



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

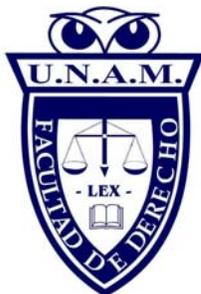
FACULTAD DE DERECHO

## *“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO”*

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:  
MARTÍN ALEJANDRO PAZ CAMPOS



ASESOR DE TESIS:  
DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJÍA



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios por darme la vida y la de mis seres queridos que tanto he gozado.

Con el mayor respeto y admiración para Mamá Chope, quiero pensar en que estás gozando conmigo estos momentos, ya vez que, aunque tarde si me apuré, ya todos los hijos de Rosa, somos profesionales, creo que a tu constancia debo mis primeras palabras, mis primeros pasos, mis primeras pláticas, con tu ejemplo he visto la seguridad, protección y estabilidad de la que hoy goza toda la familia y como dijera mi tío hasta los agregados, el carácter que con los años forjaste es la base que espero alcancemos todos, gracias por tu verdad, por tu gran honestidad, responsabilidad, rectitud, transparencia e imparcialidad; por todos los momentos que aun y cuando no te veo se que estás y así quiero seguir disfrutando, gracias por todas la vivencias que compartiste con nosotros, por mi formación de niño a adolescente que hoy me permite con responsabilidad ser libre en todos sentidos, pero sobre todo gracias por tu amor universal y tu insuperable inteligencia que durante años nos dio paz a todos; creo que eres el más claro ejemplo de la justicia.

A ti Mamita, Rosita Campos, por el todo el amor con el que me haz cobijado, ya que con tu inalcanzable ejemplo profesional, aprendí que no se puede ir hacia atrás en la vida, así como tu eres para mi quiero ser inspiración de mis hijos para que logren sus objetivos, gracias por ser así, ya que fuiste la base para forjarme como soy, gracias por que reconozco que al final de cada etapa, tu experiencia te hace tener la razón, gracias por tu apoyo incondicional, pero sobre todo gracias por el enorme amor y comprensión que nos tienes a todos los que te rodeamos y en especial por el que le tienes a mis hijos, jamás voy a olvidar que soy lo que con tus palabras desde niño me inculcaste y creo que una vez más no te equivocaste y dios no se equivoco cuando quiso que yo fuera tu hijo y tu mi mamá; creo que eres el más claro ejemplo de la constancia.

A Papá Món, gracias por tu insuperable amor e inalcanzable bondad, por toda esa sensibilidad con la que sabes tratar, gracias a la admiración que tengo de tu excelente ejemplo como papá, he sabido conservar una familia y aprendí que el poder no está en el que grita y manda si no en el que comprende las diferencias, gracias por demostrarme que no se debe confundir entre ser bueno y complaciente, gracias por toda tu fortaleza que cuando tuviste que usarla lo hiciste como debías, con todo el rigor, gracias por la seguridad que en todos aspectos he gozado y sentido, gracias por tu carácter del que he aprendido que más vale ser comprensivo, ya que creo que tu como yo, cuando nos cegamos y por seguridad de nuestros seres queridos podemos hacer lo inimaginable, sabes, cuando he pasado los peores momentos de mi vida, y vaya que los he tenido, he llegado a la conclusión de que eres sabio y cuando sea abuelo quiero ser como tu; creo que eres mi ejemplo de la rectitud.

A Papá May, sabes no se cuanto tengo de ti, nunca te voy a olvidar, contigo aprendí infinidad de cosas, entre ellas a defenderme como fuera y de quien fuera, a lo mejor fueron todas tus vivencias traducidas en pláticas las que me influenciaron, aunque lo que no conviene en esta vida lo estoy cambiando, sin embargo mi alma sigue siendo revolucionaria como alguna vez creo que fue la tuya, ya que como me enseñaste es bueno reconocer lo bueno y lo malo; no me pierdo y se que ya son otros tiempos, sin embargo fuiste mi mejor película de Indios y vaqueros, fuiste la mejor de soldados, la mejor de héroes, la mejor de vivencias de lo que pensaba hasta hace poco era un hombre, de ti viví el amor de un abuelo, no se como le hiciste pero jamás te enojaste conmigo, de ti aprendí que es bueno tener carácter fuerte, pero como las pistolas, sólo se sacan cuando se van a usar, ya que también es un medio de protección, y algo que siempre te voy admirar es que aun en tu convalecencia confirmaste que no hay que perder la esencia, aunque insisto, ya son otros tiempos, sin embargo tu figura, me va a permitir seguir soñando, creo que eres mi ejemplo del estoicismo.

A ti, Abue Lupita Guerrero, gracias por tu especial cariño, por tu paciencia, por tu apoyo, creo que eres mi ejemplo de la prudencia.

A ti, Tío Beto Campos, con quien me hubiese gustado compartir este ciclo, gracias por tu ejemplo de sensatez, constancia, brillantez y deseo de unión entre los tuyos; lo logró el matus.

A ti Ferruco que creo que juntos habiéramos hecho muchas cosas buenas, estoy cuidando bien a tus sobrinos, sin embargo tu ejemplo me dejo que haga lo que haga siempre será con valor y algunas con arrojo.

A ti hermana, Lic. Chely Paz, que siempre haz sido un ejemplo a seguir en tu vida profesional, gracias por el cariño que cuando niño me supiste dar, por tu intento para influenciarme a leer, por todos los detalles buenos que haz tenido con todos los que te rodeamos y que eso nos ha dado tranquilidad y seguridad, eres mi ejemplo de la perseverancia.

A ti, Dr. Monchito Paz, que desde niño fuiste el ejemplo de la protección y superación, gracias por tu apoyo incondicional siempre que lo hemos necesitado.

A ti, Lic. Miki Paz, que al igual que mi mamá, eres para mi un claro ejemplo de la constancia que todos debemos tener, gracias, se que siempre contaré con tu apoyo como tu cuentas con el mío.

A ti, Tía Elba que haz sido para toda mi familia como una segunda mamá, gracias por tu apoyo incondicional.

A ti Primo Lic. Betito Campos, gracias por tu apoyo incondicional.

A ti Diana Alejandra González Valdez, con quien he compartido 15 años de mi vida, con quien tengo que reconocer, que si es posible que alguien te quiera hasta Tlalpan y de regreso, con quien no he conocido límites, quiero expresarte que soy un admirador de tu inteligencia, bondad, enorme comprensión, perseverancia, que eres una persona incomparable a la que amo y respeto por toda tu grandeza, por que no solo haz sido esposa, amiga, amante, compañera, cómplice, asesora, abogada y hasta mamá, sino que como mi madre lo dice, eres una santa que además, me dio lo más maravilloso que hay en mi vida, simplemente eres lo máximo, espero que pronto te titules y luego como licenciado en derecho que es para lo que tu naciste y gracias por aguantarme.

Jéssica Paz, contigo no se como empezar, esto para nada es cursi, quiero que sepas, que eres maravillosa, que no tengo forma de cómo pagarte todo tu apoyo, tu lealtad, tu sinceridad, tu honestidad, tu amistad, tus asesorías, tu comprensión, tu fuerza, admiro tu inteligencia, hija eres un ejemplo a seguir, si tu así lo decides vas a ser “la mejor abogada de los Tribunales Federales” por que abogada ya eres, gracias por toda la unión y fortaleza que le das a la casa, y recuerda que no me titulé contigo, ya te gané, gracias por ser como eres, he aprendido mucho de ti, se que vas a lograr lo que quieras en la vida.

Bárbara Paz, este ciclo no lo hubiera logrado, de no saber que cuando salía y después regresaba siempre había una carita preciosa que me despedía y esperaba con los brazos abiertos, que cuando se dio cuenta, siempre me insistía en que me fuera a mi trabajo; que un día me sorprendió, cuando dijo que ella no quería estudiar por que de grande iba a ser como su papá, “ganar dinero y trabajar en la cama” sin embargo cuando entregaban calificaciones, sus boletas eran de excelencia, Bárbara aunque eres muy pequeña tu carácter me impone y tus ejemplos sarcásticos me aturden, tu inteligencia me asombra, gracias hija por ser como eres, probablemente me des dolores de cabeza, éste

trabajo es parte de mi preparación para poder compartir contigo, hijita, te quiero muchísimo, cuando seas importante no olvides de que soy tu papá.

Emiliano Paz, simplemente quiero decirte que eres mi rey, que eres el resultado de años de trabajo en todos los aspectos de mi vida, que a pesar de tu edad, gozas de primacía, que te adoro hijo, espero que toda la vida seamos amigos.

A ti, Marianita San Mar., hija eres mi mas claro ejemplo de la fortaleza, me haz enseñado que aunque lo que mas queremos en la vida esté lejos, no podemos flaquear, eres digna de elogio, tu disciplina y avance me empujaron fuertemente en mis estudios, gracias por ser tan estudiosa, eres la mas grande de mis sobrinas y no iba a dejar que te titularas antes que yo.

A Mauricio y Andrea Paz, gracias por compartir sus vidas con nosotros somos una gran familia.

A Dianita y Paola Paz , hijas, de un libro escuché todo su potencial y de mi vida se lo que valen, por eso quiero estar a la altura.

A ti abuelo Delfino, ya que tus palabras siempre fueron de aliento para mi persona, aunque por el momento no soy Presidente, pero si paso, si seré licenciado en derecho.

A Ud. Dra. María Elena Mansilla y Mejía, el tiempo fue de aprendizaje, gracias por esa parte de mi formación, nunca lo voy a olvidar.

A Ud. Dr. Víctor Carlos García Moreno, Gracias por todo, ¡si me sirvió y mucho!

A ti Lic. Roki Carmoneli Tinoco, hermano, gracias por ser un gran amigo de toda la vida y por nuestras grandes experiencias.

A ti Lic. Luisja hermano "Guerrero Guerra" gracias por tu gran amistad y tu siempre valioso apoyo.

A ti mi querido Lic. Albert Aguilar Mondragón, hermano, gracias por tu amistad incondicional.

A ti Mayo González y Yiya Valdés, que siempre me han brindado su apoyo, su confianza, su amistad y a su hija, gracias.

A Uds. Primas Lic. Silvita Alamillo Vázquez y Dra. Lupita, Dra. Nelly, y Arq. Mony, gracias por su ejemplo, cuando me acordaba de que se me adelantaron, o reconocía que yo me atrasé, me dolía un poco la cabeza espero que se me quite.

A mis tías, Dra. Chiva y Profa. Chole gracias por todo el apoyo y cariño que nos dieron.

A mi tía Chata, mi primo Migue, mi prima Naye, mis sobrinos Aranza y a mi sobrino chiquito el Ing. Betito Campos Esparza, por que los quiero mucho.

A mi tío Jaime gracias por tu cariño.

A mis demás primos de los que no me olvido, gracias.

Si de alguien me olvidé perdón, pero estoy muy emocionado, espero lo entiendan.

## ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.

### INDICE

#### INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO PRIMERO: ASPECTOS GENERALES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.

