pueblo a alterar o modificar su forma de gobierno. En el segundo, se establece como voluntad del pueblo mexicano, constituirse en república representativa, democrática y federal, compuesta de estados soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación.
- Artículo 41. Menciona que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los aspectos de su competencia y a través de las entidades federativas en lo que se refiere a los regímenes internos de los estados, en términos de la propia Constitución de la República y las de los estados. Señala que la renovación de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo se harán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, bajo las bases que estipula el mismo artículo. Expresa también, en su fracción III la organización de las elecciones federales es una función estatal y que se realiza a través de un organismo público y autónomo.

Considerando el mandato del artículo 41, fracción III de la Constitución, esta atribuye, también, al Instituto Federal Electoral, en forma integral y directa, las actividades relacionadas con la capacitación electoral y la educación cívica.

- Artículo 49. Establece la división del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Artículos 50 al 79. Contiene todo lo relativo al Poder Legislativo, como la elección de sus integrantes, diputados y senadores; naturaleza del cargo de diputados, clasificación y número de los diputados, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; y senadores, 64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional; períodos de sesiones del Congreso, la facultad de hacer iniciativas de leyes, las fases del proceso de elaboración de éstas, las facultades de cada una de las Cámaras y la Comisión Permanente. Se establece

también que será el IFE el encargado de declarar la validez de las elecciones de estos cargos de elección popular.

- Artículos 80 a 89. Establece lo concerniente al Poder Ejecutivo, su titular, requisitos para ocupar ese cargo, facultades y obligaciones.
- Artículos 94 y 99. Contiene las bases constitucionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; su integración y competencia.
- Artículo 105 fracción II, inciso f). Contiene el derecho de los partidos políticos de promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o estatales, por conducto de sus dirigentes nacionales y a los partidos con registro estatal, a través de sus dirigencias contra leyes locales de esa materia.

En su inciso e), establece la obligación gubernamental de que las leyes electorales federales y estatales deberán publicarse por lo menos, noventa días antes de inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, así como el que durante éste, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

- Artículo 116. En su fracción IV contiene las reglas fundamentales que deben contener las constituciones y leyes estatales en materia electoral.
- Artículo 122. Contiene en sus bases primera y segunda, la organización política del Distrito Federal.
- Artículo 130. Establece la prohibición a los ministros de cultos religiosos, desempeñar cargos públicos; su derecho a votar, pero no a ser votados (voto pasivo), salvo que dejen su cargo con la anticipación señalada por la ley, la prohibición de los ministros de cultos de asociarse con fines políticos, ni hacer proselitismo a favor o en contra de candidatos, de partidos o asociaciones políticas. Tampoco pueden oponerse a las leyes e

instituciones del país, ni agraviar sus símbolos patrios en reuniones públicas, actos de culto, propaganda y publicaciones religiosas.

Es en particular en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) donde se encuentra plasmado el derecho electoral, este ordenamiento contiene las normas y todos los aspectos formales que tienen que ver con el proceso electoral federal.

Sus normas abarcan los mecanismos para la asignación de los puestos de representación nacional, las modalidades del financiamiento público a los partidos políticos, los procedimientos de rendición de cuentas a los que están sujetos, las obligaciones de los partidos políticos y sus militantes, al igual que las características de la propaganda electoral de los mismos, los mecanismos de registro y las funciones que desempeñan los individuos o agrupaciones que realicen tareas de observación electoral, así como el procedimiento específico para la emisión del sufragio y el conteo de los votos.

Otros ordenamientos que se encuentran relacionados con los artículos del COFIPE son; el Código Penal Federal, la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, algunas legislaciones electorales estatales, así como las bases constitucionales que sustentan la legislación secundaria.

La complejidad de nuestro sistema electoral es producto de varios periodos de reformas, de las normas y las instituciones que lo componen. Como se observa en el siguiente punto, es parte fundamental de la evolución histórica de las instituciones electorales y de los procesos políticos en México.

García Máynes, afirma que:

*“Todos los órdenes establecidos por el hombre, ya sean los de naturaleza técnica o los normativos, son siempre medios o instrumentos para la realización de los propósitos de su creador”.*¹⁰⁰

*“Se ordena no por ordenar, sino para conseguir, a través de la ordenación, determinados objetivos”.*¹⁰¹

Por lo que el derecho electoral y sus normas fueron creados para la consecución de propósitos.

Cabe señalar que, aún quedan temas pendientes en nuestro derecho electoral, habrá que revisar en los casos conducentes, las condiciones normativas para el lanzamiento de candidaturas independientes y la segunda vuelta en elecciones presidenciales, por señalar algunas.

4.2. La Reforma Electoral de 1996

La búsqueda de la imparcialidad y procedimientos claros e incontrovertibles han sido objetivos en la discusión electoral en México, así lo documentan sus reformas electorales que datan desde 1946, las de 1951, 1963, 1973, 1977, 1986, 1989-1990, 1993 y 1994 hasta llegar a la de 1996.

¹⁰⁰ Eduardo García Máynes, *Filosofía del derecho*. 5ª ed. México, Porrúa, 1986. p. 29.

¹⁰¹ *ibid.*, p. 30.

Desde entonces, lenta y sistemáticamente, un proceso electoral tras otro, las libertades públicas y los derechos políticos no hicieron más que expandirse y afirmarse. Cabe señalar que a través de las reformas electorales, se han tocado por lo menos tres grandes campos: 1) los órganos y procedimientos electorales, 2) las normas sobre partidos, agrupaciones, coaliciones, y 3) las fórmulas e integración de los órganos legislativos. Por lo tanto, las reformas electorales han tenido un impacto sobre el conjunto de la vida política del país.

Basta con observar los temas que incluía la legislación electoral en los comicios de 1988 y 1994, y los que se regulan en la reforma de 1996, para constatar que las elecciones se han institucionalizado. Se puede afirmar que el voto sigue mostrando su poder y sus posibilidades. El voto como la fórmula para garantizar los derechos políticos, para asegurar los instrumentos que hacen posible una elección, para convivir y competir civilizadamente.

En su toma de posesión el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León reconocía:

“México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales en algunas zonas del país. Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento de partidos, los topes a gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía de los órganos de autoridad electoral. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas

del mundo, cada uno de los temas que todavía sean motivo de insatisfacción democrática...”.¹⁰²

Cabe recordar que aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) retuvo la presidencia y el control de las cámaras, la crisis política y económica de 1994 generó una situación de inestabilidad. Al grado que el gobierno se vio forzado a negociar con la oposición un Acuerdo Político Nacional, a fin de garantizar una transición democrática ordenada y la gobernabilidad del país.

El Doctor Jorge Carpizo menciona que:

“El gobierno y los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión firmaron el Acuerdo Político Nacional en 1995. El 15 de mayo de ese año se definió una agenda para la reforma electoral “definitiva” y en ella se incluyó el tema del voto de los mexicanos en el extranjero”.¹⁰³

De manera que uno de los resultados de dicho acuerdo fue la presentación conjunta de un paquete de reformas constitucionales en materia electoral, que fueron aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial de la federación* el 22 de agosto de 1996.

La reforma electoral fue amplia, conformada por 107 propuestas, 27 constitucionales y 80 legales, consensos en 157 artículos y en 22 transitorios del COFIPE. La agenda para la reforma política del Estado puede dividirse en cuatro grandes capítulos: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, federalismo y medios de comunicación social, y participación ciudadana. Entre otros los puntos en discusión serían:

¹⁰² Discurso de toma de posesión de la Presidencia de México, Ernesto Zedillo, 1° de diciembre de 1994.

¹⁰³ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 94.

a) Derechos políticos

- Garantías constitucionales y mecanismos jurídicos de protección.
- Formas de consulta y participación ciudadana indirecta y directa.
- Voto de los mexicanos en el extranjero.

b) Órganos y autoridades electorales.

- Autonomía de las autoridades electorales.
- Dimensión, formas de su financiamiento y patrimonio del órgano electoral.
- Calificación de elecciones: ámbito y rango.
- Tribunal Electoral.
- Fiscalía Electoral.
- Servicio Profesional Electoral.

c) Organización del proceso electoral.

- Cédula de identidad / Credencial de elector, Registro Nacional Ciudadano y Registro Federal de Electores.
- Actualización y confiabilidad del Padrón Electoral y Lista Nominal.
- Geografía electoral: distritación y circunscripciones.

- Proceso electoral: selección de funcionarios, capacitación, promoción del voto, centros de votación.
- Jornada electoral: simplificación de la documentación electoral, administración, escrutinio y cómputo del sufragio, publicación de resultados.
- Observación electoral.

d) Competencia electoral.

- Acceso a los medios de comunicación: criterios y reglas de equidad y libertades políticas de informadores y propietarios, relación entre tiempos oficiales y tiempos contratados, gastos partidistas en los medios impresos y electrónicos.
- Fuentes y límites de financiamiento: criterios y reglas de equidad en la distribución de los recursos públicos, sistema de contraloría y de rendimiento de cuentas, condiciones de un sistema mixto de gastos de campaña.
- Duración de las campañas electorales.
- Identidad partidista y uso de emblemas y símbolos patrios.
- Encuestas y conteos rápidos.
- Programas públicos e impacto electoral.

e) Régimen de partidos.

- Partidos políticos: requisitos de registro, derechos, prerrogativas y obligaciones.
- Asociaciones políticas: requisitos, derechos y obligaciones.
- Coaliciones.
- Candidaturas comunes e independientes.
- Formas de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos. Derechos y obligaciones de los afiliados a los partidos.

f) Legalidad y representación.

- Diferencias entre Ley Orgánica del Órgano de Autoridad Electoral, Ley de organización y Procedimientos Electorales y Ley de Partidos Políticos.
- Principios comunes de la legislación electoral federal y estatal.
- Sistema mixto de representación: criterios y balance entre Mayoría Relativa y Representación Proporcional.

Como lo expresa Pablo Mijangos:

“Básicamente, esta importante iniciativa modificó la estructura del Instituto Federal Electoral (IFE) y la conformación de las cámaras de Diputados y Senadores, hizo posible la elección del jefe de gobierno de la ciudad de México, estableció nuevas reglas de fiscalización y

*transparencia, e instauró por vez primera en nuestra historia reciente el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral”.*¹⁰⁴

La reforma fue muy vasta, tocó y mejoró todos los aspectos que habían formado parte de la discusión electoral en México, por eso representa el cierre de un largo ciclo de reformas electorales. La reforma incluyó también la modificación a la fracción III del artículo 36 constitucional que hacía jurídicamente posible el voto en el extranjero.

La reforma electoral de 1996 fue una de las más amplias e incisivas; tiene por ello un lugar relevante en el largo ciclo de cambio político e institucional que ha vivido el país. Tal como lo argumentan algunos autores, en ningún otro momento el debate electoral había alcanzado tal especialización.

El Doctor Carpizo afirma que:

*“El 15 de abril de 1996, el gobierno federal y los cuatro partidos políticos negociadores presentaron los acuerdos y conclusiones a la cuales habían llegado en materia electoral. En el punto 14 de ese documento se estableció: hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo transitorio que establecería que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La reforma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y estará vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad”.*¹⁰⁵

¹⁰⁴ Pablo Mijangos y González, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁵ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 95.

De manera que la reforma electoral de 1996, forma parte del avance en las libertades políticas, la aparición de grupos y organismos que demandan y proponen sus puntos de vista, el progresivo fortalecimiento de los partidos políticos y las competencias electorales cada vez más intensas son síntomas de este proceso, son el impulso de muchos factores y por muchas voluntades, que tiene como resultado una Constitución Política reformada.

Ejemplos de este avance son: gobernadores y presidencias municipales ganadas por distintos partidos políticos, ciudades en manos de corrientes políticas diferentes a las que gobiernan los estados, congresos legislativos plurales, y sobre todo, partidos políticos que sostienen y fortalecen esos procesos de cambio y reacomodo político.

La reforma electoral también tocó sustancialmente la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal; se modificó el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, se expidió una nueva ley referente al Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cabe señalar, que las legislaciones locales tendrían que ajustarse a los cambios federales, de manera que la operación reformista llegara a todos los ámbitos del país.

Como se puede observar, el tema de fondo es el de la profunda transformación de una sociedad que se diversificó y se hizo más compleja. Al igual que los partidos políticos, no sólo se han desarrollado *de facto* sino también *de iure*, las elecciones no sólo se convierten en un momento cada vez más relevante y competido, sino que su organización y condiciones han merecido una serie de reformas que acondicionan, fomentan modelan o inhiben la propia acción electoral.

En cuanto al tema de los derechos y obligaciones políticos de los ciudadanos y en particular de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, se modificó el mandato de que el voto debía realizarse únicamente

en el distrito electoral que le corresponde a cada ciudadano. Esta medida tiene el propósito de posibilitar el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero y el voto que excepcionalmente puede emitir un ciudadano en tránsito, fuera de su distrito electoral pero dentro del territorio nacional.

Como señala Pablo Mijangos:

*“La exposición de motivos de la iniciativa lo afirmaba con claridad: se propone 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, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional al ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección de Presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa, o para elegir Senadores cuando se halle fuera de su distrito, pero en su entidad federativa, o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentra en su circunscripción”.*¹⁰⁶

En el decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política, que finalmente aprueba el pleno de la Cámara de Diputados y del Senado, se consagra la reforma planteada a la fracción III del artículo 36 que dice: “votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley” y ya no en el distrito electoral que le corresponda, como se disponía con anterioridad.

Cabe destacar que del análisis cuidadoso de este artículo se puede observar que, en el fondo, los legisladores sólo removieron los obstáculos para votar fuera y exclusivamente en la elección de presidente, pero dejaron en el aire la instrumentación práctica de este derecho.

¹⁰⁶ Pablo Mijangos y González, *op. cit.*, p. 35.

El Doctor Jorge Carpizo expresa que:

*“Ciertamente de esa fracción se ha suprimido una traba o requisito: que el ejercicio del sufragio necesariamente tenía que ser en el correspondiente distrito electoral. De esto no cabe duda alguna. A su vez, la Constitución, y técnicamente es muy adecuado, remite a la ley para las necesarias precisiones, pero la Constitución no dice nada más; luego, no es posible sostener que actualmente nuestra ley fundamental consagra el derecho al voto de los nacionales residentes en el extranjero como una garantía individual de carácter político. No lo dice y el intérprete a lo que no está autorizado es a inventar”.*¹⁰⁷

Por lo que el Congreso deja un amplio margen para legislar, siempre y cuando se respete todas y cada una de las normas constitucionales.

*“Lo que no puede negarse es que al haberse suprimido esa traba sí existe la posibilidad del voto, como también la del residente en México fuera de su distrito electoral o la de los turistas mexicanos o la de todo aquel que se encuentre transitoriamente fuera del país sin importar la razón de ello, pero esto será o no será de acuerdo con lo que disponga la ley, y si dispone que sí, las formas y modalidades las indicará la propia ley; si ésta no lo determina, entonces dicha figura jurídica no existirá”.*¹⁰⁸

De manera consecuente con la reforma constitucional, en el proceso de reforma a la legislación reglamentaria en materia electoral a nivel federal, que culmina el 31 de octubre de 1996, se introducen disposiciones adicionales en este tema.

¹⁰⁷ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 95.

¹⁰⁸ *ibid.*, p. 96.

En el párrafo tercero del octavo transitorio, correspondiente al decreto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone textualmente lo siguiente:

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

De acuerdo con Javier Patiño:

*“esta disposición condiciona al ejercicio del derecho al sufragio en el extranjero a la realización de tres acciones complementarias: 1) la Creación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de las cédulas de identidad ciudadana, de acuerdo con el artículo 97 de la Ley General de Población son servicios de interés público que presta el Estado a través de la Secretaría de Gobernación; 2) la designación de una comisión de especialistas por parte del Consejo General del IFE, cuya función sería determinar las modalidades que hicieran posible el voto a distancia; y 3) la reglamentación legislativa de dicho voto, que es atribución exclusiva del Congreso de la Unión”.*¹⁰⁹

Pese a las reformas constitucional y electoral el gobierno considero que un buen modo de ayudar a los migrantes sería concederles la posibilidad de adoptar la nacionalidad estadounidense sin perder la mexicana, como prescribía tajantemente el artículo 37 constitucional. Esta reforma motivaría que

¹⁰⁹ Javier Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral mexicano*. México, 2000, p. 103.

muchos migrantes mexicanos en los Estados Unidos se naturalizaran y obtuvieran con ello los beneficios de la ciudadanía norteamericana, sin temor a perder sus derechos políticos en México.

Por lo que, el 20 de marzo de 1997 se publicó en el *Diario oficial* un decreto de reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución, que sentaron las bases para que los mexicanos por nacimiento pudieran adquirir una segunda nacionalidad, al adoptar el principio de que *“ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”*.

Esta reforma tenía la finalidad de beneficiar a los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, pero paradójicamente sirvió como argumento para negarles la posibilidad de ejercer sus derechos políticos. Se argumentó que la reforma era insuficiente, ya que no suponía el otorgamiento de derechos políticos ni la garantía de una mejora en el trato por parte de funcionarios consulares y aduaneros.

Pablo Mijangos menciona que:

“Para algunos críticos, los verdaderos destinatarios de la norma no eran los millones de migrantes indocumentados en los Estados Unidos (que de cualquier modo no estaban en condiciones de solicitar la ciudadanía a ese país), sino los ciudadanos norteamericanos de origen mexicano que al naturalizarse habían disminuido su envío de remesas en dólares a México”.¹¹⁰

De acuerdo con Leticia Calderón:

“Esto explica por qué una parte medular de la Ley de no pérdida de la nacionalidad mexicana es proponer reformas en materia de inversión para promover que los mexicanos, aunque naturalizados en

¹¹⁰ Pablo Mijangos y González, *op. cit.*, p. 37.

otro país, tengan condiciones favorables para invertir en México...”.¹¹¹

Por último, cabe señalar que, como resultado de la reforma electoral se instrumenta a detalle en el Libro Sexto del COFIPE el procedimiento que deben seguir los ciudadanos residentes en el extranjero para votar en las elecciones presidenciales.

4.3. El voto de los ciudadanos residentes en el extranjero

En abril de 1994, autoridades electorales de tres países se reunieron por primera vez en la Ciudad de México para intercambiar información e impresiones sobre sus respectivos sistemas electorales, en un foro denominado “*Conferencia Trilateral Canadá – Estados Unidos – México sobre Sistemas Electorales*”, desarrollaron un proceso de vinculación y cooperación interinstitucional, contando con el apoyo de la *Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés)*.

En mayo de 1995 se reunirían nuevamente en Ottawa, Canadá y en mayo de 1996, en Washington, D.C.; consecuentemente, para que se ampliara y fortaleciera el proceso de vinculación y cooperación interinstitucional.

Aunque en principio la reforma del artículo 36 constitucional pasó prácticamente inadvertida, en 1998 se generó una fuerte discusión alrededor de la conveniencia, factibilidad y justificación del voto de los mexicanos en el extranjero.

¹¹¹ Leticia Calderón Chelius, *op. cit.*, p. 103.

Carlos Navarro expresa que:

*“Es importante destacar que, en cumplimiento del mandato que la ley fijaba, el Consejo General del IFE aprobó, en sesión celebrada el 29 de abril de 1998, el acuerdo mediante el cual designó a la comisión de especialistas encargada de estudiar las modalidades bajo las cuales los ciudadanos mexicanos en el extranjero podrían ejercer su derecho al voto”.*¹¹²

El 12 de mayo, de ese año se instaló formalmente la comisión, integrada por 13 especialistas en distintas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el encargo fundamental de estudiar las modalidades para que los ciudadanos residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho al sufragio en las elecciones presidenciales.

*“Las autoridades electorales mexicanas a nivel federal y la ONU intensificaron sus consultas y gestiones con otros organismos e instituciones internacionales para instrumentar iniciativas concretas que contribuyeran al conocimiento y estudio del tema desde una perspectiva internacional comparada”.*¹¹³

El resultado de los esfuerzos de autoridades mexicanas fue la organización de dos foros internacionales en donde se reunió por vez primera a especialistas y autoridades electorales, para conocer, comparar y evaluar algunas de las experiencias del voto en el extranjero.

¹¹² Carlos Navarro, *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*. México, IFE-ONU-TEPJF, 2002. p. 13.

¹¹³ *ibid.*, p. 14.

El primero de los foros fue el “*Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero*”, celebrado en la Ciudad de México en agosto de 1998 y organizado de manera conjunta por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

En este foro se reunieron especialistas electorales implicados en el diseño del voto en el extranjero, de los que se permitió conocer con detalle 12 experiencias de las principales modalidades para la organización y emisión del voto en el extranjero: Argentina, Australia, Austria, Bosnia – Herzegovina, Brasil, Colombia, Eritrea, España, Francia, Guinea, Portugal y Suecia.

En septiembre de 1998 se organizó también en la Ciudad de México la “*Conferencia Trilateral Canadá – Estados Unidos – México sobre el Voto en el Extranjero*”, cuyo propósito fundamental fue conocer en detalle la forma en que estos países, excepto México, organizan y operan sus sistemas de voto en el extranjero. De igual manera se conoció la experiencia de otros países que permiten el voto de sus ciudadanos en el extranjero y han organizado este tipo de comicios en territorio de los dos países norteamericanos.

Estos foros y otros trabajos conjuntos, contribuyeron al estudio, análisis y difusión del tema del voto en el extranjero, como apoyo a los trabajos de la Comisión de Especialistas mexicanos encargados de estudiar las diversas modalidades para el ejercicio del voto en el extranjero, con el objeto de precisar y aclarar la naturaleza y alcance de algunos enfoques y argumentos que enfrenta la organización y regulación del voto en el extranjero y su aproximación al caso de México.

Aunque aparentemente la Constitución ya reconocía la existencia del derecho al sufragio en el exterior y sólo era necesario discutir los problemas

logísticos que supondría su instrumentación, en realidad los debates mostraron posiciones antagónicas que negaban tajantemente este derecho o bien lo defendía a ultranza, y fue más bien el informe de la Comisión de Especialistas donde se analizaron con detalle las condiciones y modalidades con que podría ser llevado a la práctica.

En términos generales, los argumentos que se expresaron contra el voto a distancia se pueden resumir en los siguientes:

- 1) El extraordinario esfuerzo logístico que supone organizar una elección en el extranjero, en la que votarían varios millones de mexicanos;
- 2) El alto costo económico;
- 3) El desconocimiento de la realidad social que por desgracia caracteriza a los migrantes en los Estados Unidos, y su posible manipulación por parte de las agencias informativas locales;
- 4) La ineludible intervención de las autoridades norteamericanas y la necesidad de suscribir convenios de colaboración con estas, con el latente riesgo de que el gobierno de los Estados Unidos exija reciprocidad en otras áreas vitales para la seguridad y la soberanía nacional, como la lucha contra el narcotráfico y la explotación de recursos naturales;
- 5) El peligro a que se expondría a los trabajadores indocumentados, quienes podían ser capturados por agentes migratorios al momento de emitir su voto;
- 6) Las campañas y la jornada electoral podrían conmocionar la vida de algunas grandes urbes norteamericanas, lo cual provocaría a su vez el incremento de los sentimientos antimexicanos entre la población;

7) Las inevitables divisiones políticas de México entre las comunidades migrantes.

En ese sentido, Diego Valadés y Jorge Carpizo sostuvieron que la situación se había complicado a causa del otorgamiento de la doble nacionalidad.

*“la nacionalidad lleva aparejada, cumplidos los requisitos de la edad y el modo honesto de vivir, la ciudadanía. No existe argumento legal ni moral para privar de la ciudadanía a los mexicanos que también sean norteamericanos, japoneses o españoles... En los diferentes foros organizaos para examinar el tema del voto en el extranjero no se ha abordado el tema de la doble ciudadanía. Yo no discuto, en este apartado, se debe votar el nacional fuera de su país; lo que carece de justificación política y jurídica es que en las elecciones mexicanas voten quienes también lo hacen en elecciones extranjera”.*¹¹⁴

Por otro lado, la posición favorable al voto en el extranjero negaba tajantemente que la organización de elecciones en el extranjero fuera tarea imposible de realizar, como lo documentaban las elecciones simbólicas de 1988 y 1994. Se argumentaba también que México no sería el primer país que realizara elecciones en los Estados Unidos y por ello los críticos de la propuesta deberían poner mayor atención a la experiencia internacional en la materia.

Quienes defendían esta posición criticaron los argumentos del voto irresponsable y de la doble lealtad.

“Los migrantes –se dijo- no sólo se mantienen informados de la realidad mexicana mediante los noticieros y los relatos de sus parientes... Aunque se ven forzados a migrar por motivos

¹¹⁴ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 54 – 57.

*económicos, permanecen íntimamente ligados a su familia y comunidades de origen, y no son pocos los que regresan después de varios años de trabajo para establecer su residencia definitiva en el territorio nacional”.*¹¹⁵

Pero como explican algunos autores como Dieter Nohlen y Florian Grotz:

*“mientras más están los ciudadanos alejados de su patria, más pierden los lazos de conexión con ella... tales personas no pueden argumentar que tomarán una decisión responsable al emitir su voto”.*¹¹⁶

Cabe destacar que el argumento que cobró mayor relevancia fue, si el Estado les negara a los mexicanos en el extranjero el derecho de votar, estaría incumpliendo sus obligaciones contenidas en los instrumentos jurídicos internacionales que protegen los derechos humanos, tal es el caso del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México en 1981.¹¹⁷

Había también quienes defendían una posición moderada, que sin negar la legitimidad y conveniencia del voto en el exterior, insistieron en que éste debía ser instrumentado de modo tal que no pusiera en riesgo la confianza del sistema electoral.