1.1	Conceptos Generales.....	2
1.2	Antecedentes.....	5
1.3	Gestiones para la realización del voto en el extranjero.....	10
1.4	Preliminares para determinar la procedencia de la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero.....	19
1.5	Análisis sociodemográfico.....	27
1.6	Ventajas y desventajas de las 6 modalidades de emisión del voto en el extranjero, propuestas por la Comisión de Especialistas del 98.....	29
1.6.1	Modalidad 1: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y credencial para votar con fotografía.....	30
1.6.2	Modalidad 2: Voto en casilla ordinaria con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía.....	31
1.6.3	Modalidad 3: Voto en casilla especial, sin lista nominal y credencial para votar con fotografía.....	31
1.6.4	Modalidad 4: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con tarjeta de identificación electoral con fotografía.....	32
1.6.5	Modalidad 5: Voto a distancia, con lista nominal y credencial para votar con fotografía.....	32
1.6.6	Modalidad 6: Voto a distancia con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía.....	35
CAPITULO SEGUNDO: FORMALIDADES PARA EJERCER EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.		
2.1	Campañas, medios y vigilancia del voto de los mexicanos en el extranjero.....	39

2.2 Diferentes razonamientos expuestos con relación al voto de los mexicanos en el extranjero.....	45
2.2.1 Razones políticas.....	45
2.2.2 Razones económicas.....	46
2.2.3 Razones sociales.....	47
2.2.4 Razones culturales.....	47
2.2.5 Razones operativas.....	48
2.3 Análisis de los factores político-sociales estadounidenses, para la correcta instrumentación del voto en el extranjero.....	51
2.4 Iniciativas de reformas a la legislación en materia electoral, que dieron origen a la instrumentación del voto en el extranjero.....	53
2.5. Autoridades electorales.....	60
2.6 Posibilidades para el registro de los mexicanos en el extranjero en un padrón electoral.....	63
2.7 Posibilidades de registro, para los mexicanos residentes en el extranjero, analizadas por la Comisión de Especialistas del 98.....	66
2.8 Formalidades para reglamentar el voto de los mexicanos en el extranjero..	70
CAPITULO TERCERO: PROPUESTA PARA LA REALIZACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.	
3.1 Consideraciones previas.....	75
3.2 Principio de la no pérdida de la nacionalidad mexicana y el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero.....	102
3.3 Mexicanos con dos nacionalidades y la ciudadanía.....	105
3.4. Opiniones en contra del voto de los mexicanos en el extranjero.....	110
3.5 Instrumentos Internacionales analizados por la Comisión de Especialistas del 98.....	117
3.6 El voto de los mexicanos en el extranjero en las elecciones del 2006.....	121
3.7 Análisis general de la propuesta para el voto en el extranjero.....	128
3.8 Propuestas para la correcta instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero.....	130

CAPITULO CUARTO: MEDIOS DE IMPUGNACION PARA HACER VALER EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

4.1 Medios de impugnación en materia electoral.....	133
4.2. La nulidad.....	143
4.3 Recurso de revisión.....	146
4.4 Recurso de apelación.....	149
4.5 Recurso de inconformidad.....	153
4.6 Recurso de reconsideración.....	157
4.7 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.....	160
4.8 Aspectos penales.....	164
CONCLUSIONES.....	180
PROPUESTAS.....	182
BIBLIOGRAFIA.....	183

Anexos

Cuadro I <b>MODALIDADES DE VOTACIÓN</b> .....	30
Cuadro II <b>Opiniones a favor del voto con porcentajes</b> .....	50
Cuadro III <b>Tratados bilaterales firmados por México en materia consular</b> .....	119
Cuadro IV <b>Tratados bilaterales firmados por México en materia: Cooperación Judicial, Legal y de Asistencia Jurídica</b> .....	119
Cuadro V <b>Tratados bilaterales firmados por México en materia: Extradición</b> .....	119-120

## INTRODUCCIÓN

Es indudable, que el voto de los mexicanos en el extranjero es un compromiso complejo que instrumentaron los actores políticos mexicanos, para millones de compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional.

En 1996 se dio la reforma constitucional, que adicionó diversos artículos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo que para el 2006, se garantizó el voto de los mexicanos en el extranjero.

Hasta el momento respecto del voto de los mexicanos en el extranjero, hay reformas de la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al efecto se analizaron las bases de cómo se realizaron los cambios.

En el 2006 se realizó el primer ejercicio de la instrumentación del voto en el exterior, por eso nos surgió la inquietud, de saber si ¿Es perfecto el derecho al voto reconocido a los mexicanos residentes en el extranjero? y ¿Si estaba completa la instrumentación para votar desde el extranjero?.

En este trabajo se buscaron los instrumentos, para conocer, de que forma los legisladores y el gobierno habían confirmado, el interés de los mexicanos residentes en el extranjero, para ejercer el voto.

Por tal razón en los cuatro capítulos de la tesis, se abordan temas, políticos, económicos, sociales, culturales, demográficos y procesales, a fin de determinar jurídicamente si debe continuar o no el voto de los mexicanos en el extranjero.

Se investigó si existen documentos confiables, que confirmen la existencia de organizaciones de mexicanos en el extranjero, interesadas en que sus miembros voten por autoridades para México; se trato de identificar: ¿Quiénes representan, a las organizaciones de mexicanos en Estados Unidos?, ¿Qué intereses tienen los líderes de las organizaciones?, ¿Hay extranjeros que están detrás de las organizaciones?, ¿Con qué fines buscan

ejercer ese derecho?, ¿A cuántos de los millones de mexicanos representan esas organizaciones?, ¿Cuántos de los que conforman estas organizaciones son mexicanos?, ¿Cuántos tienen doble nacionalidad? ¿Cuántos son extranjeros? Y ¿Cuántos fueron los mexicanos residentes en el extranjero que formularon y confirmaron su deseo de cumplir con la obligación de votar para que se instrumentara desde México el ejercicio de ese derecho?

En el desarrollo de la investigación motivamos la necesidad de hacer consultas a nivel nacional, como la del 2008 en materia energética, ante la importancia del tema que nos ocupa.

Analizamos, si los ciudadanos mexicanos que residen en el exterior y que tienen doble nacionalidad, al votar, sus derechos en el país que los naturalizó se ven afectados o no.

Se advierte la importancia de conocer la voluntad de los mexicanos residentes en el extranjero con años de vivir fuera de nuestro país, para saber si su intención es regresar.

Aclaremos, si el derecho al voto de ciudadanos con doble nacionalidad residentes en el extranjero, se puede limitar, en que casos y bajo que razones.

Valoramos, si el derecho al voto en el extranjero afecta o no la soberanía.

Se investigó, si en los países en que residen los connacionales, sus legislaciones son compatibles o no y de que forma son contrarias a la instrumentación del voto en el extranjero.

Verificamos la situación migratoria de los connacionales en el exterior, a fin de ver si se les permite votar con seguridad y libremente.

Los métodos aplicados en esta tesis, fueron el histórico, el deductivo y el analítico.

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**ASPECTOS GENERALES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN**  
**EL EXTRANJERO**

## 1.1 Conceptos generales

Se puede afirmar, que de acuerdo al derecho vigente, los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son fundamentalmente el derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición en materia política.

De acuerdo con Javier Patiño Camarena, también “inciden en la vida política el ejercicio de las garantías relacionadas con la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de prensa, así como las limitaciones constitucionales que tienen los ministros de los cultos para ocupar un cargo de elección popular y participar en política partidista.”<sup>1</sup>

Lo anterior, no siempre fue así, sino que son derechos que se han conquistado y conceptos que han tenido su evolución a través del tiempo.

A efecto de precisar lo estipulado, es necesario desarrollar lo siguiente:

“La lucha por la abolición de la esclavitud históricamente significó como un paso previo para el reconocimiento del sufragio universal ya que como acertadamente expresó José María Lozano, la libertad hace al hombre dueño de sus acciones, en tanto que la esclavitud lo somete como cosa al dominio y señorío de otro.”<sup>2</sup>

Para entender las principales limitaciones que el derecho al voto experimentó, se desprende que para conquistar la ampliación del derecho al voto, los procesos no han sido lineales sino que han estado determinados, por las fuerzas existentes en cada país.

Por lo tanto es importante entender el concepto del voto censitario, ya que se trata de la primera limitación que históricamente existió a ese derecho a sufragar, ya que del censo político o padrón electoral se excluía a quienes no

---

<sup>1</sup> PATIÑO CAMARENA, Ernesto J., Nuevo Derecho Electoral Mexicano, 6ª ed., Editorial Constitucionalista, México, 2000, pág. 63.

<sup>2</sup> Idem.

reunía ciertos requisitos como: propiedad inmobiliaria, monto del ingreso o ilustración, así como el hecho de no pertenecer al servicio doméstico.

De las modalidades del voto censitario cabe destacar y clasificar, las que se configuraron por consideraciones económicas, educativas, racistas, ideológicas y sexistas.

Las limitaciones del derecho al sufragio “por consideraciones económicas dieron como resultado condicionar el otorgamiento de votar a la comprobación de un determinado ingreso; quienes no acreditaban el pago de una renta anual, no eran registrados en los padrones electorales, por lo tanto, no tenían posibilidad de votar.”<sup>3</sup> Del análisis del voto censitario por consideraciones económicas “...en Inglaterra se desprende que, lo que se consideraba era la cantidad de impuestos pagados, es decir, la capacidad tributaria.”<sup>4</sup>

“Una modalidad de las limitaciones al derecho de voto por consideraciones económicas dio lugar, en algunos países, a la conformación del llamado voto doble, plural o calificado, a través del cual se reconocía a ciertos ciudadanos, por razones económicas, derecho a votar en una misma casilla varias veces, o bien a votar en dos o más demarcaciones electorales.

Las limitaciones al voto por consideraciones educativas dieron como resultado que en unos casos se negara el voto a los analfabetas y que en otros se concediera voto doble a las personas que acreditaran un elevado nivel de escolaridad.

Quienes se oponían al reconocimiento del derecho al voto a los analfabetas consideraban que las personas que no saben leer y escribir no están en condiciones para comprender el valor y el sentido de su voto y que por tanto, resultan presa fácil de demagogos o patronos que los inducen a sufragar por candidatos que favorecen sus intereses.

En cambio, quienes se han pronunciado por el reconocimiento al voto a los analfabetas han fundado su postura en tres consideraciones: 1) el hombre,

---

<sup>3</sup> PATIÑO CAMARENA, Ernesto J., Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Op. Cit., pág. 66.

<sup>4</sup> Idem.

por el sólo hecho de serlo, tiene el inalienable derecho a participar en la elección de sus representantes y a través de ellos en la elaboración de las leyes y en la estructuración de las instituciones políticas que deben regular la vida en sociedad; 2) no saber leer ni escribir, no impide que los analfabetas puedan apreciar cuáles decisiones políticas los afectan y cuáles los favorecen; y 3) el responsable del analfabetismo es la sociedad por lo que negarles el derecho de voto implica que adicionalmente a la marginación social y cultural que sufren, se les sancione privándolos del sufragio por una falta de la que ellos no son responsables.

Las limitaciones al voto por consideraciones racistas, dio como resultado que en ciertos países no se les reconociera el derecho al voto a los miembros de ciertos grupos como los judíos o los negros.

Asimismo, las limitaciones al voto por consideraciones ideológicas fueron utilizadas con el propósito de impedir que pudieran sufragar grupos de personas que no comulgaban con los intereses del partido en el poder, como sucedió en algunos casos con los católicos, judíos, capitalistas o comunistas.

Por su parte, las limitaciones al voto por consideraciones sexistas se basaron, primeramente, en una supuesta ineptitud natural de las mujeres para las cuestiones políticas y más tarde se apoyaron en la consideración de que la política es un combate en el que no hay sitio para las mujeres.

En torno a esta cuestión conviene señalar con Bartelemy (sic) que si el sufragio es al mismo tiempo un derecho político y un arma para defender intereses legítimos de personas o grupos de personas, entonces resulta evidente que no puede negarse este derecho a las mujeres que tienen interés de todo orden que son privativos de su sexo en lo que concierne al aspecto moral, legal o económico.

Ahora bien, los esfuerzos realizados por las mujeres durante los conflictos bélicos mundiales, aunados a la presión ejercida por los movimientos sufragistas y feministas dieron como resultado que se comenzara a reconocer a las mujeres la plena igualdad electoral: en Gran Bretaña y Alemania en 1918, en

Bélgica en 1919, en los Estados Unidos en 1920, en Francia en 1944;<sup>5</sup> y en México para elecciones municipales en 1946 y en cualquier tipo de elección a partir de 1953, “en la actualidad casi todas las constituciones reconocen la plena igualdad jurídico-electoral de mujeres y varones.”<sup>6</sup>

Después de analizar y exponer algunos conceptos generales que a nivel internacional se han vertido sobre el sufragio y el voto, es oportuno señalar las diferencias entre uno u otro concepto. Por sufragio debe entenderse un acto de carácter expreso en el que una persona emite su voto, como ejemplo, en una elección política o en un plebiscito, esto quiere decir, que el sufragio se emite al menos en México cuando existen votaciones a nivel local o federal. Por voto se debe entender, la manifestación del criterio, opinión, o decisión formulada por el sufragante, es decir concluye cuál ha de ser, a su juicio la solución de la cuestión que antes ya había sido objeto de debate, con lo que concluye cual ha de ser a su juicio el mejor candidato de la elección.

En ese sentido Diego Valadés sostiene que: “El voto es un instrumento de la voluntad colectiva”<sup>7</sup> y lo limita acertadamente cuando indica que: “El voto es un derecho que se ejerce para elegir al gobernante propio, no al gobernante ajeno.”<sup>8</sup>

## 1.2 Antecedentes

De acuerdo con Valadés votar “es un acto responsable que expresa pertenencia a una comunidad política; mediante el sufragio se decide entre diversas opciones la que se considere mejor para asegurar el bienestar, la seguridad y la libertad comunes”<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> PATIÑO CAMARENA, Ernesto J., Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Op. Cit., págs. 66-67.

<sup>6</sup> Ibidem. pág. 67.

<sup>7</sup> CARPIZO, Jorge, et al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, pág.25.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> CARPIZO, Jorge, et al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., págs. 26-27.

La Constitución dispone que el sufragio es el derecho a votar y el voto es el ejercicio de ese derecho. Desde este punto de vista el voto puede ser activo lo que significa que es el derecho que tiene cualquier empadronado al voto y pasivo que son los derechos que corresponden al ciudadano como elegible.

Como ejemplo de las principales obligaciones relacionadas con el voto activo indicamos las dos siguientes:

- 1.- Obligación de todo ciudadano de solicitar su registro en el padrón de electores.
- 2.- Obligación de todo ciudadano de acudir a la urna a votar el día de la elección.

Como ejemplo de los principales derechos relacionados con el voto activo exponemos los tres siguientes:

- 1.- Derecho de todo ciudadano a obtener su registro en el referido padrón, así como su respectiva credencial de elector, una vez cumplidos los requisitos y trámites correspondientes.
- 2.- Derecho de todo ciudadano, a producir su voto en entera libertad sin presión o coacción.
- 3.- Derecho del cuerpo electoral, que es el órgano colegiado que se integra por la suma de los ciudadanos, para que su voluntad se exprese libremente el día de los comicios, y que una vez manifestada trascienda a la integración de los poderes públicos representativos.

Como ejemplo de derechos y obligaciones relacionados con el voto pasivo se citan los siguientes:

- “1. Derecho de todo ciudadano a ser postulado como candidato por un partido político, según lo establezcan las reglas estatutarias del correspondiente instituto político.
2. Derecho de todo ciudadano a ser declarado elegible y consecuentemente ser registrado por la autoridad electoral como candidato.
3. Derecho de todo ciudadano registrado como candidato para que su nombre aparezca en la boleta electoral.

4. Derecho de todo candidato a recibir de su partido político apoyo para acceder al cargo de elección para el que se postula.
5. Obligación de todo candidato de desempeñar el cargo para el que hubiere sido electo.”<sup>10</sup>

Sobre el caso de México, todo indica que la inquietud del voto de los residentes mexicanos en el extranjero nació con los líderes de las comunidades mexicanas y chicanas 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, aunque, Diego Valadés, afirma que en el año 1939 encontró que, la primer propuesta “...para otorgar el voto a los mexicanos en Estados Unidos la planteó José C. Valadés”<sup>11</sup> aunque también sostiene que: “Poco antes José Vasconcelos afirmó que “Rodolfo Uranga había acuñado una frase feliz para distinguir a nuestro compatriotas exiliados por diversas causas, en gran parte por la persecución religiosa: El México de Afuera. Abarcaba el nombre de más de dos millones de almas, víctimas de los malos gobiernos de nuestra patria” Vasconcelos también adoptó esta expresión y abogó por recuperar la cercanía política con “...estos hermanos que sienten todavía en el corazón a México”. La expresión “El México de Afuera” se volvió de uso frecuente durante, por lo menos una década. Es la que recoge Valadés y es la que, como se verá más adelante, se utilizó también en la Cámara de Diputados en 1945.”<sup>12</sup> “En su amplia argumentación J.C. Valadés

---

<sup>10</sup> CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, “Retos Jurisdiccionales del Proceso Electoral Federal 2005-2006”, en Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 2006, T. LVI, n. 245, Enero-Junio, pág. 20.

<sup>11</sup> VALADÉS, José C., “El México de Afuera debería tener voz en las elecciones. Sus derechos han sido olvidados”, citado por VALADÉS, Diego, “Los Derechos Políticos de los Mexicanos en Estados Unidos”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, U.N.A.M., México, año 2007, n.112, febrero-marzo, pág. 4. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/112/art/art10.htm>

<sup>12</sup> VALADÉS, Diego, “Los Derechos Políticos de los Mexicanos en Estados Unidos”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, U.N.A.M., México, año

escribió: ¿Por qué los ciudadanos mexicanos que residen en Estados Unidos no han de tener derecho a votar en las próximas elecciones nacionales, para que se sepa como opinan dos millones de mexicanos que tienen tanto derecho como los mexicanos que viven en el México de adentro. Naturalmente que para lograr esta participación del México de Afuera en las próximas elecciones sería necesario reformar la ley electoral, pero este no es un obstáculo que no pueda subsanarse. He aquí, pues, el importante problema que se presenta para quienes, a pesar de su número y de su calidad, han estado olvidados por los gobernantes de México.”<sup>13</sup> misma inquietud que tuvo el Diputado Michoacano Francisco de P. Jiménez, y quien ante la “...Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 1945 con motivo de la discusión de las reformas a la Ley Electoral Federal que entró en vigor el 7 de enero de 1946, se suscitó el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, particularmente en Estados Unidos.”<sup>14</sup> En donde manifestó: “El artículo cuarenta del dictamen de la Comisión se refiere a los mexicanos que han de ejercer el voto en las elecciones generales. Como se habla únicamente de los nacionales radicados en el país, creo prudente proponer una adición, pues tratándose de un voto que interesa por lo general a todos los mexicanos radicados en el país o en el extranjero, creí necesarísima tal adición, puesto que toda elección para Presidente de la República interesa tanto a los que están dentro del territorio, como a los que están fuera.

En tal virtud, la adición que vengo a proponer a esta honorable Asamblea es la siguiente: "...asimismo, los mexicanos radicados o de tránsito en el

---

2007, n.112, febrero-marzo, pág. 4.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/112/art/art10.htm>

<sup>13</sup> VALADÉS, Diego, “Los Derechos Políticos de los Mexicanos en Estados Unidos”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, U.N.A.M., México, año 2007, n.112, febrero-marzo, pág. 5.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/112/art/art10.htm>

<sup>14</sup> Idem.

extranjero que estén en pleno uso de sus derechos políticos, los cuales votarán únicamente en las elecciones para Presidente de la República".<sup>15</sup>

"El IFE organizó durante julio de 1995 un Foro Nacional de Consulta para examinar diversos temas de la reforma político-electoral que se aproximaba. El tema sobre esa clase de voto fue abordado en algunas de las ponencias presentadas"<sup>16</sup>

"El 15 de abril de 1996, el gobierno federal y los cuatro partidos políticos negociadores presentaron los acuerdos y conclusiones a los 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 36 (constitucional) y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho sólo podría ejercerse en la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y estará vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y a la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad."<sup>17</sup>

El artículo 36 Constitucional en la fracción III, antes de las reformas de 1996, en la enumeración de las obligaciones de los ciudadanos de la República, establecía: "Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;"<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> JIMÉNEZ, Francisco de P., Diario de Debates, 20 de diciembre de 1945, citado por VALADÉS, Diego, "Los Derechos Políticos de los Mexicanos en Estados Unidos", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, U.N.A.M., México, año 2007, n.112, febrero-marzo, pág. 5. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/112/art/art10.htm>

<sup>16</sup> WOLDENBERG, José, Intervención del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral en la reunión con Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados en torno al Voto de los Nacionales en el Extranjero, México, 26 de mayo de 1998. pág.3.

<sup>17</sup> CARPIZO, Jorge, et al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. 95.

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, Lunes 5 de febrero de 1917.

“En 1996 --como resultado de la mencionada negociación política-- se reformó dicha fracción, para quedar como actualmente se encuentra: “Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley...”.

¿Qué implica esta reforma constitucional? Antes que nada debo decir que la primera regla de la interpretación constitucional es atenerse al sentido gramatical de las palabras y cuando existen expresiones técnicas al significado de éstas.

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”<sup>19</sup>

“Lo que no puede negarse es que al haberse suprimido esa traba, sí existe la posibilidad de ese voto”<sup>20</sup> de los mexicanos en el extranjero, sin embargo surgen dudas respecto de ésta reforma y no podemos distinguir donde la ley no lo hace, razón por la que nos cuestionamos: ¿Podrá el ciudadano residente en México, que se encuentre fuera de su distrito electoral votar en el interior del país en otro distrito electoral? o bien ¿Podrán votar en el extranjero los turistas mexicanos o todo aquel ciudadano mexicano cuando se encuentre transitoria y temporalmente fuera del país sin importar la razón de ello? Todas estas preguntas, deberán responderse con reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **1.3 Gestiones para la realización del voto en el extranjero**

Sin lugar a dudas, fueron muchas las gestiones que se realizaron para que los mexicanos emitieran su voto en el extranjero tales como los debates de la Cámara de Diputados, la de Senadores, la Asamblea Legislativa y en general todo el Congreso de la Unión incluyó las reformas Constitucionales pertinentes.

---

<sup>19</sup> CARPIZO, Jorge, et al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. 95.

<sup>20</sup> Ibidem, pág. 96.

Hay que precisar que la de mayor peso fue, el Acuerdo Político para la Regulación del Voto de Mexicanos en el Extranjero, firmado el día 6 de abril del 2004, el cual se transcribe a continuación:

“Considerando

Que lograr la extensión de los derechos políticos de nuestros connacionales fuera del territorio, representa un compromiso de todos los actores políticos de nuestro país, contraído al realizarse la reforma del artículo 36 constitucional en 1996.

Que la consolidación democrática exige dar cumplimiento a las demandas de los mexicanos que se encuentran fuera del país pero que mantienen fuertes vínculos con su patria. Esta es una acción para que las normas que regulan los procesos políticos consideren a los ciudadanos que por cualquier razón no se encuentren en el país el día en que se lleva a cabo la jornada electoral. Representa un lazo de unión que ayudará a impulsar la solución de los asuntos pendientes en la agenda migratoria.

Que el sistema para el voto de los mexicanos en el extranjero debe ser uno en el que se mantengan los fundamentos de nuestro sistema electoral establecido en la Constitución y en la ley, así como los principios de legalidad, imparcialidad, certeza y objetividad.

Que sobre el voto de los mexicanos en el extranjero actualmente existen 14 iniciativas de ley en el Congreso, lo que demuestra la disposición de los actores para dar respuesta a una demanda reiterada por dos lustros y que constituye un tema importante en la construcción de acuerdos políticos esenciales que el país requiere.

Los que suscribimos, retomamos el compromiso hecho en la reforma constitucional de 1996 en materia político electoral para promover la regulación del ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, y donde nos comprometemos a:

Primero.- Promover las reformas legales que permitan sentar las bases mínimas de consenso para instrumentar el voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior.

Segundo.- Presentar una iniciativa conjunta que recoja los principios en los cuales existe coincidencia entre los diferentes actores políticos para su discusión a partir del actual periodo ordinario de sesiones del Congreso y que se describen a continuación:

- a. Los ciudadanos mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional, podrán votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la elección del 2006.
- b. El sufragio de los mexicanos en el extranjero debe cumplir con los principios de seguridad, privacidad y limpieza electoral que se cuentan en nuestro país. También será por la vía que garantice un sistema de votación similar al realizado en territorio nacional.
- c. El Consejo General tendrá facultad de investigar en el país, las irregularidades que pudieran presentarse con motivo de la emisión del voto de ciudadanos mexicanos fuera del territorio nacional, con las mismas características que privan en la regulación del voto que se emite en México.
- d. El Instituto Federal Electoral establecerá las mayores facilidades posibles para permitir que los mexicanos que quieran votar en el extranjero puedan hacerlo en el 2006, de acuerdo a las reglas que se establezcan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- e. Los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar actos públicos de campaña o difundir su propaganda electoral en medios masivos de información fuera del territorio nacional.
- f. Se elaborará una Lista Nominal de Electores en el Extranjero con los ciudadanos que hayan manifestado su decisión de votar fuera del país.
- g. Se establecerá una Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, cuya responsabilidad será la instrumentación del proceso electoral.

Tercero.- Impulsar conjuntamente con los legisladores de todos los partidos políticos la aprobación de las propuestas de la iniciativa conjunta a partir del período legislativo Marzo-Abril de 2004, con el propósito de ampliar y fortalecer una modalidad viable para el voto en el 2006. Sin embargo, tanto el

Ejecutivo Federal como cada grupo parlamentario en lo individual, podrá impulsar las propuestas complementarias que considere convenientes.