La Comisión de Especialistas designada por el Consejo General del IFE presentó su informe el 12 de noviembre de 1998, cuya conclusión fue que el voto en el extranjero para las elecciones presidenciales era jurídica y técnicamente viable.

¹¹⁵ Pablo Mijangos y González, *op. cit.*, p. 41.

¹¹⁶ Dieter Nohlen y Florian Grotz, *Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral*, en Justicia Electoral, Núm. 16, México, 2001. p. 51

¹¹⁷ Considerando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.

*“El presidente del IFE planteó ante la Cámara de Diputados los problemas técnicos que deberán resolverse para que se pueda votar desde Estados Unidos y, adicionalmente, precisó que ‘el IFE no discutirá sobre la deseabilidad del voto en el extranjero’. Esta es una posición procedente, porque a ese organismo sólo le incumbe aplicar la ley; pero a los ciudadanos nos toca argumentar cuando entendemos que la soberanía y la democracia están en riesgo”.*¹¹⁸

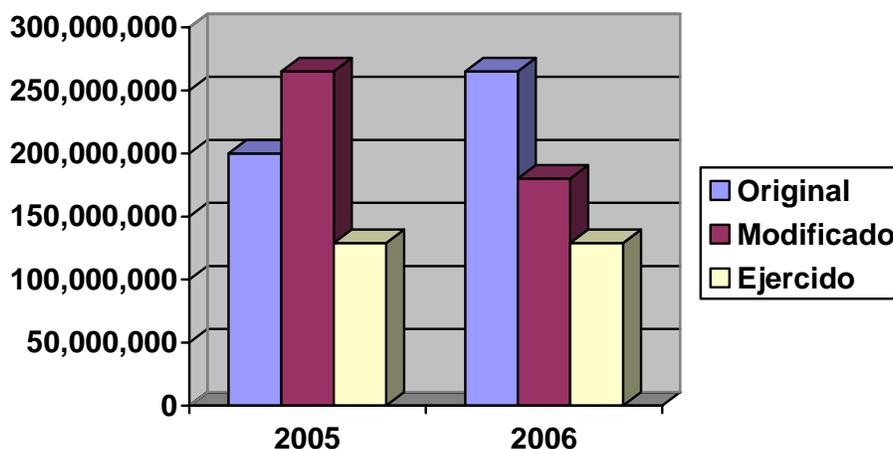
Al reunirse con diputados de las Comisiones Unidas de Gobernación, Población y Reforma del Estado, el Consejero Presidente del IFE insistió en que las decisiones sobre las modalidades y las formas de llevar a la práctica el voto de los mexicanos fuera del país dependían de lo que acordara el Legislativo Federal. En este sentido, la Comisión de Especialistas identificó seis modalidades de voto en el extranjero: de identificación con Credencial para Votar con Fotografía (CPVF) ó Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía (TIEF); emisión del sufragio a distancia o en casillas (ordinaria o especial), y la utilización o no de una Lista Nominal.

El presupuesto asignado al ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero¹¹⁹ fue hasta por \$450.8 millones de pesos para los ejercicios 2005 y 2006. Pero de ese total, el IFE solamente ejerció \$238.4 millones de pesos, el equivalente al 53%. Cabe señalar, que el recurso de \$450.8 millones de pesos fue el resultado de recorte y ajustes al presupuesto que sufrió el IFE.

¹¹⁸ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 30.

¹¹⁹ El Congreso de la Unión permitió que el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero tuviera recursos disponibles, aun antes de aprobado el Libro Sexto del COFIPE.

Ejercicio del gasto 2005 y 2006.



Fuente: elaboración a partir de datos proporcionado por la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA).

Finalmente el Congreso¹²⁰ acordó que votarían sólo para la elección de Presidente de México los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero que contaran con credencial de elector con fotografía expedida en territorio nacional, previa inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), actividad que se haría por correo certificado, independientemente del país donde se encontrara. Por lo que respecta a las campañas proselitistas fuera de México, éstas quedaron prohibidas, manteniendo además la restricción del financiamiento de campañas electorales desde el extranjero.

“A falta de un recuento exhaustivo de credenciales de elector en el exterior, como base para el cálculo del universo potencial de electores se utilizaron las estimaciones sobre inscritos en el Listado

¹²⁰ El 27 de abril de 2005 el Senado aprobó con 91 votos a favor, dos en contra y una abstención el voto postal o por correspondencia, pese a que los grupos parlamentarios discreparon sobre la seguridad que garantizaba esta modalidad, para que los mexicanos residentes en el extranjero que reunieran los requisitos ejercieran este derecho y tuvieran participación en las elecciones presidenciales del pasado 2 de julio.

*Nominal del territorio nacional que yo viven en su domicilio por haberse mudado al extranjero (4.2 millones). Esta cifra constituye el único dato duro que se tiene sobre la posibilidad máxima de votantes desde el extranjero, pero no identifica la proporción de inscritos en este Listado que aún conserva su credencial para votar con fotografía o que la llevó consigo al emigrar”.*¹²¹

Para cumplir con la nueva tarea del voto en el extranjero, el IFE aprobó la creación de una Unidad Técnica nombrada Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE), cuyo encargo fue planear, supervisar, ejecutar y apoyar en todas las tareas y responsabilidades necesarias para organizar e instrumentar el voto en el extranjero.

Además, el IFE celebró convenios de colaboración con diversas instituciones, entre las que destacan:

“Secretaría de Relaciones Exteriores (SER). Como resultado del convenio, las representaciones diplomáticas de México en el extranjero pusieron en sus sedes, a disposición de los ciudadanos mexicanos las solicitudes de inscripción al Listado, y su personal estuvo en condiciones de brindarles orientación para su correcto llenado. Por conducto del Instituto de los Mexicanos en el Extranjero, la SER informó periódicamente al IFE sobre los avances en la distribución de los formatos. El convenio precisa el ámbito de responsabilidad de la Cancillería en las distintas etapas del proyecto.

¹²¹ Resumen Ejecutivo, *Informe final sobre las actividades del proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*. IFE, Proceso Electoral Federal 2005-2006 p. 2.

Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX). Como resultado del convenio, se diseñó una estrategia completa para el flujo postal, tanto en lo que corresponde a la recepción de solicitudes como al envío de los paquetes electorales postales (PEP) y a la recepción de los votos. Derivado de este instrumento, se establecieron los mecanismos de control de todas y cada una de las solicitudes de inscripción al LNERE recibidas, asegurándose que éstas fueran entregadas al IFE en tiempos mínimos. Además, se acordaron procedimientos con diversos correos en el mundo para el uso de portes pagados para el envío de sobres-voto”.¹²²

Pese a que el IFE no estuvo facultado para expedir credenciales para votar fuera del territorio nacional, en el mes de noviembre de 2005 instaló “15 macromódulos de atención ciudadana fijos y 36 módulos móviles en zonas fronterizas, aeropuertos, centrales de autobuses y regiones con un alto índice de migración”.¹²³

El IFE estableció un plazo de 107 días para que los mexicanos residentes en el extranjero llevaran a cabo el ejercicio del voto en el extranjero, que consistía en obtener el formato para solicitar su inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), una vez requisitado y firmado enviarlo por correo certificado al IFE. (Ver anexo p. 174)

“se implementó una estrategia para el envío y distribución de estas solicitudes en más de siete mil puntos en todo el mundo. Se imprimieron y enviaron cinco millones de formatos de inscripción al LNERE. De esta cantidad, 32% se remitió a las embajadas y consulados, 18% a puntos de distribución ubicados en territorio

¹²² *ibid.*, p. 4.

¹²³ Elecciones Federales 2006, Voto de los mexicanos en el extranjero. México, Instituto Federal Electoral, diciembre 2006. p. 14.

*nacional (por ejemplo, las oficinas del IFE en las entidades federativas) y 50% a otros puntos de distribución ubicados en todo el mundo. Además, los mexicanos tuvieron acceso a la solicitud de inscripción a través del portal de Internet del voto desde el extranjero (www.mxVote06.org), habilitado desde el 1 de octubre de 2005”.*¹²⁴

Cada Paquete Electoral Postal (PEP) que se envió a los mexicanos residentes en el extranjero inscritos en la LNERE contenía¹²⁵:

- *La boleta electoral.*
- *El instructivo sobre el procedimiento para votar desde el extranjero.*
- *Un sobre para el envío del voto a México (este sobre no contenía ningún dato que pudiera identificar al ciudadano, con el fin de mantener el secreto del sufragio).*
- *Estampillas, etiquetas o cupones para garantizar el porte pagado.*
- *Un disco compacto y un DVD con las propuestas y mensajes de los candidatos, en audio y video, junto con un mensaje del Consejero Presidente del IFE para garantizar el voto informado.*
- *Un cuadernillo con textos elaborados por los partidos políticos y coaliciones, basados en sus plataformas electorales*
- *Una pulsera de tela con la leyenda “Con mi voto México está completo”.*

Fuente: Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE).

¹²⁴ *ibid.*, p. 13.

¹²⁵ (Ver anexo p. 175 – 178).

Las etapas del voto en el extranjero y sus tiempos se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Etapas del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

1 de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006.	Los mexicanos residentes en el extranjero obtuvieron y enviaron solicitudes para inscribirse en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).
15 de enero de 2006.	Venció el plazo para que el IFE recibiera las solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) para votar desde el extranjero. (Se recibieron 54 780 solicitudes)
15 de enero al 15 de marzo de 2006.	El IFE elaboró la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Quedaron inscritos 40 876 ciudadanos, incluyendo rectificaciones y juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Estos mexicanos fueron dados de baja de manera temporal de la Lista Nominal de Electores en territorio nacional, tal y como lo establece la ley en materia electoral.
21 de abril al 20 de mayo de 2006.	El IFE envió a los mexicanos registrados para votar desde el extranjero los Paquetes Electorales Postales (PEP) con la boleta electoral para Presidente. Los electores debieron marcar la boleta electoral y enviarla por correo postal certificado de regreso a México. El envío de los sobres fue gratuito y garantizó el secreto del voto.
2 de mayo al 1° de julio de 2006.	Se recibieron los sobres con boletas electorales enviadas por los electores residentes en el extranjero hasta las 08:00 hrs. del 1° de julio.
2 de julio de 2006.	A las 17:00 hrs. se instalaron las mesas de escrutinio y cómputo de los votos enviados por los mexicanos residentes en el extranjero. A las 18:00 hrs. inició el escrutinio y cómputo de los votos.

Fuente: Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE).

La estrategia de difusión que el IFE consideró para la promoción del voto en el extranjero la implementó a nivel nacional e internacional.

*“Esta campaña consideró la promoción del voto utilizando los tiempos oficiales disponibles en medios de comunicación masiva en México, con el objeto de dar a conocer este derecho entre las familias y amistades de los migrantes y generar con ello la participación de los connacionales que residen en el exterior”.*¹²⁶

En el extranjero se utilizó el perifoneo en regiones del país donde hay mayor concentración de migración o de tránsito.

*“Se produjeron 15 spots para la televisión y 11 para la radio. Se contrataron espacios en cinco cadenas de televisión y tres de radio hispanas. Adicionalmente, televisoras en el extranjero como Univisión y Telemando pusieron en marcha espacios de información e intermediación entre los mexicanos y el IFE”.*¹²⁷

Adicionalmente el IFE utilizó materiales gráficos como carteles, volantes, calcomanías, mantas, etc.

*“el IFE incorporó a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero a 40,876 ciudadanos residentes en 80 países de los cinco continentes. De los inscritos en el LNERE, 87.49% viven en EUA, mientras que 12.51% se distribuye en otros 79 países. Todos los estados de la Unión Americana cuentan con inscritos en el LNERE”.*¹²⁸

¹²⁶ *ibid.*, p. 16.

¹²⁷ *ibid.*, p. 16 – 17.

¹²⁸ Resumen Ejecutivo, *Informe final sobre las actividades del proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*. IFE, Proceso Electoral Federal 2005-2006 p. 8.

Después de Estados Unidos de América, fueron los países de Europa y Canadá los que enviaron un mayor número de solicitudes de registro a la LNERE.

Cuadro 2. Datos sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.

Solicitudes de registro a la (LNERE) recibidas por el IFE.	54 780
Mexicanos registrados en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).	40 876
Países a los cuales se enviaron los Paquetes Electorales Postales (PEP).	80 países de los cinco continentes
Sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que fueron turnados a escrutinio y cómputo.	32 632
Sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que no fueron turnados a escrutinio y cómputo. (votos emitidos mal requisitados) (votos nulos)	479
Países de los cuales se recibieron sobres con votos.	71
Porcentaje de participación.	81 %

Fuente: Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE).

Los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero por partido político y coaliciones son los que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Proporciones de votos obtenidos por cada partido político o coalición.