Cuarto.- Colaborar con las instituciones electorales para facilitar la concreción del voto de los mexicanos en el extranjero hacia el 2006.”<sup>21</sup>

“El tema apareció formalmente en la agenda de las negociaciones políticas entre el gobierno y los partidos políticos en 1989 y 1990, y fue retomado en las negociaciones de marzo de 1994, mayo de 1995 y abril de 1996. En esa última oportunidad, en la mesa para la reforma electoral, los participantes lograron alcanzar al respecto importantes acuerdos tales como la reforma al artículo 36 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, en la que se estableció que: “...los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que se encuentren el día en que ocurren las elecciones”<sup>22</sup>

Como parte ”de la reforma al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, con independencia del lugar en el que se encuentren el día de las elecciones eliminando así la restricción territorial que existía para emitir el sufragio. El párrafo tercero del artículo octavo transitorio correspondiente al artículo primero del decreto de la referida reforma se estableció: “con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral,”<sup>23</sup> y “En atención al mandato del decreto citado en el párrafo anterior, el Instituto Federal Electoral

---

<sup>21</sup> Acuerdo Político para la Regulación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, México, D.,F., 6 de abril del 2004. pág. 3.

<sup>22</sup> Ibidem. pág. 4.

<sup>23</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de agosto de 2005, pág. 1.

estableció, en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 29 de abril de 1998, un punto de acuerdo para designar una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral<sup>24</sup> y una vez designada la Comisión “En el mes de noviembre de 1998, dicha Comisión de Especialistas, integrada por trece académicos de alto nivel, entregó su informe final. en este documento se concluyó la viabilidad técnica para llevar a cabo la elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior, para cuyo caso se consideraron diversas modalidades para la emisión del voto.”<sup>25</sup> Mismo informe en él se ponderaron las posibilidades, alcances, costos, riesgos y oportunidades de una iniciativa de esta naturaleza y en el que se les olvido analizar correctamente para que se tomara en cuenta y formara parte de las reformas constitucionales, el tema de la doble nacionalidad con su consecuencia de doble ciudadanía, ya que también se les pidieron “los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes,”<sup>26</sup>

Para facilitar el acuerdo político en torno a posiciones comunes sobre el tema del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, la Secretaría de Gobernación, a través de su Subsecretaría de Desarrollo Político estableció un mecanismo de diálogo y deliberación con legisladores representantes de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión; y así fue como se acordó la suscripción del acuerdo.

“Adicionalmente, el Instituto ha realizado diversas actividades relacionadas con el tema, incluido un foro internacional y una conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero, así como publicaciones relacionadas con el tema y estudios de legislación comparada.”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, Op. Cit., pág. 1.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> Idem.

“En 2004, el Instituto formó un grupo de trabajo para realizar diversos estudios y labores en relación con el voto de mexicanos en el extranjero, incluyendo una investigación respecto a una estimación de los aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006, que fue comisionado al Colegio de la Frontera Norte.”<sup>28</sup>

Y gracias a “los trabajos de programación y organización del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”<sup>29</sup> y a la necesidad de “la creación de una comisión del Consejo General, cuya finalidad sea la de supervisar el desarrollo de las funciones y proyectos de la unidad técnica y presentar al consejo general los informes, dictámenes o proyectos de resolución correspondientes. De conformidad con los antecedentes y consideraciones vertidas, y con fundamento en los artículos 41, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 80, párrafo 1, 82, párrafo 1, incisos b) y z), 87, párrafo 1, 89, párrafo 1, inciso i), y 298 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 5, párrafo 1, inciso b); 6, párrafo 1, numeral 2, fracción VIII; 7, párrafos 1 y 2; 8, párrafo 1, incisos a) y b); 10, párrafo 1; 11, párrafo 1; 12, párrafo 1; y 40, párrafo 2, incisos e) y g) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral”<sup>30</sup> emitió un acuerdo en el que se destacan los siguientes puntos:

“Primero.- Se crea la Coordinación Del Voto de Los Mexicanos Residentes en el Extranjero como unidad técnica especializada, de carácter temporal, adscrita a la Secretaría Ejecutiva.

Segundo.- La Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero se instalará durante el primer semestre del año previo inmediato al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y concluirá su

---

<sup>28</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, Op. Cit., pág. 1.

<sup>29</sup> Ibidem. pág. 3.

<sup>30</sup> Idem.

funcionamiento en el mes de diciembre del año en que sea celebrada tal elección. la unidad técnica tendrá las siguientes funciones:

- A) Planear las actividades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero a nivel institucional.
- B) Supervisar las actividades relativas a los trámites registrales.
- C) Supervisar las tareas de promoción y difusión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- D) Supervisar las actividades relacionadas con la producción y resguardo de documentación y materiales electorales.
- E) Supervisar las actividades relacionadas con el envío y recepción de documentación y materiales electorales.
- F) Supervisar las actividades tendientes al escrutinio y cómputo de la votación de residentes en el extranjero.
- G) Ejecutar, previo acuerdo de la presidencia del consejo, las tareas de vinculación con entidades públicas y privadas relacionadas con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- H) Apoyar a la Presidencia del Consejo en la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de acercamiento, información y encuentros de intercambio informativo con la comunidad internacional relacionados con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- I) Elaborar y presentar ante los órganos del Instituto Federal Electoral los informes que le sean requeridos.
- J) Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia.
- K) Las demás que le sean conferidas por acuerdo del Consejo General u otras disposiciones aplicables.

Tercero.- El titular de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero tendrá el nivel de Director de Unidad Técnica; su designación compete al Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Cuarto.- Durante el proceso electoral federal, el Secretario Ejecutivo rendirá informes mensuales al Consejo General de los trabajos y resultados de la

unidad técnica que se crea en virtud de este Acuerdo, y un informe final posterior a la conclusión del proceso electoral federal que corresponda.

Quinto.- Para el desarrollo de sus funciones, las Direcciones Ejecutivas y las diversas unidades técnicas del Instituto brindarán a la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero la información y el apoyo que sea requerido por ésta. asimismo, la coordinación brindará el apoyo que las referidas áreas del Instituto le soliciten en los asuntos de su competencia.

Sexto.- Previo a la instalación de la unidad técnica en los términos establecidos por el punto segundo del presente acuerdo, la Junta General Ejecutiva dispondrá lo necesario para establecer los instrumentos y procedimientos administrativos para la asignación de recursos humanos y materiales para el desarrollo de las atribuciones de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

Séptimo.- Se crea la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la cual funcionará durante el período señalado en el punto segundo del presente acuerdo.

Octavo.- La Comisión a que se refiere el punto anterior estará presidida por el Consejero Electoral Rodrigo Morales Manzanares, e integrada por los Consejeros Electorales Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Gómez Alcántar(sic), Lourdes López Flores y Arturo Sánchez Gutiérrez, por los representantes de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral que así lo soliciten y por los Consejeros del Poder Legislativo en los mismos términos. Los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo contarán con voz, pero sin voto. El Coordinador de la unidad técnica fungirá como Secretario Técnico de la Comisión y participará en la misma con voz. la Secretaría Técnica hará del conocimiento de la Comisión los informes y acuerdos que se presenten a la Junta General Ejecutiva y al Consejo General.

Noveno.- La Comisión sesionará por lo menos una vez al mes a partir del inicio del proceso electoral federal, tomará los acuerdos por mayoría de votos de los

consejeros electorales que la integran, incluido su Presidente, y tendrá las siguientes funciones:

- A) Elaborar el programa de trabajo.
- B) Elaborar el informe de actividades.
- C) Supervisar y dar seguimiento a las funciones y actividades de la unidad.
- D) Presentar informes, dictámenes o proyectos de resolución al Consejo General.
- E) Las demás que le confiera el Consejo General.

Décimo.- El presente acuerdo deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.<sup>31</sup>

Y como resultado de todas las anteriores gestiones descritas, el 15 de agosto del 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la creación de la Unidad Técnica Denominada Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, así como de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Federal Electoral.”<sup>32</sup>

Desde 1996 hasta el 2005 en preparación a las elecciones del 2006 se presentaron formalmente, 17 iniciativas de ley, 16 por parte de legisladores de diversos partidos políticos y 1 por el Titular de la Función Ejecutiva Federal.

Finalmente con la reforma Constitucional de 1996 al artículo 36 constitucional en su fracción III, diez años mas tarde, ese derecho se pudo ejercer en el extranjero, una vez que los actores políticos, a través del Congreso de la Unión, establecieron las reformas legales que consideraron y que aparentemente posibilitaron su puesta en práctica, olvidando algunos artículos constitucionales que hasta este momento son motivo de análisis, cuyos textos actualizan la necesidad de reformas a nuestra Carta Magna, ya que se advierte inconstitucional el voto de los mexicanos en el extranjero.

---

<sup>31</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, Op. Cit., pág. 5.

<sup>32</sup> Ibidem. pág. 1.

#### **1.4 Preliminares para determinar la procedencia de la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero**

Quienes han luchado por asegurar la imparcialidad, limpieza y equidad de nuestros comicios y muy especialmente quienes tienen la responsabilidad legal y moral de custodiarlos, deben cuidar los avances alcanzados, por lo tanto deberán estar atentos y participar activamente en cualquier reforma al marco electoral que actualmente nos rige.

Por ello, no debe extrañar el hecho de que un debate que versa básicamente sobre temas de extensión del sufragio, se plantee en términos de calidad y limpieza del voto. Ya que la tarea constante de esa institución es señalar cuáles son las modalidades que permitan, que los mexicanos residentes en el extranjero voten sin que esa extensión del sufragio implique menoscabo alguno para la seguridad de la limpieza del voto para todos los mexicanos y naturalmente que no ponga en riesgo la soberanía punto que consideramos, no se ha superado.

Recordemos que en estricto cumplimiento a las obligaciones derivadas de las reformas Constitucionales y las del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ambas de 1996, se instalaron los trabajos de la Comisión de Especialistas que debió estudiar las modalidades que permitieran la realización de ese fin. Sólo como una mera apreciación esa Comisión estuvo integrada por trece estudiosos de diversos aspectos legales, internacionales, demográficos, políticos y técnicos vinculados con el proceso de organización electoral. De hecho se ha considerado como uno de los más distinguidos grupos de estudiosos que puedan reunirse en México y por ello, le dieron a la institución una gran confianza de que se cumpliría el cometido que se les encargó.

La comisión abordó y respondió una larga serie de cuestiones que a continuación relacionamos, con el fin de poner en su justa perspectiva la magnitud de la tarea que se les había encomendado:

“¿A cuántos ciudadanos habrá de atender este proyecto?”

¿Qué modalidades de votación pueden usarse (instalación de casillas, voto por correo o combinación de ambos, en dónde y en qué medida?

¿Cómo hacer compatibles nuestros procedimientos electorales con las leyes vigentes en otros países?

¿Cómo registrar a nuestros ciudadanos en el extranjero y cómo garantizar que ese registro conserve los requisitos de seguridad que se exigen para el resto de los mexicanos?

¿Qué autoridades nacionales deberían responsabilizarse de este proyecto?

¿Quiénes se harían cargo de la recepción de los votos del exterior y cómo los seleccionaremos?

¿Cómo garantizaríamos el envío eficiente y seguro de las boletas a todo el mundo?

¿Cómo se regularán las campañas electorales y la competencia entre distintos partidos fuera de nuestras fronteras?

¿Cómo se regulará la contratación de tiempos de televisión y radio en el extranjero?

¿Cómo hacer viable y funcional la penalización de los delitos electorales que se consignan hoy en la legislación mexicana?

¿Cómo sancionar faltas que se cometan fuera del territorio nacional?

¿Cómo se regulará el apoyo indirecto de las asociaciones extranjeras legalmente constituidas?

¿Cómo actuaría nuestra legislación en el caso de los representantes de los partidos políticos ante las casillas electorales?

¿Cómo actuaría en el caso de los observadores internacionales?

¿Bajo qué mecanismos deben ser conocidos, con transparencia y prontitud, los resultados electorales que provengan del exterior?

¿Qué tipo de instrumentos internacionales deben convenirse con las autoridades de los países en donde residen los mexicanos que votarán desde el extranjero?”<sup>33</sup>

Estos son los temas sustantivos que hubo de abordar y resolver la Comisión de Especialistas a la que nos referimos. El Instituto Federal Electoral apoyó los trabajos de la Comisión y recibió sus conclusiones para dar el siguiente paso que la ley le señala, enviar al Congreso sus recomendaciones.

Sin embargo consideramos que la Comisión de Especialistas, no dió respuestas claras, a todos los cuestionamientos, por eso este trabajo es un reto importante, ya que los mexicanos requerimos de empeño, profesionalismo y recursos cuantiosos para superarlos. Por eso este estudio será, sin duda una contribución de utilidad. Las instituciones encargadas actualmente de esa misión están en posibilidades económicas para cumplir, esperamos que estén plenamente capacitadas para llevar a cabo todas y cada una de las múltiples tareas que deben desahogar y pensar una vez mas, si vale la pena la instrumentación del voto de los mexicanos desde el extranjero, ante la realidad de que al ejercerlo, se vuelve un derecho imperfecto.

Sin embargo, debemos aceptar con honestidad que el voto de los mexicanos en el extranjero no sólo enfrenta problemas técnicos, administrativos y logísticos que deben superarse. Además existen peligros de otra índole y que dependen, básicamente, de la disposición que asuman los diversos actores políticos e institucionales.

Para sortear esos obstáculos hay que evitar los temores que pueden recaer precisamente, sobre los actores políticos e institucionales, y mantener en la mira los objetivos que ese proyecto nacional exige. Sólo si nos comprometemos plenamente con lealtad y nacionalismo, el éxito se podrá cumplir satisfactoriamente.

---

<sup>33</sup> MOLINAR, Juan, Una aproximación al caso de México, Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México, El voto en el Extranjero, México D.,f., 1998, 2 y 3 de septiembre, págs. 20-23.

Para cumplir honrosamente con el Estado, en el Instituto Federal Electoral deben ser inmunes todo tipo de mensajes y jamás mostrarse temerosos sobre las supuestas injerencias externas que se lleguen a manifestar, siempre que estas sean infundadas, y no dejarse sorprender de aquellas que vengan bien envueltas en una supuesta defensa de la soberanía nacional.

La soberanía y la autodeterminación de un Estado, son, premisas indiscutibles, pero no es cierto que sean incompatibles con la extensión del sufragio a un considerable sector de la población mexicana que, sólo se marginó de las decisiones políticas de México, que por cierto presumimos que a la mayoría de ellos no les afectan, sin embargo no podemos dejar de pesar en que aún contribuyen de manera significativa al bienestar de sus familias y a la economía nacional como la segunda fuente de ingresos después del petróleo, sin embargo si los motivos son suficientes y bien fundados y de alguna forma atentan contra la soberanía nacional, entonces con argumentos sólidos y necesarios legalmente se tendrán que hacer las diferencias que no se han querido ver y por las que optaron muchos de nuestros connacionales creándose la figura jurídica de la doble lealtad o compartida, no sin antes recordar que el que a dos amos atiende a uno le queda mal.

En todo caso, lo que se debe hacer, es reforzar la protección de la soberanía en las esferas de competencia y con los instrumentos adecuados, para poder evaluar, el compromiso político-electoral que asumimos, sólo con nuestros compatriotas en el extranjero.

El Instituto Federal Electoral debe encarar los problemas que plantea el voto de los mexicanos en el extranjero, y responder a los prejuicios que cuestionan ese derecho que funda dudas sobre la capacidad cívica de los millones de compatriotas que han emigrado.

Podemos buscar en todo momento la forma de conjugar las figuras jurídicas que al parecer obstaculizan; bajo la premisa de que todo es perfectible, ya que estamos en la posibilidad de pensar, que las elecciones para Presidente del año 2006 fueron el difícil inicio de un proceso incompleto, de lo que debe ser

la correcta instrumentación y adecuación del derecho del voto de los mexicanos en el extranjero.

Juan Molinar en su momento habló de la responsabilidad que sentía como consejero del Instituto Federal Electoral, "...estoy seguro de que tal como en su momento se regateó la ciudadanía a los iletrados, a los indígenas o a las mujeres, hay quienes hoy parecen ceder al prejuicio que discrimina a nuestros compatriotas emigrantes. Muchas cosas se arguyeron en cada una de esas coyunturas para no dar los pasos que la nobleza y la civilidad exigían, pero no debemos olvidar que en todos esos momentos críticos, sin excepción, las naciones que avanzaron en su desarrollo fueron las que accedieron a la extensión del sufragio a sectores de su población previamente excluidos. Porque conocemos la historia universal de la extensión del sufragio y porque la ley nos obliga, en el Instituto Federal Electoral ni siquiera podemos plantearnos la posibilidad de discriminar en donde nuestra Constitución sólo iguala y sí debemos, por el contrario, ser factor decisivo de la extensión del derecho al voto y en el perfeccionamiento de nuestra democracia.

En el Instituto Federal Electoral también debemos tener claro, que rechazaremos cualquier planteamiento del tema, que se base en el cálculo político de lo que uno u otro partido pueda ganar o perder si los mexicanos que residen en el extranjero votan. Si la autoridad electoral dejara pasar a su seno estos cálculos parciales y de corto plazo, contribuiríamos a frenar nuestro desarrollo político. Esto es así pues, por un lado, es indudable que una democracia que no refleja los fenómenos relevantes de su sociedad es una democracia imperfecta<sup>34</sup> y no podrá madurar ni dar la plenitud de sus logros; es evidente que una de las características que definen a la sociedad mexicana, en esta primera década del siglo XXI, es su transformación en una sociedad de emigrantes. Ya que hoy en día un gran número de las familias mexicanas, ha experimentado la emigración, al menos temporal, de uno de sus miembros.

---

<sup>34</sup> MOLINAR, Juan, Una aproximación al caso de México, Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México, El voto en el Extranjero, Op. Cit., págs. 20-23.

“Por eso el Instituto Federal Electoral sólo tiene un camino legal y moralmente aceptable: poner todo su empeño, con rectitud y transparencia, para realizar lo que le toca en el cumplimiento del mandato de realizar”<sup>35</sup> sin perjuicio de terceros, tal y como lo intentó, en lo que puede considerarse la primer etapa de este largo proceso con la primer votación presidencial en el 2006, por lo que deberá de perfeccionar la instrumentación para las siguientes elecciones, en las que se pretenda participen más de nuestros connacionales desde el extranjero, a fin de que sólo participen los verdaderamente interesados y comprometidos con el país, por lo que proponemos, depure los Padrones Electorales y la Lista Nominal de Electores en el Extranjero y con ello asegure limpiamente ese derecho conquistado a los que si les pertenece.

No podemos dejar de lado el compromiso que como mexicanos tenemos; por ello se debe lograr que nuestros verdaderos compatriotas en el extranjero, elijan desde donde se encuentren a quienes gobernarán su país, pero jamás en el intento, se deberá poner en juego la soberanía nacional.

Al abordar el tema del voto de los connacionales en el exterior, se presentan grandes acontecimientos para la historia electoral, principalmente en la toma de decisiones que corresponde al Congreso de la Unión.

De ahí se destaca la importancia del pensamiento mexicano y extranjero que continúan en el análisis del tema y lo dejan patente a través de los medios de comunicación social, tales como: editoriales, artículos, programas televisivos, debates, publicaciones vía Internet y actualmente en foros sobre todo en el país vecino de los Estados Unidos, mismo en el que siguen en la evaluación de las ventajas y desventajas de lo que hasta este momento consideramos debe llamarse un imperfecto derecho materializado sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, ya que es imposible dejar de pensar en que es un asunto político de México con posibles graves repercusiones, sobre todo que en la medida que el auge por el derecho del voto de los mexicanos en el extranjero crezca en Estados Unidos.

---

<sup>35</sup> MOLINAR, Juan, Una aproximación al caso de México, Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México, El voto en el Extranjero, Op. Cit., págs. 20-23.

Por tales razones hay que estar pendientes de como aumentan las simpatías o antipatías de los estadounidenses hacia los migrantes mexicanos, ya que si como ejemplo ponemos a los simpatizantes conservadores, del Partido Republicano de Estados Unidos, y si estos consideran que subsisten agravios a su nación, por el fenómeno migratorio, habrá que esperar con temor la manera en que legislarán y actuarán para resolver el problema.

Razones por las que este tema del voto de los mexicanos en el extranjero, no debe ser motivo de muchos años más de discusiones y constantes reformas ya que el obstáculo no es tan complicado; e insistimos en que si atendiéramos a los actuales estudios de catedráticos y en general pesadores formales nacionales y extranjeros sobre el tema, consideramos que ya hay respuesta; sin embargo provisionalmente y de forma práctica a la luz de la economía, el voto de los mexicanos desde el extranjero se puede instrumentar, basado en el ejercicio de ese derecho y a fin de no frenar los avances de la democracia en México, a través de sistemas de computación y vías como el Internet, que puede ser momentáneamente, la gran solución para los problemas que nos plantea el tema.

Es cierto que el voto extraterritorial mexicano se puede realizar como ya lo hacen en muchos países, desde cualquier parte del mundo a través de los medios electrónicos como el Internet, sin olvidar que este tipo de voto en México se podrá realizar previas las regulaciones pertinentes y por medio de pantallas digitales, urnas electrónicas, con una credencial de elector personal codificada y si tomamos en cuenta los veloces avances de la ciencia en materia de seguridad por estas vías, este sistema nos daría la certeza de su inviolabilidad.

El Instituto Federal Electoral no debe perder de vista que ahí es donde se deben generar los avances electorales en todos sentidos, y no olvidar que hay avances locales que ya se llevan a la práctica, como en el caso de la legislación electoral del Estado de Zacatecas donde a partir de octubre del 2003 fue posible elegir candidatos desde el extranjero, es decir el Instituto Electoral de Zacatecas ha ido un paso adelante en este campo y el Estado de Michoacán apuntaba en

esa misma dirección ya que hace algunos años se presentó una iniciativa de ley para votar por gobernador desde el extranjero y como es sabido el 15 de marzo del 2007 se publicó la ley en el Periódico Oficial del Estado, toda vez que mediante el decreto número 131 del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán, todas relativas al ejercicio del voto de los michoacanos en el extranjero y se adicionó al Código de la materia el Libro Noveno intitulado Del Voto de los Michoacanos en el Extranjero.

Se dice que los censos preliminares que se hicieron sobre votantes en el extranjero, arrojaron aproximadamente "... cuatro millones de mexicanos en el extranjero que cuentan con credencial de elector; al cierre de noviembre pasado únicamente dos mil 500 se registraron para votar en las elecciones presidenciales del año 2006, lo que representa apenas el 0.63% del universo posible."<sup>36</sup>

Lo anterior en su momento fue revelado a diputados federales por el entonces Director de Planeación, Seguimiento y Normatividad de la Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero del Instituto Federal Electoral, Manuel Palma, quien mostró preocupación por el bajo interés entre los compatriotas que viven fuera del país ya que en su concepto, desaprovecharon, la posibilidad que tuvieron por primera vez para participar en las elecciones para Presidente de México en el 2006.

En su momento, la Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores en San Lázaro, la Diputada del Partido Acción Nacional, Adriana González Carrillo, pidió al Instituto Federal Electoral una difusión más amplia y expedita de esa modalidad del voto, para que el trámite fuese más claro y masivo, lo que nos deja ver, lo difícil que debió ser para los mexicanos residentes en el extranjero, entender el proceso, ante el incumplimiento del IFE, por eso existe la necesidad de reformas, a fin de regular, como el Instituto podrá cumplir en el

---

<sup>36</sup> Instituto Federal Electoral, Registro Federal de Electores, Verificación Nacional, Muestra al Padrón Electoral 2006, Dirección de Estadística y Demografía, apartado del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, S.N.E., S.E, México, 2006.

extranjero con sus obligaciones, en términos del artículo 41 constitucional, o bien evaluar el que nadie está obligado a lo imposible y por lo tanto no es un atraso si no un adelanto el desistir al pretenderse instrumentar un derecho imperfecto.

El funcionario del Instituto Federal Electoral, tuvo que reconocer que había sido sumamente escasa la participación de mexicanos en el extranjero para registrarse en el padrón electoral del 2006, e irresponsablemente atribuyó esa situación al Poder Legislativo, sin recordar, que este tipo de voto es residual y que esa regularmente es la forma de comportamiento en los registros, y al ejercerse el derecho.

Se confirmó el 15 de febrero del 2006 el bajo interés existente, cuando se cerró el programa de registro y se supo cuántos fueron finalmente los mexicanos interesados en sufragar para elegir al Presidente de la República.

Finalmente, después de las votaciones del 2 de julio de 2006, el porcentaje de los que acudieron a votar desde el extranjero fue austero, razón por la cual, se debe reglamentar difundir y valorar la permanencia de dicha forma de sufragar hasta alcanzar los objetivos, sin embargo no está por demás pensar en las reformas pertinentes toda vez que de insistir los actores en conseguir esa participación es necesario reformar una vez más el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como todas las demás Leyes relacionadas y aplicables a la materia electoral para lograr el objetivo.

### **1.5 Análisis sociodemográfico**

Como podemos apreciar, el proyecto de instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero constituye un capítulo incompleto en la historia electoral de México y un gran reto para sus instituciones. Adicionalmente, la magnitud, diversidad, distribución y la movilidad de los mexicanos residentes en el extranjero, hacen de México un caso único en el mundo. Las condiciones particulares, hacen necesario el acopio de información actualizada y confiable

que sirva de marco, como en un primer intento fueron los trabajos de la Comisión de Especialistas.