Partido Político o Coalición.	Porcentaje de votos válidos.
Partido Acción Nacional. (PAN)	58.29
Coalición Alianza por México. (CAPM)	4.17
Coalición por el Bien de Todos. (CPBT)	34.0
Partido Nueva Alianza. (PNA)	0.39
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. (PASC)	2.72

Fuente: Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE).

En total 81% de los electores culminó el proceso de inscripción y envió de su voto, por lo que se contaron 32 621 votos del extranjero. (Ver anexo p.179 – 181)

Cabe resaltar que, si bien es cierto que:

*“Se reformó el artículo 36 constitucional, en su fracción III, para suprimir una traba de carácter geográfico, pero no existe en nuestra Ley Fundamental ninguna referencia al sufragio en el extranjero, mucho menos que éste sea una garantía de carácter constitucional. Hoy en día, nuestra Constitución no contiene ningún obstáculo a esa clase de voto pero no lo alienta ni propicia, menos la ordena o impone”.*¹²⁹

También es importante mencionar que, con conocimiento sobre la trascendencia de este tema, sobre las expectativas y presiones que se generaron entre distintos grupos de opinión, especialmente aquellos potencialmente beneficiarios del reconocimiento del derecho al voto, fue que se introdujeron cambios que de alguna manera dan respuesta al reclamo de distintos sectores y organizaciones sociales y al compromiso de distintas fuerzas políticas en el sentido de reconocer el derecho al voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Como lo expresa Leticia Calderón:

*“Los mexicanos que sigue expulsando la crisis están inmersos en el proceso de transición política que no sólo es institucional, sino que también impacta la cultura política. Es por eso que la bandera del voto adquiere un sentido especial, un sentido de membresía política, de pertenencia”.*¹³⁰

¹²⁹ Jorge Carpizo y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 102.

¹³⁰ Leticia Calderón Chelius, *op cit.*, p. 106.

Es cierto que la comunidad mexicana en el exterior es de las más numerosas, y en ese sentido es que se vuelve complicada su instrumentación logística.

CONCLUSIONES

Con respecto a la situación que guardan los derechos políticos en México, se debe entender primeramente que un gobierno democrático no se cimienta únicamente en votos, sino que su legitimidad deriva de la observancia de la integridad de los derechos humanos. La noción del voto en el extranjero como parte del sufragio universal no es ni evidente, ni está exenta de problemas. La implementación del voto en el extranjero aún presenta grandes problemas técnico-administrativos.

No obstante, la idea del voto en el extranjero es bastante atractiva. Aun con la poca experiencia en la solución de problemas relativos a la administración electoral, el voto en el extranjero ya se ha implantado. A pesar de ser un tema de actualidad, los partidos políticos no están familiarizados a detalle y tampoco toman en consideración los problemas que potencialmente pudieran emerger de la expansión de los derechos políticos y muy particularmente del voto en el extranjero.

Aunque nuestra Constitución reconoce los derechos de petición y consulta, plasmados en los artículos 8 y 26 respectivamente, en la práctica las leyes federales y locales no contemplan los medios y modalidades para hacer efectivos los derechos de consulta popular directa, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Cabe resaltar que, la consulta directa permite al pueblo, constituido en cuerpo electoral, ejercer sus derechos políticos al opinar sobre cuestiones de interés general, aprobar o rechazar una decisión de sus representantes electos.

Dado que la cuestión del voto en el extranjero había sido negada por muchos años, el estudio comparado dedicado al tema es escaso. Pese a que en algunos países pueden hallarse artículos relacionados con este tema en publicaciones jurídicas.

Consecuentemente, existe una ausencia general de información referente a los preceptos legales relevantes. Se requiere que el IFE instrumente periodos más largos para dar a conocer este derecho, el del voto de los mexicanos en el

extranjero; es decir, crear las condiciones para un voto informado y razonado. Es más, es necesario un criterio de evaluación mediante el cual se logre el correcto funcionamiento de ciertos arreglos institucionales enfocados al voto en el extranjero.

Asimismo, no reconocer en la práctica los derechos de participación política tiene como resultado alejar al ciudadano de los asuntos públicos, incrementando la apatía, la indiferencia y el abstencionismo.

Por otro lado, fue posible constatar que la noción dominante acerca del reconocimiento o adquisición de la ciudadanía, en tanto que es un requisito indispensable para adquirir y ejercer los derechos políticos fundamentales, entre ellos el del voto, sigue asociada a la pertenencia de una entidad estatal política y su correspondiente dimensión territorial. Pese a ello, el debate teórico y político de los derechos políticos de los migrantes en general, ha dado lugar al surgimiento de propuestas sobre formas *sui generis* que van más allá de su acepción clásica.

Con relación a primer hipótesis, *“La aplicación y acción extraterritorial de la legislación electoral implica realizar algunos arreglos con instancias en el exterior y desplegar un trabajo logístico nunca antes realizado, considero que actualmente no se puede garantizar el voto de los mexicanos en el extranjero, al menos no en los términos de legalidad, certeza y equidad que enmarca la ley”*, se cumplió y comprobé que actualmente no se puede garantizar el voto de los mexicanos en el extranjero, al menos no en los términos de legalidad, certeza y equidad que enmarca la ley, si se considera que el proyecto del voto en el extranjero comenzó con un aproximado de 10 millones de posibles electores en edad de votar, después se cayó a 4.1 millones cuando se requirió que contarán con la credencial de elector y finalmente emitieron su voto en el exterior 32 mil 632 electores, la principal razón fue que ante el temor que provocó que los votos en el extranjero fueran manipulados, o que fueran determinantes en el resultado electoral, se buscó reducir el universo de votantes al máximo.

Podría considerarse que, el voto en el extranjero fue articulado bajo un mecanismo considerado como un experimento, que en realidad fue un proceso que discriminó a millones de posibles electores, considerando a quienes eran elegibles para votar pero no contaban con la credencial de elector, por mencionar uno caso. Pero también, hay que recordar que en México la gente comenzó a preocuparse por poseer la credencial de elector cuando ésta se instituyó como la “identificación oficial”. Más allá del deseo de votar, la credencial de elector cumple un fin práctico.

La implementación del voto en el extranjero no es únicamente una cuestión de debate político, sino que entraña problemas concretos, los cuales deben ser resueltos de antemano.

Estos problemas se pueden dimensionar en tres rubros:

1. El legal / formal, referente a bajo que condiciones y quien de los ciudadanos en el extranjero tiene garantizado el derecho a votar.
2. El político / procedimental, relativo a la organización e implementación del procedimiento de votación en un país extranjero.
3. El político / institucional, concerniente a la manera en que los votos emitidos contribuyen a el resultado electoral.

Con respecto a mi segunda hipótesis, *“No es cierto o al menos no se puede aplicar en todos los casos de que el considerable sector de la población mexicana que hoy en día se encuentra marginada de decisiones políticas, por encontrarse en el extranjero, se vea beneficiada con la extensión del sufragio hasta el lugar de su residencia”*, pude comprobar que mis argumentos fueron acertados, a lo que me restaría agregar que lo mejor sería dejar vigente la opción de votar en el extranjero, pero sólo a quienes estuvieran temporalmente ausentes del país, para que realmente se vean beneficiados con la extensión del sufragio hasta el lugar de su residencia. Considerando,

claro, que este es el sentido en el que se apoyan la mayoría de los sistemas que permiten el voto en el extranjero.

Sería de mayor utilidad que el voto en el extranjero sirva para elegir representantes del Poder Legislativo Federal y no al Presidente de la República, considerando que el Poder Legislativo Federal tenga una representación extraparlamentaria, que represente los intereses de los mexicanos en el extranjero. Esta sería otra manera, no excluyente de su derecho, de darles voz y que puedan ser escuchados en la defensa de sus legítimos intereses.

No se trata de menoscabar los derechos de los que viven fuera, sino de no afectar los de quienes vivimos en territorio nacional. Votar es algo verdaderamente delicado, por que si nos equivocamos, somos nosotros, la sociedad, quienes pagaremos ese error, situación completamente diferente cuando un nacional vive en el extranjero y contribuye a la formación de un gobierno que no lo va a gobernar.

Para efectos de esta tesis, y una vez que se han analizado, de manera precisa algunos sistemas electorales empleados por algunos Estados para hacer que los ciudadanos originarios de su país que se encuentran fueran del mismo puedan votar, mis apreciaciones son que se revise la legislación y se reforme con base en las necesidades para ejercer el voto y no de manera caprichosa de los legisladores, que se instrumente uno o varios mecanismos de acuerdo con la realidad mexicana o sistema electoral, tomando en consideración los estudios que se han realizado para ello.

No hay que olvidar que la experiencia ha demostrado los grandes fracasos o poco progreso en la adecuación y aplicación de sistemas o modelos; económico, político, ambiental e incluso, en lo social, copiados de otros países. Es obvio que ello obedece a que se pretende imponer a una sociedad con características propias y muy bien definidas, que la distinguen de cualquier otra sociedad en el mundo, sistemas o modelos aplicables a otro tipo de

idiosincrasia, tal vez más desarrollada o simplemente con costumbres e ideología diferente a la mexicana.

El sistema debe ser el idóneo para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su voto en un mecanismo que se ajuste a las condiciones y requisitos propios del sistema electoral y de la ideología mexicana, superando toda clase de barreras jurídicas y políticas.

Se requiere de una gran difusión para que los ciudadanos que se encuentren en el extranjero tengan un mejor conocimiento de los tiempos para poder ejercer su derecho a votar. Es importante, también, destacar la participación activa de las embajadas y consulados, ya que son estos los lugares donde los mexicanos fuera de nuestro país, acuden para cualquier ayuda e información relacionada con México; por tanto, su colaboración es de gran valor en la difusión y auxilio de este mecanismo. El Instituto Federal Electoral, tendría que extender su campaña de divulgación electoral enviando toda clase de folletos y carteles tendientes a crear el interés político de los ciudadanos que se encuentran fuera de nuestro país, pero siempre con el tiempo necesario y no de manera atropellada.

La reglamentación para el efectivo ejercicio del derecho al voto en el extranjero, constituye, un asunto todavía complejo, implica un trabajo de análisis y propuesta, pero sobre todo, un proceso legislativo exhaustivo y que está sujeto a algunas condicionantes importantes de identificar y tener en cuenta para normarse un juicio fundado y realista sobre los pasos y vías a seguir.

No hay que perder de vista que, una mejor reglamentación del voto en el extranjero, los términos en que se reglamente y la (s) modalidad (es) por la que se opte para ejercer este derecho, son atribución exclusiva del Congreso de la Unión, pero es evidente que los trabajos relacionados con la reglamentación de este derecho político suponen la participación de distintas instituciones y autoridades estatales, es decir, un esfuerzo concurrente, pero que también

remiten a ámbitos de competencia y responsabilidad específica y claramente acotados.

Es posible legislar en algunas áreas sobre esta clase de voto, pero la decisión que tome el Legislativo debe considerar solamente el interés nacional y no el de algún otro sector o partido político. El voto en el extranjero debe tener como objetivo principal hacer cumplir los derechos de participación política, entre otros, para que finalmente el mexicano migrante mantenga un importante vínculo con el país de origen y, a su vez, puede ser empleado como un instrumento de política exterior.

Nuestras autoridades legislativas y electorales no deben seguir experimentando y cometiendo errores por insignificantes que estos sean, ya que pueden vulnerar y debilitar el proceso en transición, el del ejercicio del voto en el exterior. En consecuencia, se trata de superar y eliminar esos riesgos. Aún es el momento oportuno para la discusión, todavía tiene gran importancia.

Es pertinente señalar que el fraude electoral en el voto en el extranjero puede ser un argumento utilizado por los partidos políticos y ello impactará en la percepción que tenga la opinión pública. Por lo que la práctica del voto en el extranjero en nuestro sistema electoral con un alto porcentaje de población residente fuera de nuestro territorio podría traer efectos negativos en su desarrollo hacia la consolidación de la democracia.

En consecuencia, el voto en el extranjero, debería ser aceptado únicamente si el contexto histórico puede garantizar la transparencia del registro electoral, del sufragio y el conteo de votos.

El tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección presidencial, será quizá, uno de los temas importantes de los futuros procesos electorales, o por lo menos seguirá en la mira de más de un partido político o medio de comunicación, sin excluir claro, a las autoridades respectivas. Pero de nada serviría el ejercicio del voto en el extranjero si alrededor de éste no existe un mecanismo para asegurarlo, el cual debe ser

ampliamente reconocido, acatado y respetado por todos los actores políticos, quienes tienen la responsabilidad directa de defender los votos emitidos, no sólo para sus candidatos, sino todos los votos emitidos en una elección. Hemos visto y comprobado que el proceso electoral no necesita votos en el extranjero para que sea cuestionado.

No cabe duda que, la implementación del voto en el extranjero fomenta la controversia política. Por un lado, el reconocimiento del principio del sufragio universal se extiende como un derecho civil enfocado a la ampliación de la participación política. Por otro, el voto en el extranjero implica la participación electoral de ciudadanos a quines, sean cuales sean los resultados de las elecciones no les afectan. De igual manera, otro problema será si el voto en el extranjero en vez de contribuir a la representación de los intereses de los ciudadanos que residen fuera de México, afecta en forma decisiva el resultado de la elección, es decir, a determinar al ganador.

En este supuesto, el principal argumento teórico en contra del voto en el extranjero (es, que únicamente aquellos ciudadanos a los que afecten las decisiones que tomen, estén facultados para influir en la composición de sus órganos de representación) adquiere un significado especial. Por lo que, se debería examinar a fondo la práctica del voto en el extranjero cuando la extensión de las elecciones más allá de las fronteras del país pueda tener consecuencias que lesionen la consolidación de la democracia.

Con respecto a las tendencias dominantes en el escenario internacional estamos frente a un fenómeno aún en expansión. El reconocimiento al derecho del voto, de ejercerlo estando en el extranjero, quizá sea el proceso real de universalización del sufragio. De cualquier manera, la conveniencia de reconocer el principio de sufragio universal en el voto en el extranjero depende de las circunstancias.

Finalmente, en México estamos transitando por el complejo pero promisorio camino que han recorrido ya muchos países para reglamentar el derecho al voto de sus ciudadanos en el extranjero, convencidos de que al final

de cuentas se habrá contribuido por esta vía al fortalecimiento y actualización de las normas, instituciones y procedimientos electorales, pero también y sobre todo, a la ampliación y fortalecimiento de los derechos políticos de todos los ciudadanos mexicanos.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Lorenzo Córdova y Woldenberg José. *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993.

Alcocer V. Jorge, (compilador) *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México, Nuevo Horizonte, 2005.

Arellano García, Carlos. *Manual de Derecho Internacional Público*. México, Porrúa, 1990.

Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. México, Porrúa, 1998.

Basave Fernández del Valle, Agustín. *Filosofía del Derecho Internacional*. México, UNAM, 1989.

Becerra Ramírez, Manuel. *Derecho Internacional Público*. México, McGraw-Hill, UNAM, 1997.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, 2ª Ed. Cal y Arena, 2000.

Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. México, 2ª. Ed. FCE, 1991.

Bott, Alexander J. *Handbook of United States Elections Laws and Practices*. United States of America, Greenwood Press, 1990.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 2001.

Cabo De la Vega. *El Derecho Electoral en el Marco Jurídico y Teórico de la Transición*. México, UNAM, 1994.

Calderón Chelius, Leticia. *Votar en la Distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México, Instituto Mora, 2003.

Cisneros Farías, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos*. México, UNAM, 2003.

Contreras Vaca, Francisco José. *Derecho Internacional Privado. Parte General y Parte Especial*. México, Oxford University Press-Harla, 1988.

Chang Mota, Roberto. *Los Sistemas Electorales, en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*. México, IFE, TFE, UNAM. 1993.

Concha Malo, Miguel. *Los derechos humanos de los excluidos*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.

Cossío Díaz, José Ramón. *Cambio social y cambio jurídico*. México, Porrúa, 2001.

Díaz de Velasco, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. México, Tecnos, 2001.

Díaz Ortiz, Ángel Rafael. *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. México, FCE, 1999.

De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. *Diccionario Electoral*. México, Porrúa, 18ª. ed. 1992.

Diccionario Electoral. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ª. ed. 2003.

Diccionario Jurídico Mexicano. México, Porrúa, 1992.

Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, 1962.

Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México, FCE, 2000.

Fernández del Valle, Agustín Basave. *Filosofía del Derecho Internacional*. México, UNAM, 1989.

Galván Rivera, Flavio. *El principio de legalidad en materia electoral*, en "Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo", Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, UNAM, 1993.

García Máñez, Eduardo. *Filosofía del derecho*. México, 5ª ed. Porrúa, 1986.

Hernández Becerra, Augusto. *El Derecho Electoral y su Autonomía, en Proceso Electoral y Regímenes Políticos*, Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPELL), 1989.

Ibarra Flores, Román. *Los Medios de Impugnación en Materia Político Electoral*. México, Tribunal Federal Electoral del Estado, 1999.

Jorge Carpizo y Diego Valadés. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México, Porrúa - UNAM, 2002.

Kelsen, Hans. *Teoría general de Estado*. trad. Del alemán al español por Luis Legaz Lacambra, México, Nacional, 1979.

Lucas Verdú, Pablo. *Curso de Derecho Político*. Madrid España, Tecnos, 1984.

Miklos, Tomás. (coord.) *Las decisiones políticas*. México, Siglo XXI, 2000.

Montesquiev. *Del espíritu de las leyes*. México, Porrúa, 1987.

Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Venezuela, Nueva Sociedad, 1995.

Nohlen, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre su reforma electoral*. México, UNAM, 1993.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, FCE, 1998.

Nohlen, Dieter, Picado, Sonia, Zovatto, Daniel. (compiladores) *Tratado de derecho electoral de América Latina*. México, FCE, 1998.

Núñez Jiménez, Arturo. *El sistema electoral mexicano*. México, FCE, 1991.

Orozco Henríquez, J. Jesús. *Sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa*, en Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, TRIFE-IFE-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

Patiño Camarena, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*. México, Constitucionalista/IFE, 2000.

Pereznieto Castro, Leonel. *Derecho Internacional Privado. Parte General*. México, Oxford University Press-Harla, 1999.

Ponce de León Armente, Luis. *Derecho Político Electoral*. México, Porrúa, 3ª ed. 2001.

Reitman, Alan y Davidson, Roberto B. *The Election process: Law of Public Elections and Elections Campaigns*. United States of America, 2a ed. Oceana Publications, Inc. 1980.

Rodríguez Prats, Juan José. *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano*. México, UNAM, 1986.

Santamaría Arturo, *La política entre México y Aztlán. Relaciones chicano-mexicanas del 68 a Chiapas 94*. Culiacán, Universidad de Sinaloa, 1994.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México. FCE, 1996.

Sartori, Giovanni. *Sistemas electorales y partidos*. México, Alianza Universitaria, 1987.

Terrazas Salgado, Rodolfo y Suárez González, Gerardo. *Marco constitucional y legislativo de derecho electoral*. Trabajo presentado en el Diplomado en Derecho Electoral Mexicano. Facultad de Derecho de la UNAM. 1993.

Venegas Trejo, Francisco. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa. 1992.

HEMEROGRAFIA

Alcocer, Jorge. *“El ciclo de las reformas electorales”*, en Voz y Voto, 1996 Volumen No. 45, México, noviembre de 1996.

Calderón Chelius, Leticia. *“El voto de los mexicanos en el exterior: la ampliación de los derechos políticos”*, en Relaciones Internacionales. No. 79, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, enero – abril de 1999, pp. 99 – 108.

Canada’s Electoral System. How it evolved and how it works. Canadá, Folleto publicado por Elections Canadá, 1987.

Cuadernillos de Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos. México, Instituto Federal Electoral, 2001.

Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México. Organización de las Naciones Unidas (ONU), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003. pp. 53 – 59.

Elections Canada. *Voting by Canadians residing outside Canada, Registration form and guide.* (Guía y Forma de registro para votar de los canadienses que residen fuera de Canadá).

Elecciones Federales 2006, *Voto de los mexicanos en el extranjero.* México, Instituto Federal Electoral, diciembre 2006.

Manual para el diseño de sistemas electorales, IDEA, México, 2000.

Mijangos y González, Pablo. *“El voto de los mexicanos en el extranjero: historia de una ciudadanía negada”*, en Istor. No. 11, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. 2002, pp. 30 – 48.

Nohlen, Dieter y Grotz, Florian. *Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral*, en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Núm. 16, México, 2001. p. 51.

Servicio Regional de Información de la Embajada de Francia en México. *“Las Instituciones Políticas de Francia”*, en Francia, Hechos y Cifras, México, mayo de 1991.

DOCUMENTOS

Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.

Carta de la Organización de los Estados Americanos. Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, 2005.

Código Electoral Nacional. Argentina, Buenos Aires 1983.

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005.

Constitución de la Nación de Argentina (1994).

Constitución Belga (Traducida del francés del texto oficial publicado en el *Moniteur belge* N° 35, 17 de febrero de 1994), y publicada por el Centro de Estudios Constitucionales en “CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA”).

Constitución de Bolivia de 1967 con reformas introducidas por la Ley N° 1585 del 12 de agosto de 1994, texto concordado de 1995 sancionado por Ley N° 1615 del 6 de febrero de 1995, y reformas introducidas por Ley N° 2410 del 8 de agosto de 2002.

Constitución de la República Federativa del Brasil. (1988).

Constitución Política de la República de Colombia de 1991, actualizada hasta el decreto 2576 del 27 de julio de 2005.

Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas actualizada al 2 de enero de 2007.

Constitución Política de la República de Chile 1980. Con modificaciones aprobadas en el plebiscito de 30 de julio de 1989 incorporadas al texto.

Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, actualizada hasta reformas introducidas por el DL N° 56, del 06.07.2000.

Constitución de Grecia (1975).

Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993.

Constitución Política de la República de Honduras de 1982, actualizada hasta el Decreto 36 del 4 de Mayo de 2005.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Legislativos del 2 de 1994.

Constitución Política de la República de Paraguay de 1992.

Constitución Política del Perú 1993 con las reformas de 1995, 2000, 2002, 2004 y 2005 (hasta abril).

Constitución de Portugal de 1993.

Constitución Política de la República Dominicana de 2002.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Pacto de San José)

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. De 18 de diciembre de 1990.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá Colombia 1948)

Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano. (1789)

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Diario Oficial de la Federación. 30 de junio de 2005 (Edición Vespertina)

Discurso de toma de posesión de la Presidencia de México, Ernesto Zedillo, 1° de diciembre de 1994.

Documento Ejecutivo de la Memoria del Coloquio Internacional, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, organizado por el Tribunal Electoral del Estado de México, celebrado los días 8 y 9 de agosto de 2002, pp. 39 – 40.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Senado de la República. *Boletín de Prensa 98/152*, Sala de Prensa del Senado de la República, México, 11 de septiembre de 1998.

SITIOS WEB

www.cidh.org

www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003

www.corteidh.org.cr

www.echr.coe.int

www.idea.int

www.iidh.ed.cr

www.ife.org.mx

www.juridicas.unam.mx

www.ohchr.org/spanish

<http://pdba.georgetown.edu/>

www.undp.org/spanish

www.un.org/spanish

Voto en el extranjero caso Francia

<http://www.assemblee-afe.fr/>

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

Voto en el extranjero caso Perú

<http://tc.gob.pe/legconperu/constitucioncompleta.html>

www.abogadoperu.com

www.congreso.gob.pe

www.inei.gob.pe

www.onpe.gob.pe

www.peru.org.pe

A N E X O S

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A:

SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los Artículos 1, 9 y el inciso c) del párrafo 1 del Artículo 250; y se adiciona un nuevo inciso al párrafo 1 del Artículo 250, para que el actual inciso d) pase a ser e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 1

1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

2. ...

Artículo 9

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos.

...

Artículo 250.

1. ...

a) ...

b) ...

c) Se sumarán los resultados obtenidos según los dos incisos anteriores;

d) El cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, será el resultado de sumar a los resultados obtenidos según el inciso anterior, los consignados en el acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero, a que se refieren los Artículos 294 y 295 de este Código. El resultado así obtenido se asentará en el acta correspondiente a esta elección, y

e) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

...

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma la denominación del Libro Sexto y se le adicionan los Artículos 273 al 300 todos relativos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

LIBRO SEXTO
DEL VOTO DE LOS MEXICANOS
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

TÍTULO ÚNICO

Artículo 273

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 274

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el Artículo 34 de la Constitución y los señalados en el párrafo 1 del Artículo 6 de este Código, deberán cumplir los siguientes requisitos:
 - I. Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero;
 - II. Manifiestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral, y
 - III. Los demás establecidos en el presente Libro.

Artículo 275

1. Los ciudadanos mexicanos que cumplan los requisitos señalados enviarán la solicitud a que se refiere el inciso I del párrafo 1 del Artículo anterior entre el 1o. de octubre del año previo, y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial.
2. La solicitud será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo certificado, acompañada de los siguientes documentos:
 - a) Fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía; el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital, y
 - b) Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero.
3. Para efectos de verificación del cumplimiento del plazo de envío señalado en el párrafo 1 de este Artículo, se tomará como elemento de prueba la fecha de expedición de la solicitud de inscripción que el servicio postal de que se trate estampe en el sobre de envío.
4. A ninguna solicitud enviada por el ciudadano después del 15 de enero del año de la elección, o que sea recibida por el Instituto después del 15 de febrero del mismo año, se le dará trámite. En estos casos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores enviará al interesado, por correo certificado, aviso de no inscripción por extemporaneidad.
5. El ciudadano interesado podrá consultar al Instituto, por vía telefónica o electrónica, su inscripción.