En este capítulo se ofrecen los datos, estimaciones y cartografías que fueron utilizados desde 1998 para la definición de los instrumentos, mecanismos y procedimientos electorales con los que se intentó hacer posible el primer ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, primero el fallido del 2000 y el segundo y todavía perfectible del 2006.

Mediante estos elementos se intentó dar respuesta a una serie de interrogantes sociodemográficas que la Comisión de Especialistas se planteó desde el inicio de sus trabajos tales como: 1.- La magnitud de la población de mexicanos en edad ciudadana que estaría en el extranjero en el año 2000; 2.- Los países en los que están los mexicanos en edad ciudadana; 3.- La condición jurídica migratoria de los mexicanos en el extranjero; las principales zonas de origen de los emigrantes internacionales mexicanos; 4.- La magnitud del grupo de mexicanos que poseen doble nacionalidad (de *jure* o de *facto*); 5.- La magnitud del grupo de mexicanos que viven en México y trabajan periódicamente en el extranjero; la distribución geográfica de los mexicanos en Estados Unidos de América; 6.- El tamaño del padrón electoral en el año 2000, si se integra la totalidad de mexicanos en el extranjero y la proporción representada por ellos; 7.- La posesión de credencial para votar de los mexicanos radicados en el extranjero; 8.- La participación electoral de los mexicanos que se encontraban en los Estados Unidos de América en 1994; 9.- El interés que tienen los mexicanos en los Estados Unidos de América en participar en las próximas elecciones presidenciales.

Los resultados confirman en primer lugar, la magnitud ya conocida del fenómeno migratorio e identifica conjuntos y subconjuntos de mexicanos que resultan cruciales para el diseño de la logística electoral. En segundo lugar, el análisis de la distribución geográfica de la población mexicana en los Estados Unidos de América pone al descubierto dos patrones de asentamiento que deben tomarse en cuenta en cualquiera de las modalidades que se elija. En tercer lugar, la Comisión llegó a determinar el grado de credencialización que

existe entre la población mexicana en los Estados Unidos de América, dato inédito que resulta indispensable para instrumentar varias de las modalidades propuestas. En cuarto lugar, la Comisión pudo constatar una amplia y difundida disposición a participar en las elecciones en el exterior.

La gran mayoría del universo total potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero (98.7 por ciento), se encontraría en los Estados Unidos de América, ya sea, si reside en ese país (90.7 por ciento), al visitar el interior del territorio estadounidense o su zona fronteriza (3.4 por ciento), o bien al trabajar como migrante temporal (4.3 por ciento) o como **commuter** (0.3 por ciento). El restante 1.3 por ciento se encontraría en otros países (1 por ciento), se encontraría presente en ellos por motivos turísticos (0.2 por ciento) o bien, trabajaría como migrante temporal en Canadá (0.1 por ciento).

Se prevé, que una proporción significativa del universo potencial de electores en el extranjero, es decir, uno de cada cuatro de los 11 millones aproximadamente de mexicanos en edad ciudadana, se encuentra en los Estados Unidos de América en una situación jurídica migratoria irregular.

Sin lugar a dudas, las Ciudades que en Estados Unidos de Norteamérica cuentan con más mexicanos, son: Los Ángeles en California y Dallas en Texas, razón por la cual, en estos Estados se reflejó el mayor número de votos emitidos en estas pasadas elecciones presidenciales del 2006.

### **1.6 Ventajas y desventajas de las 6 modalidades de emisión del voto en el extranjero, propuestas por la comisión de especialistas del 98**

La Comisión de Especialistas identificó las posibles formas de emisión del voto y, en general, lo referente a la organización de la jornada electoral. Se ubicaron tres modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono). Las dos primeras aparentes modalidades, tienen referencias claras en nuestra legislación vigente y tendrían que adecuarse. La tercera implica, un procedimiento novedoso. Así, para arribar a la construcción de las seis

modalidades básicas, se combinaron los dos instrumentos de identificación electoral (credencial para votar con fotografía y tarjeta de identificación electoral con fotografía) y las tres modalidades de votación (casilla ordinaria, casilla especial y voto a distancia) lo que dio como resultado 6 diferentes formas propuestas por la Comisión para emitir el voto desde el extranjero, mismas que nos permitimos reanalizar.

Cuadro I.

MODALIDADES DE VOTACIÓN	"DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN"					
	CREDENCIAL PERMANENTE DE ELECTOR CON FOTOGRAFÍA			TARJETA DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL CON FOTOGRAFÍA		
CASILLA ORDINARIA	Modalidad	1	de	Modalidad	2	de
	Emisión			Emisión		
CASILLA ESPECIAL	Modalidad	3	de	Modalidad	4	de
	Emisión			Emisión		
VOTO A DISTANCIA	Modalidad	5	de	Modalidad	6	de
	Emisión			Emisión" <sup>37</sup>		

### 1.6.1 Modalidad 1: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y credencial para votar con fotografía

Las principales ventajas de esta modalidad, consisten en mantener la forma de emisión del voto, tal como se ejerce en México conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto permite conservar todos los mecanismos de seguridad de la votación, como son: la utilización de listas nominales, credencial para votar con fotografía, documentación y material electoral. Se permite la participación directa de los representantes de los

<sup>37</sup> Primer Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, del 17 de julio de 1998, pág. 29.

partidos políticos el día de la jornada electoral y el escrutinio de la votación se realiza en la misma casilla.

Las desventajas centrales para instrumentar esta modalidad tienen que ver con el hecho de que se requiere una estrategia logística de registro, capacitación y organización electoral de gran magnitud, lo que sin duda eleva los costos. Esta modalidad también implica la instalación de una gran cantidad de sedes de votación. Además, podría marginar el ejercicio del voto, a todos aquellos mexicanos que viven en comunidades aisladas y a los indocumentados.

### **1.6.2 Modalidad 2: Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía**

Esta modalidad de emisión del voto, es similar a la primera modalidad, con la novedad de que se maneja una tarjeta de identificación electoral con fotografía, en lugar de credencial para votar.

La diferencia fundamental de esta modalidad con la anterior, es el medio de identificación de los ciudadanos.

Las ventajas consisten, en una logística más simple para el levantamiento del registro de votantes y un costo mas bajo en la elaboración de la tarjeta de identificación electoral.

Las posibles desventajas consisten en el uso de tecnología distinta, la adopción de nuevas formas de fiscalización y control por parte de partidos y autoridades de esas nuevas tecnologías, y en consecuencia, un costo distinto asociado al registro de votantes.

### **1.6.3 Modalidad 3: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con credencial para votar con fotografía**

Esta modalidad se aplica en elecciones presidenciales cuando por cualquier circunstancia el ciudadano, no se encuentre en su lugar de origen, el Estado prevé, que pueda votar donde se encuentre ya sea en el territorio nacional o en el extranjero.

“Las principales ventajas de esta modalidad son: que conservan las formas de emisión del voto del territorio nacional; permite la participación directa

de los representantes de los partidos políticos el día de la elección; el escrutinio de la votación se realiza en la casilla; permite instalar centros de votación en zonas de alta concentración de mexicanos; y es una modalidad capaz de captar el voto de los ciudadanos que se encuentran en tránsito.

Las desventajas son: que el procedimiento de integración de las mesas directivas de casillas especiales, no se puede hacer mediante insaculación; el proceso de votación previsto, supone atender un número reducido de electores por casilla y al no haber listas previas, no es sencillo prever la ubicación y el número de casillas a instalar.”<sup>38</sup>

#### **1.6.4 Modalidad 4: Voto en casilla especial, sin lista nominal y con tarjeta de identificación electoral con fotografía**

La ventaja con la modalidad anterior, es que en lugar de credencial para votar, se pediría, una Tarjeta de Identificación Electoral con Fotografía.

Las desventajas consisten en: el uso de tecnología distinta, la adopción de nuevas formas de fiscalización y control por parte de partidos y autoridades de esas nuevas tecnologías para elaborar la Tarjeta, ya que se prevía fuera emitida por los consulados mexicanos en el extranjero.

#### **1.6.5 Modalidad 5: Voto a distancia, con lista nominal y credencial para votar con fotografía**

En esta, el proceso de registro se llevaría a cabo mediante los pasos establecidos en las modalidades de registro con credencial; la autoridad contaría con un padrón de electores en el extranjero y el ciudadano votaría con su credencial para votar. Habría, sin embargo, algunas particularidades.

Por voto a distancia, la Comisión de Especialistas entendía cualquiera de las dos modalidades de emisión del sufragio: por correo o por teléfono.

En el primer caso, es vital que la referencia domiciliaria del elector sea clara, ya que ahí se le enviará la boleta para votar. El Instituto Federal Electoral enviaría con la debida antelación la boleta al domicilio señalado por el solicitante

---

<sup>38</sup> Informe final de la Comisión de Especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Noviembre de 1998.

con dos sobres. En el primero de ellos, que permanecerá en blanco, se deberá introducir la boleta marcada. Este sobre, a su vez, será introducido en el segundo sobre donde se indicarán los datos de identificación del emisor y se anexará la credencial para votar o el documento testigo. El elector enviará los sobres por correo al centro de recepción de votos en el extranjero que le corresponda, dentro del plazo señalado por ley. Una vez realizado el acopio en el extranjero, el conjunto de sobres serán enviados al Instituto Federal Electoral para su recuento.

El mecanismo de seguridad para garantizar la secrecía del voto depende del doble sobre. El envío se acompaña de un testigo; en este caso, podría ser la misma credencial para votar con fotografía, misma que sería reenviada al ciudadano por correo una vez culminada la jornada electoral; o bien otro documento infalsificable y de bajo costo que cumpla las funciones de identificador y autenticador. Dicho documento tendrá que ser expedido en el momento en que se efectúa el registro, cuando el ciudadano manifiesta su interés de ejercer su derecho bajo la modalidad del correo. Concluido el plazo de recepción de sobres en las sedes del Instituto Federal Electoral, los funcionarios encargados verificarán que existe el registro de la credencial de la persona que envía el sobre. Abrirán entonces el sobre externo y validarán el testigo que acompañe el envío de la credencial u otro documento; sustraerán entonces la boleta del sobre blanco. Acto seguido, se realizará el escrutinio de los votos.

Es evidente que el impacto en las reglas y el sentido de la regulación implican desarrollar un nuevo concepto de jornada electoral.

Las principales ventajas de esta modalidad es que: evita el desplazamiento; muchos de los gastos asociados a la logística del proceso, como los correspondientes a la organización y capacitación, se reducen; el cálculo sobre el número de boletas a utilizar puede ser preciso; esta modalidad conserva los mecanismos de seguridad para emitir el voto, al utilizar un identificador y un autenticador, representa una mayor seguridad en la emisión del sufragio ya que requiere de un identificador que bien puede ser por la foto y

la firma del que vota y aun más por un autenticador que comprueba por medio de la huella digital que la persona que ésta en la foto y que firma la credencial de elector sea la misma que puso la huella digital en el documento.

Las desventajas más evidentes son la poca familiaridad que los partidos y las autoridades tienen con el voto a distancia; el hecho de que potencialmente hubiera suplantación o adquisición de la documentación electoral para coaccionar al votante; y la marginación a todos aquellos electores que no quieran o no puedan dar su referencia domiciliaria.

El voto por “teléfono: en la actualidad, en distintos lugares del mundo, se está usando con éxito el teléfono para diversas transacciones, entre las que destacan las financieras por su alto grado de confiabilidad. Para la identificación y autenticación, el usuario digita su número de Credencial (CPVF), seguido de su número secreto de identificación personal (PIN) o pronuncia ciertas palabras que son analizadas por un sistema de reconocimiento de voz. En este caso, al momento del registro, se le entregará al ciudadano su PIN o bien, graba su registro de voz, pronunciando dos o tres palabras que sólo él conoce o, por ejemplo, los números del uno al cinco.

El voto se emitiría llamando por teléfono a una casilla que cuente con la lista nominal correspondiente y equipada para identificar la voz o el listado de números de identificación personal. El votante se identifica con su nombre o con su número de credencial de elector, el cual se verifica en la lista nominal y luego, se le pide que pronuncie algunas de las palabras que grabó al registrarse. Si se identifica al votante, se le autoriza para emitir su voto. Esto puede hacerse mediante los botones del teléfono o verbalmente. El voto debe ratificarse para que el ciudadano se cerciore de que el voto emitido sí es el que quedó registrado.