Artículo 276

1. La solicitud de inscripción en el listado nominal de electores tendrá efectos legales de notificación al Instituto de la decisión del ciudadano de votar en el extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto el respectivo formato contendrá la siguiente leyenda: "Manifiesto, bajo protesta de decir verdad, que por residir en el extranjero:

- a) Expreso mi decisión de votar en el país en que resido y no en territorio mexicano;
- b) Solicito votar por correo en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Autorizo al Instituto Federal Electoral, verificado el cumplimiento de los requisitos legales, para ser inscrito en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, y darme de baja, temporalmente, de la lista correspondiente a la sección electoral que aparece en mi credencial para votar;
- d) Solicito que me sea enviada a mi domicilio en el extranjero la boleta electoral, y
- e) Autorizo al Instituto Federal Electoral para que, concluido el proceso electoral, me reinscriba en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral que aparece en mi credencial para votar".

Artículo 277

1. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral que cuentan con su credencial para votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas.

2. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero serán de carácter temporal y se utilizarán, exclusivamente, para los fines establecidos en este Libro.
3. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero no tendrán impresa la fotografía de los ciudadanos en ellas incluidos.
4. El Consejo General podrá ordenar medidas de verificación adicionales a las previstas en el presente Libro a fin de garantizar la veracidad de las listas nominales de electores residentes en el extranjero.
5. Serán aplicables, en lo conducente, las normas contenidas en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código.

Artículo 278

1. A partir del 1 de octubre del año previo al de la elección presidencial y hasta el 15 de enero del año de la elección, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de los interesados el formato de solicitud de inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, en los sitios, en territorio nacional y en el extranjero, que acuerde la Junta General Ejecutiva, y a través de la página electrónica del Instituto.
2. Las sedes diplomáticas de México en el extranjero contarán con los formatos a que se refiere el párrafo anterior para que estén a disposición de los ciudadanos mexicanos. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes.

Artículo 279

1. Las solicitudes de inscripción en la lista nominal de electores en el extranjero serán atendidas en el orden cronológico de su recepción, debiéndose llevar un registro de la fecha de las mismas.
2. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a la inscripción del solicitante en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, dándolo de baja, temporalmente, de la lista nominal de electores correspondiente a la sección del domicilio asentado en su credencial para votar.
3. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará los documentos enviados y el sobre que los contiene hasta la conclusión del proceso electoral.
4. Concluido el proceso electoral, cesará la vigencia de las listas nominales de electores residentes en el extranjero. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a reinscribir a los ciudadanos en ellas registrados, en la lista nominal de electores de la sección electoral que les corresponda por su domicilio en México.
5. Para fines de estadística y archivo, el Instituto conservará copia, en medios digitales, por un periodo de siete años, de las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

Artículo 280

1. Concluido el plazo para la recepción de solicitudes de inscripción, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a elaborar las listas nominales de electores residentes en el extranjero.
2. Las listas se elaborarán en dos modalidades:
 - a. Conforme al criterio de domicilio en el extranjero de los ciudadanos, ordenados alfabéticamente. Estas listas serán utilizadas exclusivamente para efectos del envío de las boletas electorales a los ciudadanos inscritos.
 - b. Conforme al criterio de domicilio en México de los ciudadanos, por entidad federativa y distrito electoral, ordenados alfabéticamente. Estas listas serán utilizadas por el Instituto para efectos del escrutinio y cómputo de la votación.
3. En todo caso, el personal del Instituto y los partidos políticos están obligados a salvaguardar la confidencialidad de los datos personales contenidos en las listas nominales de electores residentes en el extranjero. La Junta General Ejecutiva dictará los acuerdos e instrumentará las medidas necesarias para tal efecto.
4. La Junta General Ejecutiva presentará al Consejo General un informe del número de electores en el extranjero, agrupados por país, estado o equivalente, y municipio o equivalente.

Artículo 281

1. Los partidos políticos, a través de sus representantes en la Comisión Nacional de Vigilancia, tendrán derecho a verificar las listas nominales de electores residentes en el extranjero, a que se refiere el inciso b del numeral 2 del Artículo anterior, a través de los medios electrónicos con que cuente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
2. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero no serán exhibidas fuera del territorio nacional.

Artículo 282

1. A más tardar el 15 de marzo del año de la elección presidencial, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero.
2. Los partidos políticos podrán formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados, hasta el 31 de marzo, inclusive.
3. De las observaciones realizadas por los partidos políticos se harán las modificaciones a que hubiere lugar y se informará al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo.
4. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe a que se refiere el párrafo anterior. La impugnación se sujetará a lo establecido en el párrafo 5 del Artículo 158 de este Código y en la ley de la materia.
5. Si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el Tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del Instituto sesionará para declarar que los listados nominales de electores residentes en el extranjero son válidos.

Artículo 283

1. La Junta General Ejecutiva deberá ordenar la impresión de las boletas electorales, de los sobres para su envío al Instituto, del instructivo para el elector y de los sobres en que el material electoral antes descrito será enviado, por correo certificado o mensajería, al ciudadano residente en el extranjero.
2. Para los efectos del párrafo anterior a más tardar el 31 de enero del año de la elección, el Consejo General del Instituto aprobará el formato de boleta electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que será utilizada por los ciudadanos residentes en el extranjero, el instructivo para su uso, así como los formatos de las actas para escrutinio y cómputo y los demás documentos y materiales.
3. Serán aplicables, en lo conducente, respecto a la boleta electoral, las disposiciones del Artículo 205 de este Código. La boleta electoral que será utilizada en el extranjero contendrá la leyenda "Mexicano residente en el extranjero".
4. El número de boletas electorales que serán impresas para el voto en el extranjero será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes. El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales. Las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas, antes del día de la jornada electoral, en presencia de representantes de los partidos políticos.

Artículo 284

1. La documentación y el material electoral a que se refiere el Artículo anterior estará a disposición de la Junta General Ejecutiva a más tardar el 15 de abril del año de la elección.
2. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de la Junta General Ejecutiva los sobres con el nombre y domicilio en el extranjero de cada uno de los ciudadanos inscritos en las listas nominales correspondientes, ordenados conforme a la modalidad establecida en el inciso a) del párrafo 2 del Artículo 280 de este Código.
3. La Junta General Ejecutiva realizará los actos necesarios para enviar, a cada ciudadano, por correo certificado con acuse de recibo, la boleta electoral, la documentación y demás material necesarios para el ejercicio del voto.
4. El envío de la documentación y material electoral antes señalados concluirá, a más tardar, el 20 de mayo del año de la elección.

Artículo 285

1. Recibida la boleta electoral el ciudadano deberá ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro que corresponda a su preferencia, en los términos del Artículo 218 de este Código.
2. El instructivo a que se refiere el párrafo 1 del Artículo 283 anterior, deberá incluir, al menos, el texto íntegro del Artículo 4 del presente Código.

Artículo 286

1. Una vez que el ciudadano haya votado, deberá doblar e introducir la boleta electoral en el sobre que le haya sido remitido, cerrándolo de forma que asegure el secreto del voto.
2. En el más breve plazo, el ciudadano deberá enviar el sobre que contiene la boleta electoral, por correo certificado, al Instituto Federal Electoral.
3. Para los efectos del párrafo anterior, los sobres para envío a México de la boleta electoral, tendrán impresa la clave de elector del ciudadano remitente, así como el domicilio del Instituto que determine la Junta General Ejecutiva.

Artículo 287

1. La Junta General Ejecutiva dispondrá lo necesario para:
 - a) Recibir y registrar, señalando día, los sobres que contienen la boleta electoral, clasificándolos conforme a las listas nominales de electores que serán utilizadas para efectos del escrutinio y cómputo;
 - b) Colocar la leyenda "votó" al lado del nombre del elector en la lista nominal correspondiente; lo anterior podrá hacerse utilizando medios electrónicos, y
 - c) Resguardar los sobres recibidos y salvaguardar el secreto del voto.

Artículo 288

1. Serán considerados votos emitidos en el extranjero los que se reciban por el Instituto hasta veinticuatro horas antes del inicio de la jornada electoral.
2. Respecto de los sobres recibidos después del plazo antes señalado, se elaborará una relación de sus remitentes y acto seguido, sin abrir el sobre que contiene la boleta electoral, se procederá, en presencia de los representantes de los partidos políticos, a su destrucción.
3. El día de la jornada electoral el Secretario Ejecutivo rendirá al Consejo General del Instituto un informe previo sobre el número de votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de los electores, así como de los sobres recibidos fuera de plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 289

1. Con base en las listas nominales de electores residentes en el extranjero, conforme al criterio de su domicilio en territorio nacional, el Consejo General:
 - a) Determinará el número de mesas de escrutinio y cómputo que correspondan a cada distrito electoral uninominal. El número máximo de votos por mesa será de 1,500, y
 - b) Aprobará el método y los plazos para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que actuarán como integrantes de las mesas de escrutinio y cómputo, aplicando en lo conducente lo establecido en el artículo 193 de este Código.
2. Las mesas de escrutinio y cómputo de la votación de los electores residentes en el extranjero se integrarán con un presidente, un secretario y dos escrutadores; habrá dos suplentes por mesa.
3. Las mesas antes señaladas tendrán como sede el local único, en el Distrito Federal, que determine la Junta General Ejecutiva.
4. Los partidos políticos designarán dos representantes por cada mesa y un representante general por cada veinte mesas, así como un representante general para el cómputo distrital de la votación emitida en el extranjero.
5. En caso de ausencia de los funcionarios titulares y suplentes de las mesas, la Junta General Ejecutiva determinará el procedimiento para la designación del personal del Instituto que los supla.
6. La Junta General Ejecutiva adoptará las medidas necesarias para asegurar la integración y funcionamiento de las mesas de escrutinio y cómputo.

Artículo 290

1. Las mesas de escrutinio y cómputo se instalarán a las 17 horas del día de la jornada electoral. A las 18 horas, iniciará el escrutinio y cómputo de la votación emitida en el extranjero.
2. El Consejo General podrá determinar el uso de medios electrónicos para el cómputo de los resultados y la elaboración de actas e informes relativos al voto de los electores residentes en el extranjero. En todo caso, los documentos así elaborados deberán contar con firma.

Artículo 291

1. Para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:
 - a) El presidente de la mesa verificará que cuenta con el listado nominal de electores residentes en el extranjero que le corresponde, y sumará los que en dicho listado tienen marcada la palabra "votó".
 - b) Acto seguido, los escrutadores procederán a contar los sobres que contienen las boletas electorales y verificarán que el resultado sea igual a la suma de electores marcados con la palabra "votó" que señala el inciso anterior.
 - c) Verificado lo anterior, el presidente de la mesa procederá a abrir el sobre y extraerá la boleta electoral, para, sin mayor trámite, depositarla en la urna; si abierto un sobre se constata que no contiene la boleta electoral, o contiene más de una boleta electoral, se considerará que el voto, o votos, son nulos y el hecho se consignará en el acta.
 - d) Los sobres que contengan las boletas serán depositados en un recipiente por separado para su posterior destrucción.
 - e) Una vez terminado lo anterior, dará inicio el escrutinio y cómputo, aplicándose, en lo conducente, las reglas establecidas en los incisos c) al f) del párrafo 1 del Artículo 229 y 233 de este Código.
 - f) Para determinar la validez o nulidad del voto, será aplicable lo establecido en el Artículo 230 de este Código y en el inciso c) de este párrafo.

Artículo 292

1. Las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa serán agrupadas conforme al distrito electoral que corresponda.
2. El personal del Instituto designado previamente por la Junta General Ejecutiva, procederá, en presencia de los representantes generales de los partidos políticos, a realizar la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las respectivas mesas para obtener el resultado de la votación emitida en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por distrito electoral uninominal, que será asentado en el acta de cómputo correspondiente a cada distrito electoral.
3. Las actas de cómputo distrital serán firmadas por el funcionario responsable y por el representante general de cada partido político designado para el efecto.
4. Los actos señalados en los párrafos anteriores de este Artículo serán realizados en presencia de los representantes generales de los partidos políticos para el cómputo distrital de la votación emitida en el extranjero.

Artículo 293

1. Concluido en su totalidad el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero, y después de que el presidente del Consejo General haya dado a conocer los resultados de los estudios a que se refiere el inciso k) del párrafo 1 del Artículo 83 de este Código, el Secretario Ejecutivo informará al Consejo General los resultados, por partido, de la votación emitida en el extranjero para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El Secretario Ejecutivo hará entrega a los integrantes del Consejo General del informe que contenga los resultados, por distrito electoral uninominal, de la votación recibida del extranjero y ordenará su inclusión, por distrito electoral y mesa de escrutinio y cómputo, en el sistema de resultados electorales preliminares.