Las casillas telefónicas pueden estar en México o en otros países y pueden atender a un alto número de votantes, por lo que se requerirían menos casillas que para otras modalidades. El sistema de recepción de llamadas debe separar la identidad del votante del voto que emita, mediante un tono o sonido a partir del cual se puede proceder votar.

Procedimiento:

1. El ciudadano llama a un número 800 correspondiente a su casilla y se identifica cuando digita su número de credencial de elector o TIEF. En caso de error, se le pide que digite una o dos veces más su número antes de dar por terminada la llamada.
2. Se le pide su PIN o pronunciar ciertas palabras como se mencionó con anterioridad.
3. En caso de no ser exitosa esta autenticación, se termina la llamada. Para efectos de auditoría, esta actividad queda grabada.
4. En caso de ser exitosa esta autenticación, se dan las instrucciones para que, después del tono, el ciudadano emita su voto y oprima el botón correspondiente al orden en que los partidos se encuentran registrados.
5. Después del tono, el ciudadano emite su voto y el sistema le informa que su voto quedó registrado a nombre del partido correspondiente, y como verificación final, el ciudadano puede certificar su voto volviendo a oprimir el número correspondiente. Si la certificación no coincide, se le pide al usuario repetir esta operación una o dos veces más antes de colgar.

Una ventaja de la modalidad del voto a distancia por teléfono, es que no hace necesario un despliegue logístico demasiado complejo. Permite incorporar a electores que se encuentran dispersos o alejados de las áreas de concentración. El teléfono tiene, además una cobertura casi universal. Sin embargo, la desventaja central es que se trata de una tecnología y de procedimientos que, aunque puedan acreditar su confiabilidad, son ajenos al diseño de candados y garantías que imperan en la legislación vigente.”<sup>39</sup>

#### **1.6.6 Modalidad 6: Voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación electoral con fotografía**

Esta modalidad se presenta, cuando el elector se encuentra en un país donde no hay acuerdos para llevar a cabo votación de nacionales en el

---

<sup>39</sup> Primer Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, México, 17 de julio del 1998, págs. 36-37.

extranjero, pero si éste reside en otro país en el que sí se puede llevar a cabo dicho sufragio, entonces, si el elector aparece en la lista nominal y además cuenta con su tarjeta de identificación electoral con fotografía previo los mecanismos de seguridad que ésta debe tener, éste ciudadano podrá emitir su voto ya sea por teléfono o por cualquier otro medio que la ley electoral establezca para tal efecto.

Una de las ventajas de la emisión del voto a distancia es que permite al elector que se encuentre alejado del país o de las áreas de concentración, sufragar a favor de quien él elija.

La desventaja es que quizá en algunas ocasiones dicha voluntad pueda ser suplantada por otra persona por no existir los medios de seguridad adecuados para esta modalidad.

La única diferencia de esta modalidad con la anterior es el documento de identificación electoral.

El objetivo de desarrollar las formas básicas, es mostrar la posibilidad de ejercer el voto y por lo tanto es necesaria la familiaridad con la norma electoral por lo que se deben estudiar con cuidado y dar mayor difusión a las mismas. Hay modalidades muy conocidas, en términos de los procedimientos que habrían de desplegar las autoridades, y otras que implican adecuaciones de fondo en la concepción misma de la jornada electoral.

Otro criterio es la ubicación de la población, ya que se debe valorar hasta que punto es costoso y redituable el llevar estas formas de emisión del voto a las poblaciones fuera del país y sobre todo valorar la aceptación que dichas modalidades tendrán en determinado sector social, ya que para ello existe un universo de coberturas en cada una de las modalidades. Razón por la que la Comisión encomendó a funcionarios del Instituto Federal Electoral, la elaboración de un presupuesto de las seis formas analizadas.

El costo de las formas para instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero, fue otro de los criterios para diferenciar y graduar estas seis modalidades y, por supuesto, sus derivaciones.

Finalmente como es sabido se instrumentó el derecho, con la quinta forma y algunas modificaciones tal y como se ejerció en el 2006.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**FORMALIDADES PARA EJERCER EL VOTO DE LOS**  
**MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

## **2.1 Campañas, medios y vigilancia del voto de los mexicanos en el extranjero**

Referirse al voto de los mexicanos en el extranjero, no es un tema de moda, este derecho, desde hace muchos años, ha sido sin duda un factor determinante en el proceso que implica el fortalecimiento de la vida democrática de México.

El derecho que tienen los mexicanos que residen en el extranjero a elegir a los gobernantes y en su caso, a los representantes populares en México, se ha vuelto un tema de discusión, que durante el año 2004 parece encontrar el punto más cercano a la concreción de un supuesto viejo anhelo de nuestros connacionales en el extranjero. Las diferentes muestras de voluntad política por parte del Ejecutivo Federal y de algunos miembros del Poder Legislativo encabezados por las tres fuerzas políticas más importantes en México, así como los pronunciamientos de grupos y asociaciones de mexicanos residentes en el extranjero, son referentes importantes que crearon para algunos un clima de optimismo alrededor de este trascendental punto de la agenda política-legislativa nacional para el proceso de democratización en el que está inmerso el país.

En este capítulo, se destacan las propuestas analizadas y formalidades que actualmente se deben cumplir, antes de que los mexicanos vuelvan a ejercer el voto en el extranjero, ante la imposibilidad de realizarse campañas.

En la legislación de los Estados Unidos no existe limitación sobre el derecho al voto de los ciudadanos estadounidenses para que emitan su voto desde el extranjero o bien para que los ciudadanos estadounidenses que tengan doble nacionalidad voten en territorio estadounidense. Este país acepta que sus nacionales voten en el Extranjero de conformidad con el Acta de Derechos del Voto de Ciudadanos fuera de los Estados Unidos de 1975 (OCVRA) y enmendada en 1978, que protege el derecho de ciudadanos estadounidenses que no residan en los Estados Unidos para que voten por correo, y así considerar el lugar de su registro el del domicilio que tenían previamente al salir de este país.

Se precisa que de acuerdo a la Overseas Citizens Voting Rights Act (OCVRA) misma Ley cuya traducción ha tenido diversos significados pero consideramos que el correcto es el de Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior de 1975, la cual fue integrada a la Federal Voting Assistance Act of 1955 (FVAA) o sea la Ley Federal de Asistencia Electoral de 1955 misma que dio lugar a la Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act (UOCAVA) o sea la Ley de Sufragio de Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Exterior del año 1986, ley que actualmente está en vigor y es aplicada a aproximadamente a seis millones de ciudadanos estadounidenses que viven en el exterior de los Estados Unidos.

De 1940 a 1967 en Estados Unidos, el votar en las Elecciones Políticas en un país extranjero podía ser considerado como un acto de expatriación, que podría derivar en la pérdida de la ciudadanía estadounidense.

Desde 1967 la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró anticonstitucional el considerar un acto de expatriación el votar en elecciones extranjeras, por ello se reformó la legislación para señalar cuáles son las formas específicas en que se puede dar la expatriación de un ciudadano estadounidense, siguiendo el principio de que los ciudadanos estadounidenses por nacimiento y naturalización están protegidos por la Constitución de ese país y por lo mismo sólo mediante renuncia expresa se puede perder esta ciudadanía y a manera de excepción, en la Ley se señalan otros actos que se pueden considerar de expatriación, dentro de los cuales no está el votar en elecciones extranjeras.

El único caso en que el voto para elecciones en México podría tener limitaciones en la legislación estadounidense es en el caso de los nacidos y registrados en México que sean hijos de padre o madre estadounidense y que también tengan la ciudadanía de ese país, ya que podrían perder este derecho si no cumplen con el requisito de residir en los Estados Unidos y llegan a votar en las elecciones mexicanas ya sea dentro o fuera de México.

Actualmente no existe un tratado internacional que haya celebrado Estados Unidos y que se refiera al voto de sus dobles nacionales en las

elecciones políticas en el extranjero, al parecer su preocupación central, es en resguardo a su seguridad nacional, por eso su preocupación, son los efectos que genera la doble nacionalidad con su consecuencia de ciudadanía, por eso en materia de servicio militar, con países donde si es obligatorio prestar el servicio, se ha enfocado a celebrar acuerdos para asegurarse de exentar del servicio militar a dobles ciudadanos estadounidenses que ejerzan de manera más efectiva la nacionalidad de otro país, por lo que en este sentido, si existe la posibilidad de la pérdida de la ciudadanía estadounidense si se presta servicio militar en otro Estado.

Esta preocupación data desde antes de la Segunda Guerra Mundial y no existe ningún tratado reciente con otros países derivados de otros efectos de la doble nacionalidad, como podría ser el ejercicio de los derechos políticos de dobles nacionales, por lo que limitar este derecho mediante tratados internacionales no ha estado ni está dentro de los intereses de los Estados Unidos, ya que dentro de su legislación interna y jurisprudencia esto ha quedado establecido como un derecho protegido constitucionalmente.

Sobre las disposiciones de derecho extranjero, la Ley de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos afectan de manera directa la situación legal de los mexicanos residentes en Estados Unidos y los derechos políticos de las personas con doble nacionalidad.

Estas disposiciones resultaron relevantes para la materia en estudio de la Comisión de Especialistas por las siguientes razones:

Primero: Determinan las condiciones para la legalización de la situación migratoria de los migrantes mexicanos que residen sin documentos en Estados Unidos, y por tanto, condicionan tanto el grado de interés por votar en las elecciones presidenciales en México como la posibilidad de que un segmento importante del electorado potencial en el extranjero cuente con documento oficial de identificación que certifiquen su nacionalidad, residencia y ciudadanía como requisito que haga posible su registro en el padrón electoral.

Segundo: Definen los riesgos de deportación y pérdida de la calidad migratoria, así como los términos de un trato legal diferenciado a migrantes mexicanos con residencia legal y aquellos que ingresan sin documentos.

Tercero: Establecen los requisitos para la obtención, el ejercicio y la pérdida de la nacionalidad y la ciudadanía estadounidense y en consecuencia, las posibilidades de ejercer derechos políticos en forma simultánea tanto en el país de origen como en el país de residencia, o en los casos de nacionalidad múltiple, en todos los países de donde se es nacional.

Después de esta introducción, se puede decir que la Comisión de Especialistas estimó necesario establecer principios generales para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participarían en la contienda, respetando el principio de equidad y tomando en cuenta el contexto particular en que se desarrollarían las elecciones en el exterior. Por lo tanto la autoridad electoral siempre deberá quedar dotada de los instrumentos necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, en cuanto a la información de campaña, así como el derecho de los partidos políticos a la equidad de las condiciones de la competencia.

La Comisión de Especialistas en su momento recomendó que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se otorgue la facultad al Consejo General del Instituto Federal Electoral para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero. También sugirió que para asegurar la equitativa distribución del uso de los tiempos en los medios y de los locales entre los partidos políticos, se debía aplicar el criterio existente en la legislación vigente. Los partidos políticos tenían, en los términos que estableciera el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el derecho a realizar actos de campaña y propaganda en la medida de sus propias determinaciones y con sus propios recursos.

Consideraron que para lograr lo anterior, por parte de los partidos políticos se debía garantizar el establecimiento de mecanismos eficaces de fiscalización de los gastos de campaña en el extranjero, para ello debían realizar la contratación de servicios y compra de materiales de campaña en el extranjero, a través del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, la Comisión de Especialistas, recomendó establecer en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales una cantidad tope a los gastos de campaña presidencial en el extranjero, cuya base de cálculo fuera distinta a la que actualmente se emplea para limitar los gastos de la campaña presidencial en territorio nacional. Asimismo, se debía mantener el principio según el cual los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de partidos políticos, personas físicas o morales del extranjero y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza.

En su momento también sugirió que el Instituto Federal Electoral, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podría negociar con las embajadas de los países de destino, respecto de las visas con las que deberían contar los representantes de partidos políticos y sus respectivos candidatos para realizar sus actos de campaña en caso de ser autorizados.

En caso de insistirse en esa vieja idea, veían como posibilidad el que los candidatos, previas las reformas legislativas podría concebirse que viajaran con pasaporte diplomático, con lo cual, quedarían exentos del requisito de visa.

Sin embargo jamás previeron, que un candidato a un puesto de representación, por ese simple hecho iba a gozar de ese privilegio en forma temporal, como si fuese miembro del Servicio Exterior Mexicano.

Llegaron a considerar conveniente que el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales Estatales suscribieran convenios con los medios de comunicación que tienen audiencias mexicanas en el extranjero, con el objeto de difundir la información respecto del proceso electoral y de regular los tiempos y espacios en los medios, lo anterior para asegurar la equidad ya que como sabemos en las pasadas elecciones del 2006 faltó una gran difusión, y hubo

quien se enteró de las elecciones por el aviso de un familiar, y ante la falta de información, no pudieron sufragar.