Artículo 294

1. La Junta General Ejecutiva, por los medios que resulten idóneos, antes del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, entregará, a cada uno de los Consejos Distritales, copia del acta de cómputo distrital a que se refiere el Artículo 292 de este Libro.
2. Los partidos políticos recibirán copia legible de todas las actas.
3. Las boletas electorales, los originales de las actas de escrutinio y cómputo de las mesas y del cómputo por distrito electoral uninominal, así como el informe circunstanciado que elabore la Junta General Ejecutiva, respecto de la votación emitida en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán integrados en un paquete electoral que será remitido, antes del domingo siguiente al de la jornada electoral, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, para los efectos legales conducentes.

Artículo 295

1. Realizados los actos a que se refiere el Artículo 250 de este Código, en cada uno de los Consejos Distritales el presidente del mismo informará a sus integrantes del resultado consignado en la copia del acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para que sean sumados a los obtenidos del cómputo de los resultados de las casillas instaladas en el respectivo distrito.
2. El resultado de la suma señalada en el párrafo anterior se asentará en el acta a que se refiere el inciso d) del párrafo primero del Artículo 250 de este Código.
3. La copia certificada del acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el distrito electoral respectivo, será integrada al expediente a que se refiere el inciso e) del párrafo 1 del Artículo 252 de este Código.

Artículo 296

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el Artículo 182 de este Código.
2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Artículo 297

1. La violación a lo establecido en el Artículo anterior podrá ser denunciada, mediante queja presentada por escrito, debidamente fundada y motivada, aportando los medios de prueba, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto, por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.
2. Para el desahogo de las quejas señaladas en el párrafo anterior, serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones del Título Quinto, del Libro Quinto y los Artículos 49-A y 49-B de este Código.
3. Si de la investigación se concluye la existencia de la falta, las sanciones que se impondrán al partido político responsable serán las establecidas en el Artículo 269 de este Código, según la gravedad de la falta.

Artículo 298

1. Para el cumplimiento de las atribuciones y tareas que este Libro otorga al Instituto Federal Electoral, la Junta General Ejecutiva propondrá al Consejo General, en el año anterior al de la elección presidencial, la creación de las unidades administrativas que se requieran, indicando los recursos necesarios para cubrir sus tareas durante el proceso electoral.

Artículo 299

1. El costo de los servicios postales derivado de los envíos que por correo realice el Instituto a los ciudadanos residentes en el extranjero, será previsto en el presupuesto del propio Instituto.

Artículo 300

1. El Consejo General proveerá lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el presente Libro.
2. Son aplicables, en todo lo que no contravenga las normas del presente Libro, las demás disposiciones conducentes de este Código, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las demás leyes aplicables.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Artículo Segundo.- Antes del mes de octubre de 2005, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral deberá formular y presentar, para su aprobación, al Consejo General, el programa que contenga las actividades relevantes y el proyecto de asignaciones presupuestarias en el ejercicio fiscal de 2005, las previsiones para el ejercicio fiscal de 2006 y, en su caso, la solicitud de ampliación del presupuesto 2005, para hacer posible el cumplimiento de las responsabilidades y tareas asignadas al Instituto por el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se reforma con el presente Decreto.

Artículo Tercero.- Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para, en su caso, realizar las ampliaciones presupuestarias que resulten necesarias para proveer, en el ejercicio fiscal de 2005, al Instituto Federal Electoral, los recursos que solicite conforme al Artículo transitorio anterior. En su caso, esta autorización se entenderá otorgada al Ejecutivo Federal respecto de otros entes públicos que tengan participación directa en la aplicación de lo dispuesto por las adiciones al Libro Sexto que corresponden al presente Decreto.

Artículo Cuarto.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará a la Cámara de Diputados de las ampliaciones presupuestarias realizadas a favor del Instituto Federal Electoral en el ejercicio fiscal de 2005.

Artículo Quinto.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del proceso electoral federal ordinario inmediato siguiente, se autoriza a la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral para adjudicar en forma directa a los proveedores idóneos, tanto en México como en el extranjero, los contratos de adquisición de bienes, servicios y arrendamientos de inmuebles, cuando tal procedimiento sea necesario para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones adicionadas en el Libro Sexto que es materia de reforma del presente Decreto. Para tal efecto, los procedimientos para la adjudicación directa se sujetarán a lo establecido por el Artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sin que resulten aplicables los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2005 y 2006. La Junta General Ejecutiva informará al Consejo General de las resoluciones que adopte.

El Instituto Federal Electoral rendirá un informe de las adjudicaciones directas autorizadas conforme el presente Artículo al rendir las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de 2005 y 2006.

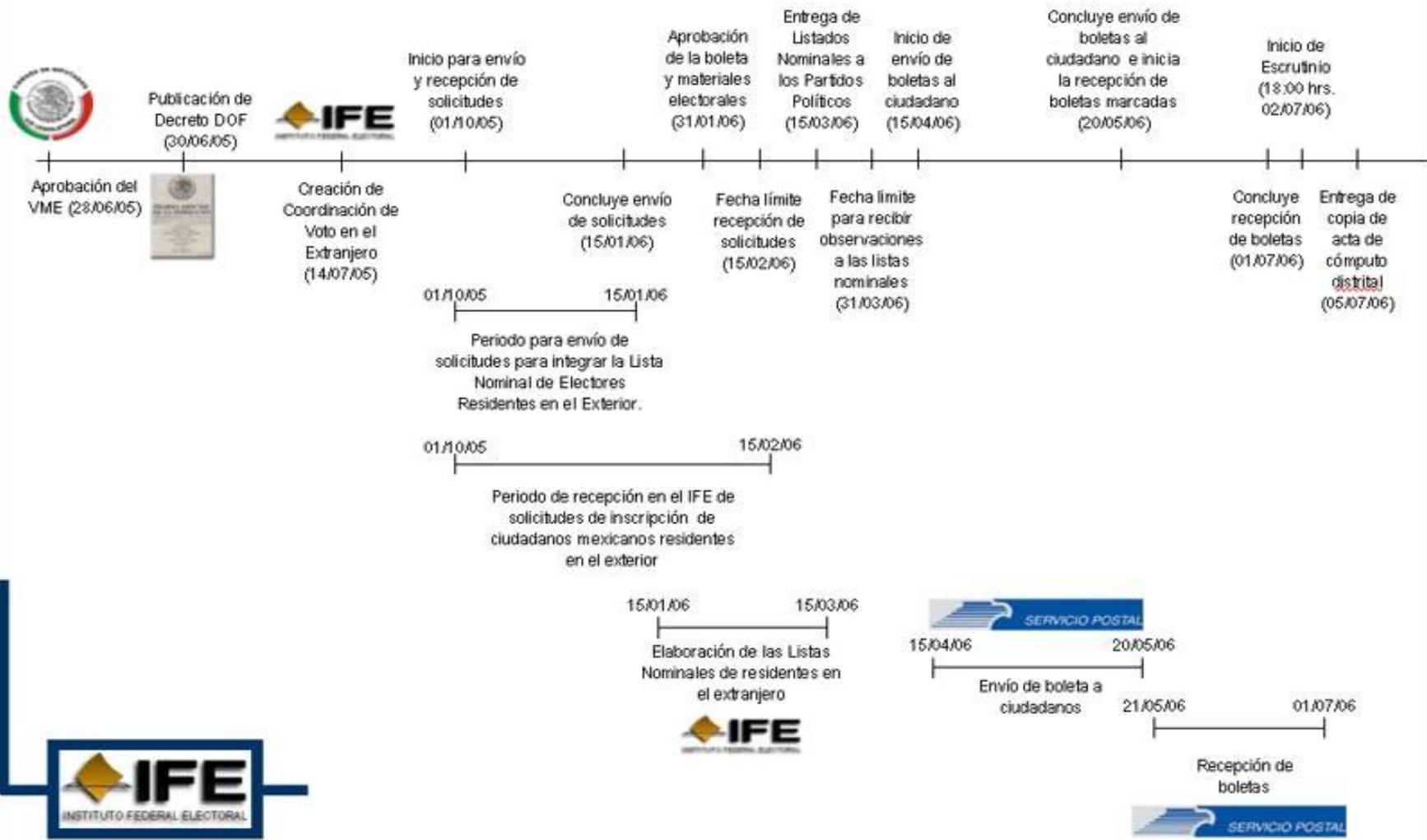
Artículo Sexto.- El Instituto Federal Electoral establecerá, en su caso, con el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, y con los servicios postales del extranjero, los acuerdos necesarios para asegurar el eficiente, seguro y oportuno manejo, despacho, recepción y entrega de los documentos y materiales que se requieran para el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Artículo Séptimo.- De ser necesario, con la participación del Instituto, el Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, establecerá los acuerdos necesarios para coadyuvar al cumplimiento de lo establecido en el Artículo Transitorio anterior.

México, D.F., a 28 de junio de 2005.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Sen. **Sara Isabel Castellanos Cortés**, Secretaria.- Dip. **Graciela Laríos Rivas**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de junio de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.- Rúbrica.

INSTRUMENTACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO



Por primera vez, desde donde vivas en el extranjero, podrás votar para Presidente de la República.

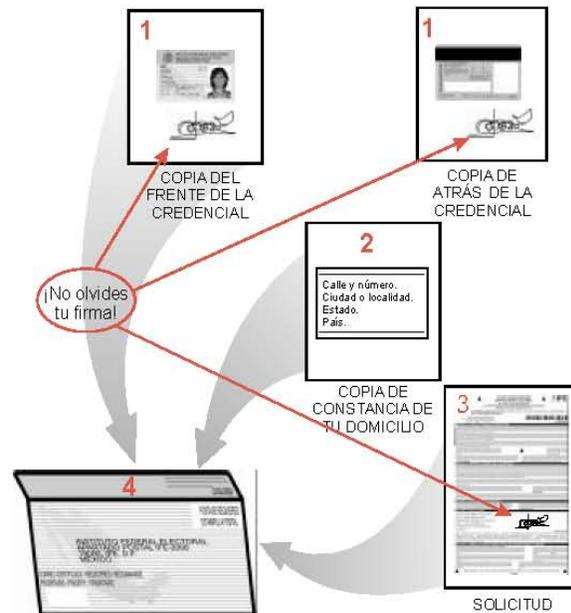
Para ejercer este derecho deberás contar con tu Credencial para Votar, solicitar tu inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y llenar el formato de la hoja 3 de acuerdo con el instructivo de la hoja 2.

Deberás enviar de inmediato la solicitud por *Correo Certificado / Registered / Recommandé*, a más tardar el 15 de enero de 2006 a la siguiente dirección:

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
APARTADO POSTAL IFE- 2006
19000 IFE, D.F.
MÉXICO**

Es muy fácil. Realiza los siguientes pasos:

- 1 Saca una copia legible de tu Credencial para Votar por ambos lados, preferentemente en hojas por separado, y firmalas de tu puño y letra (la firma debe ser igual a la de tu credencial).
- 2 Saca una copia legible de una constancia de tu domicilio en el extranjero, puede ser un comprobante de servicios (por ejemplo: agua, luz, teléfono, etc.), de preferencia a tu nombre o, si la tienes, copia de tu Matrícula Consular. A este domicilio te será enviada la boleta para que votes.
- 3 Llena la solicitud de inscripción de la hoja 3 y no olvides firmarla.
- 4 Mete todo en un sobre. Ciérralo con cinta adhesiva transparente y anota como remitente tu nombre y dirección, que debe ser igual al de la constancia de tu domicilio. Ten en cuenta que no se aceptará más de una solicitud por sobre.



ESTA SOLICITUD ES GRATUITA

El IFE, por ley, te garantiza salvaguardar la confidencialidad de tus datos personales

(Artículo 135, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)

¡Y... Listo!, envíanos tu solicitud

Para saber si fuiste registrado en la Lista Nominal o informarte cómo solicitar tu Credencial para Votar, si no cuentas con ella, consulta en www.ife.org.mx y/o llama sin costo a IFETEL, desde E.U. al 1 877 3 IFEMEX (1 877 3 433 639); desde el resto del mundo, por cobrar, al (52) (55) 5481 9897; o desde México al 01 800 IFE 2000 (01 800 433 2000).

Ten en cuenta que:

- Una vez inscrito en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, no podrás votar en el territorio nacional.
- No se tramitará ninguna solicitud enviada después del 15 de enero de 2006, o recibida por el IFE después del 15 de febrero. En este caso el IFE te enviará un aviso de no inscripción por Correo Certificado.
- Aunque los recuadros de atrás de tu credencial lleguen hasta el "03", podrás votar.
- Si no fuiste inscrito en la Lista Nominal, tienes el derecho a solicitar la rectificación a la Lista Nominal ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. Recibirás orientación en www.ife.org.mx y/o llamando a IFETEL (a los teléfonos antes mencionados).

INSTRUCCIONES DE LLENADO

Llena la solicitud con letra de molde y tinta negra, siempre iniciando por la izquierda; en **MAYÚSCULAS**, utilizando un cuadro por letra y evitando tachaduras o enmendaduras. No olvides separar la solicitud una vez que la hayas llenado.

Fecha

Anota la fecha en que llenas tu solicitud: día, mes y año. Ejemplo: **1 4 1 1 2 0 0 5** 14 de noviembre de 2005.

SECCIÓN A

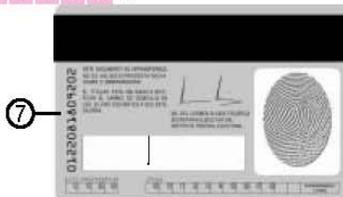
Datos que encontrarás al frente de tu Credencial para Votar

- ① Anota tu "APELLIDO PATERNO" como aparece en tu credencial.
- ② Anota tu "APELLIDO MATERNO" como aparece en tu credencial.
- ③ Anota tu "NOMBRE(S)" como aparece(n) en tu credencial.
- ④ Copia el número de "FOLIO" de tu credencial. Éste puede tener 8 ó 13 dígitos. Utiliza los recuadros necesarios
Ejemplo: **0 0 0 0 0 8 2 7 2 0 6 5 2** .
- ⑤ Copia la "CLAVE DE ELECTOR" como aparece en tu credencial
Ejemplo: **0 M V L M R 3 0 0 7 0 6 0 1 M 0 0 0** .
- ⑥ Copia el "AÑO DE REGISTRO" como aparece en tu credencial e incluye los dos números que se encuentran a la derecha
Ejemplo: **2 0 0 4 0 0** .



Datos que encontrarás en la parte de atrás de tu Credencial para Votar

- ⑦ Copia los 12 ó 13 números que aparecen de forma vertical atrás de tu credencial. Utiliza los recuadros necesarios
Ejemplo: **0 1 2 2 0 8 1 8 0 9 2 0 2** □



SEPARA LA SOLICITUD

SECCIÓN B

Anota tu domicilio en el extranjero, incluyendo claramente calle y número. Utiliza los espacios necesarios, iniciando por el renglón superior. Ejemplo:

1 0 1 0 C L E A R S T R E E T

Anota también en los espacios correspondientes, ciudad o localidad, estado, código postal y país. Este domicilio debe corresponder al de la copia de tu constancia de domicilio.

SECCIÓN C

Anota un número de teléfono en el extranjero donde puedas ser localizado y/o el correo electrónico donde se te pueda enviar información. Estos datos son opcionales.

SECCIÓN D

Debes firmar de puño y letra de la misma forma en que aparece en tu credencial o poner tu misma huella.

SECCIÓN E

Proporciona un domicilio en México donde puedan dar informes sobre tu persona. Líenaló sólo en caso que sea distinto al que aparece en tu credencial.

No olvides:

Anexa copia legible de cada lado de tu Credencial para Votar debidamente firmadas de tu puño y letra, y copia legible de una constancia de tu domicilio en el extranjero.



ESTA SOLICITUD DEBERÁ SER ENVIADA POR **CORREO CERTIFICADO/REGISTERED/RECOMMANDÉ**, A MÁS TARDAR **EL 15 DE ENERO DE 2006**.

FECHA
DÍA MES AÑO



12345678

SECCIÓN A.- DATOS DE TU CREDENCIAL PARA VOTAR

NOMBRE COMPLETO

1 APELLIDO PATERNO (COMO APARECE EN TU CREDENCIAL)

2 APELLIDO MATERNO (COMO APARECE EN TU CREDENCIAL)

3 NOMBRE(S) (COMO APARECE EN TU CREDENCIAL)

4 FOLIO

5 AÑO DE REGISTRO

6 CLAVE DE ELECTOR

7 NÚMERO VERTICAL QUE APARECE ATRÁS DE TU CREDENCIAL

SECCIÓN B.- DATOS DE TU DOMICILIO EN EL EXTRANJERO

CALLE Y NÚMERO, COMO SE ACOSTUMBRA EN EL PAÍS DONDE RESIDES (UTILIZA UNO O LOS DOS RENGLONES)

CIUDAD O LOCALIDAD

ESTADO

CODIGO POSTAL

PAÍS

SECCIÓN C.- DATOS ADICIONALES (OPCIONAL)

TELÉFONO EN EL EXTRANJERO DONDE PUEDES SER LOCALIZADO

CORREO ELECTRÓNICO

SECCIÓN D.- FIRMA O HUELLA

Bajo protesta de decir verdad manifiesto, autorizo y solicito lo señalado por las disposiciones contenidas en los artículos 274, fracción II, y 276 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como que estoy enterado de las disposiciones contenidas en los artículos 411, 403, fracciones I, II, VIII y X, y 247 del Código Penal Federal, y 80, párrafo 1, inciso f), en relación con el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señaladas en la parte de atrás (hoja 4).

Anexa copias legibles de cada lado de tu Credencial para Votar debidamente firmadas de tu puño y letra, y copia legible de una constancia de tu domicilio en el extranjero.

FIRMA O HUELLA

SECCIÓN

LLENALO SÓLO EN CASO QUE SEA DISTINTO AL QUE APARECE EN TU CREDENCIAL

CALLE

NUM. EXT.

NUM. INT.

COLONIA

CÓDIGO POSTAL

MUNICIPIO

ESTADO

RECUERDA, ES ILEGAL DAR INFORMACIÓN FALSA A LA AUTORIDAD ELECTORAL

ESTA SOLICITUD ES GRATUITA



MANIFESTACIONES DEL CIUDADANO

Conforme al artículo 274, fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
 Manifiesto bajo mi más estricta responsabilidad, y bajo protesta de decir verdad, que el domicilio en el extranjero señalado en la sección "B" de esta solicitud es al que se me hará llegar, en su caso, la boleta electoral.

Conforme al artículo 276 del COFIPE.

Manifiesto bajo protesta de decir verdad, que por residir en el extranjero:

- a) Expreso mi decisión de votar en el país en el que resido y no en territorio mexicano;
- b) Solicito votar por correo en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Autorizo al Instituto Federal Electoral, verificado el cumplimiento de los requisitos legales, para ser inscrito en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, y darne de baja, temporalmente, de la lista correspondiente a la sección electoral que aparezca en mi Credencial para Votar;
- d) Solicito que me sea enviada a mi domicilio en el extranjero la boleta electoral; y
- e) Autorizo al Instituto Federal Electoral para que, concluido el proceso electoral, me reinscriba en la Lista Nominal de Electores correspondiente a la sección electoral que aparece en mi Credencial para Votar.

Al solicitar este trámite me doy por enterado que:

- a) Estoy solicitando que se me inscriba en la Lista Nominal que me permitirá votar en el extranjero.
- b) Tengo derecho a solicitar una rectificación a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero en caso de no ser inscrito en ella (artículo 151 del COFIPE).
- c) Tengo derecho a solicitar una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en caso de que no sea incorporado a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (artículo 80, párrafo 1, inciso f), en relación con el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).
- d) A quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar, se le impondrá una sanción de 70 a 200 días multa y prisión de 3 a 7 años (artículo 411 del Código Penal Federal).
- e) A quien vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley; vote más de una vez en una misma elección; vote o pretenda votar con una Credencial para Votar de la que no sea titular; se apodere, destruya o altere boletas electorales, documentos o materiales electorales o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes, se le impondrá una sanción de 10 a 100 días multa y prisión de 6 meses a 3 años (artículo 403, fracciones I, II, VIII y X del Código Penal Federal).
- f) A quien faltare a la verdad al ser interrogado por la autoridad electoral federal, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, se le impondrá una sanción de 2 a 6 años de prisión y una multa de 100 a 300 días multa (artículo 247, fracción I del Código Penal Federal).

PARA QUE TU SOLICITUD SEA VÁLIDA, TOMA EN CUENTA QUE:

(Marca los siguientes cuadros para que te asegures que no te falta nada, antes de enviar tu solicitud)

- Debes firmar de tu puño y letra esta solicitud o, en su caso, poner tu huella.
- Tu firma debe ser igual a la de tu Credencial para Votar.
- Debes anexar copia legible de tu Credencial para Votar por ambos lados.
- Debes firmar las copias de tu credencial o, en su caso, poner tu huella.
- La solicitud debe incluir tu domicilio en el extranjero.
- Debes anexar copia legible de la constancia de tu domicilio en el extranjero.
- El domicilio de la constancia y el que pusiste en la solicitud, debe ser el mismo.
- No debes proporcionar un apartado postal como domicilio en el extranjero.
- Debes enviar tu solicitud a más tardar el 15 de enero de 2006.
- El sobre debe incluir sólo una solicitud con la documentación anexa.

Recuerda que la autoridad electoral revisará tu solicitud, los anexos y la validez de tu Credencial para Votar.

La autoridad electoral verificará que tus derechos políticos se encuentren vigentes.

Tu solicitud no será tramitada si fue enviada después del 15 de enero de 2006 o recibida por el IFE después del 15 de febrero.

Tu solicitud será válida, si como resultado de la revisión de la autoridad electoral:

Tu Credencial para Votar es la última que tramitaste y recibiste del IFE.

Tus derechos-político electorales no han sido suspendidos (artículo 163, párrafo 7 del COFIPE).

No fuiste dado de baja del Padrón Electoral por no haber recogido tu credencial correspondiente al último trámite hasta el 30 septiembre del año siguiente al que la solicitaste (artículo 163 del COFIPE).

No fuiste dado de baja del Padrón Electoral como resultado de un proceso de detección de duplicados.

1. CÓMPUTO TOTAL

						Candidatos NO Registrados	Votos Nulos	Actas Procesadas	Total de Actas	Participación Ciudadana
Total Nacional VMRE*	19,016	1,360	11,090	128	887	29	111	300	300	79.80%

* VMRE = Votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero.

NOTA: Los resultados de la votación de los mexicanos residentes en el extranjero no incluyen los votos emitidos mal requisitados.

2. POR ENTIDAD FEDERATIVA

						Candidatos NO Registrados	Votos Nulos	Actas Procesadas	Total de Actas	Participación Ciudadana
Total Nacional VMRE**	19,016	1,360	11,090	128	887	29	111	300	300	79.80%
** VMRE = Votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero.										
NOTA: Los resultados de la votación de los mexicanos residentes en el extranjero no incluyen los votos emitidos mal requisitados.										
Aguascalientes	221	16	69	0	13	0	0	3	3	77.42%
Baja California	807	69	410	9	25	1	16	8	8	84.51%
Baja California Sur	34	1	12	0	4	0	0	2	2	80.95%
Campeche	20	0	16	0	0	0	0	2	2	90.00%
Coahuila	317	21	112	2	13	0	0	7	7	79.62%
Colima	167	23	82	0	5	0	0	2	2	80.28%
Chiapas	47	11	58	0	3	0	2	12	12	71.59%
Chihuahua	721	43	204	7	27	0	2	9	9	81.29%
Distrito Federal	2,747	121	2,305	14	183	10	22	27	27	86.00%
Durango	336	33	92	2	9	0	1	4	4	76.78%
Guanajuato	1,546	71	372	1	68	1	0	14	14	73.72%
Guerrero	280	35	514	2	15	0	2	9	9	75.91%

**INFORME DE LOS RESULTADOS DE LA VOTACIÓN EMITIDA POR
LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

Hidalgo	216	23	260	2	10	1	2	7	7	71.28%
Jalisco	2,913	169	939	14	119	0	28	19	19	82.86%
México	1,753	98	1,369	19	104	2	5	40	40	80.74%
Michoacán	1,342	121	1,132	13	50	1	2	12	12	79.00%
Morelos	413	32	368	5	26	0	1	5	5	80.24%
Nayarit	176	25	138	0	7	0	2	3	3	80.55%
Nuevo León	1,023	55	212	11	44	7	1	12	12	75.20%
Oaxaca	296	22	357	5	18	0	2	11	11	78.74%
Puebla	632	66	532	1	32	0	2	16	16	77.55%
Querétaro	331	19	110	3	11	0	0	4	4	83.01%
Quintana Roo	71	14	48	2	3	0	0	3	3	91.39%
San Luis Potosí	427	47	173	3	16	1	1	7	7	69.94%
Sinaloa	286	20	138	0	9	0	8	8	8	78.93%
Sonora	368	32	132	2	14	0	1	7	7	80.85%
Tabasco	24	25	70	0	1	0	1	6	6	75.62%
Tamaulipas	452	41	192	4	11	2	2	8	8	71.03%
Tlaxcala	66	7	58	0	2	2	2	3	3	81.06%
Veracruz	480	47	373	6	31	0	5	21	21	79.09%
Yucatán	110	8	41	0	5	1	0	5	5	82.50%
Zacatecas	394	45	202	1	9	0	1	4	4	72.52%