Por otra parte, llegaron a pensar, que: con el propósito de evitar al máximo la moratoria de encuestas de salida, como se establece en el artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral podría buscar pactos de caballeros con dichos medios, en los lugares de mayor concentración de votantes mexicanos como en Estados Unidos.

Sin embargo en el Congreso de la Unión, jamás se aprobó que se realizaran campañas electorales en el extranjero.

Por lo anterior, actualmente es inútil que el Instituto Federal Electoral convenga y negocie con las autoridades locales estadounidenses, una autorización a los partidos políticos mexicanos, respecto del uso de los espacios públicos para actos de campaña, e inclusive, para la realización de la jornada electoral de acuerdo a la propuesta original de la Comisión de Especialistas, ya que esta sugerencia ha quedado rezagada, ante la imposibilidad para realizar por el momento estos actos en el extranjero, con excepción de los que se pueden realizar en los inmuebles gubernamentales mexicanos y los recintos religiosos en donde no se requiere de autorización ni convenios.

Por otra parte de contemplarse en el futuro la posibilidad antes señalada, pero por el momento en una franca violación a la ley, sería necesario que el Instituto Federal Electoral concertara acuerdos adecuados con dichas autoridades locales estadounidenses en materia de seguridad, en al menos cuatro rubros:

- “1. La realización de actos de campañas en espacios públicos.
2. La seguridad de los candidatos que realicen actos de campaña.
3. La protección de los sitios de votación en la jornada electoral.

4. La promoción de la paz, la tranquilidad y el orden en los sitios de registro, sobre todo, en las fechas cercanas a la conclusión del límite de tiempo en el que dicho registro estará abierto.”<sup>40</sup>

Sin embargo, resulta que este aparente derecho conquistado del voto de los mexicanos en el extranjero, sigue como derecho imperfecto, ya que legalmente fuera de México, no se puede cumplir plenamente con las obligaciones del Instituto Federal Electoral y por lo tanto cada que un mexicano vota desde el extranjero, vota desinformado.

## **2.2 Diferentes razonamientos expuestos con relación al voto de los mexicanos en el extranjero**

A continuación expongo las conclusiones obtenidas, de los diversos puntos de vista que por especialidad emitieron diversos actores sociales que lograron la conquista de la instrumentación del voto de los mexicanos en el exterior, por lo que en cada uno de ellos están sus respectivos comentarios.

### **2.2.1 Razones políticas**

Que los millones de mexicanos en el exterior, que demandan sus derechos políticos de votar y ser votados, participen, se organicen políticamente y puedan ejercer un derecho consagrado en la Constitución y. con esto se lograría:

- Garantizar su derecho a participar en los comicios federales.
- Que tengan su propia representación en el Congreso.
- Que ejerzan el derecho de elegir las autoridades más idóneas.

Actualmente ninguno de estos razonamientos se puede considerar, ya que el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero es imperfecto, toda vez que sólo se legisló para que estos mexicanos de segunda, puedan votar por Presidente de la Republica, pero nunca se legisló, para que pudieran ser votados.

---

<sup>40</sup> WOLDENBERG, José, Intervención del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral durante la reunión de trabajo con comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2006, México 2005, pág. 4.

### **2.2.2 Razones económicas**

Se sostiene que los trabajadores migrantes, expulsados del país por las condiciones económicas en que vivían, hacen una importante aportación a la economía nacional, ya que sostienen zonas expulsoras en pobreza y porque esas remesas son la 2ª fuente de ingresos después del petróleo.

Lo anterior es la única razón de peso, de por que se invirtió tanto tiempo y dinero en llevarles el voto hasta sus residencias, y como ejemplo exponemos, que para el presupuesto del 2007, fueron autorizados, aproximadamente 205 mil millones de dólares, y que en el año 2006 sólo por remesas de emigrados entraron divisas a México por 23 mil 053 millones de dólares aproximadamente.

Queda claro que esos ingresos cubrieron mas del diez por ciento del presupuesto autorizado en circulante en ese año, mismo que se gastó en México y le produjo beneficios económicos a todos, por esa razón los gobernantes y legisladores pretenden cubrir sus aparentes errores responsabilizándose unos a otros sobre las políticas-electorales actuales, cuando en realidad esta instrumentación forzada lleva en el fondo un agradecimiento a nuestros connacionales que viven fuera del país, ya que aprovechan el supuesto de que nuestro Estado se siente responsable, derivado de las pésimas políticas-económicas que por muchos años han sido un fracaso, por tal razón lo que para algunos patriotas correctamente consideran es un error como llevar a cabo toda la instrumentación del voto en el exterior y sobre todo, que el Congreso de la Unión autorice tantos millones de pesos para lograr el objetivo, como ocurrió en las pasadas elecciones del 2006 que por cierto se consideran las mas caras de la historia, también hay quienes consideran que en realidad no es caro y que no se debe escatimar, frente al beneficio que traen, por lo tanto insisten en que hay que cumplir con la instrumentación del imperfecto derecho del voto de los mexicanos desde el extranjero.

En ese sentido se debe considerar, que: ¿Sí realmente son tan importantes las elecciones para los mexicanos que viven fuera del país? las próximas elecciones se pueden costear, con los debidos controles y limitaciones a través de la disposición de un porcentaje de retención, de las remesas que en

divisas envían los emigrantes, con lo cual el costo de ese su ejercicio, que se les dio en premio, disminuirá en gran medida la carga económica que nosotros los mexicanos de adentro asumimos.

### **2.2.3 Razones sociales**

El contexto social del voto en el extranjero alude a la más alta migración de un país a otro en el mundo. Migración que, en parte, es un efecto de las malas acciones de gobierno. Ciudadanos en el olvido a los que no respeta ni Estados Unidos ni su propio país del que salieron por las condiciones sociales en las que vivían. Migrantes que inclusive han evitado un estallido social, ya que sostienen muchas de las zonas olvidadas de México, por lo tanto, tienen derecho a exigir que se instrumenten políticas que eviten la migración.

Se ha considerado que incorporar al proceso electoral a un aproximado de 23 millones 750 mil mexicanos en el exterior, fortalecerá los esfuerzos de organización y promoverá su educación lo que implica cumplir una responsabilidad y con esto se busca:

- Recoger las aspiraciones de las necesidades del pueblo migrante.
- Un acuerdo equitativo que confirme la soberanía del Estado mexicano.
- Privilegiar las causas del voto y el interés nacional, ya que actualmente falta una visión nacional en este sentido.

Por esas mismas razones, México actualmente, para cualquier acción de gobierno, tiene que estar pendiente y valorar los movimientos sociales de nuestros connacionales residentes en el extranjero, sobre todo con las leyes antimigrantes, aprobadas, en más de 30 de los 50 Estados que conforman los Estados Unidos.

### **2.2.4 Razones culturales**

La mayoría de los connacionales mantienen lazos con México a través de sus familias. Aquí en su país es donde tienen sus raíces culturales, la mayor parte de su familia y de su historia, lo que quizá haga atractivo votar por gobernantes mexicanos.

Sin embargo no podemos basar, la continuidad de un derecho, en una posibilidad de que se les haga atractivo o no, lo que se debe de exigir al gobierno es que primero se identifiquen realmente, a los mexicanos residentes en el extranjero, y se les aplique una encuesta, a fin de identificar, ¿Si en realidad quieren votar o no desde el extranjero por Presidente de México?

### **2.2.5 Razones operativas**

“La organización de la elección en el extranjero, bajo los principios de equidad, transparencia y certeza, representa un desafío importante ya que cualquier modalidad para votar, técnicamente, será compleja; es decir, se requiere de mucha operación. La forma de ejercer el voto no está determinada, aunque se dice que para 2006, se habrían definido los mecanismos para llevarlo a cabo. En este sentido, corresponde al Congreso establecer la forma de votar fuera del país, y al Instituto Federal Electoral analizar los aspectos técnicos respecto a la forma de hacerlo, por lo que el Instituto afirma que el problema no es la ineficiencia del Instituto Federal Electoral, sino que cuente con la infraestructura tecnológica para implementarlo en el 2006.”<sup>41</sup>

Por ejemplo en cuanto a la forma de votar en el extranjero, en el año 2004, se esbozaron dos vías, la electrónica y manual, que son: a distancia y en el lugar respectivamente.

Sobre la vía manual se dice, en cuanto a los aspectos técnicos de cómo votar, que impedir actos de campaña en el exterior limita el voto nacional y sólo deja la opción electrónica.

Sobre la vía electrónica, se dice, también técnicamente, que aún cuando existen controles y limitaciones en el uso de medios electrónicos, hay avances sustanciales. Por ejemplo, existe un proyecto para que el voto sea vía internet, con un mecanismo diseñado por el Gobierno e Instituto Electoral de Coahuila.

“Sin embargo, desde el punto de vista operativo, uno de los problemas mayores para la emisión validada del voto es que en la credencialización se

---

<sup>41</sup> <http://www.secretariadegobernación.com.votodelosmexicanosenelextranjero>.  
Publicado por Vuarnet, 2 de julio de 2006.

avanza poco a poco, sólo podrían tenerla entre 3 y 3.5 de los aproximadamente 10 millones 740,000 sólo en Estados Unidos, con posibilidades de sufragar.”<sup>42</sup>

En este mismo sentido, hay un sólo planteamiento que se debe considerar actualmente para votar: y es que sólo podrán hacerlo quienes se registraron antes de salir del país o a los que se puedan registrar en el extranjero.

Con base en lo anterior, en su momento se propuso establecer que los ciudadanos mexicanos que cuenten con credencial para votar y prevean que se encontrarán fuera del país al momento de la elección, deben notificar al Instituto Federal Electoral su intención de votar en el extranjero, a más tardar el 15 de enero del año de la elección, para cerrar las incorporaciones al Padrón Electoral, con la finalidad de que se cuente con el tiempo suficiente para elaborar una Lista Nominal de Electores en el Extranjero, al mismo tiempo que los nombres que aparezcan en ésta serán suprimidos de la Lista Nominal de Electores, para evitar la posibilidad de un doble voto, de tal forma que las listas se complementen y no se dupliquen. Los partidos políticos nacionales recibirán ambas listas por separado para su verificación.

Para efecto de realizar los preparativos y tener un órgano responsable de la parte operativa de la elección fuera de territorio nacional, se estableció la Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, a la cual se aplicó la misma regulación de las juntas ejecutivas locales con que cuenta el Instituto Federal Electoral, con excepción de aquéllas que hacen referencia a la organización distrital y la recepción y sustanciación de recursos de órganos inferiores. Su organización fue aprobada por el Consejo General, a propuesta de la propia Junta Ejecutiva. También, se facultó a dicha Junta Ejecutiva para coadyuvar en la integración de expedientes sobre presuntas irregularidades que se presenten en la votación de mexicanos en el extranjero, aunque esta labor se desarrollará siempre en México.

---

<sup>42</sup> <http://www.secretariadegobernación.com.votodelosmexicanosenelextranjero>.  
Publicado por Vuarnet, 2 de julio de 2006.

En síntesis, como podemos apreciar en la siguiente tabla, la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero en realidad, atendió a razones de carácter político, con lo que confirmamos nuestras aseveraciones a lo largo de este capítulo.

Cuadro II.

<b>“Tipos de razón por actor social</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
	106	100
<b>Razones Políticas</b>	<b>59</b>	<b>55.66</b>
Partidos Políticos	4	3.77
Gobierno Federal	9	8.50
Poder Legislativo	29	27.36
Prensa	6	5.66
Organizaciones de Mexicanos en el Exterior	10	9.43
Instituto Federal Electoral	1	0.94
<b>Razones Económicas</b>	<b>10</b>	<b>9.43</b>
Gobierno Federal	2	1.89
Poder Legislativo	3	2.83
Prensa	3	2.83
Organizaciones de Mexicanos en el Exterior	2	1.88
<b>Razones Sociales</b>	<b>15</b>	<b>14.15</b>
Partidos Políticos	1	0.94
Gobierno Federal	1	0.94
Poder Legislativo	5	4.73
Prensa	4	3.77
Organizaciones de Mexicanos en el Exterior	4	3.77
<b>Razones Culturales</b>	<b>3</b>	<b>2.83</b>
Poder Legislativo	3	2.83
<b>Razones Operativas</b>	<b>19</b>	<b>17.93</b>
Gobierno Federal	3	2.83
Poder Legislativo	7	6.61
Prensa	2	1.88
Organizaciones de Mexicanos en el Exterior	1	0.94
Instituto Federal Electoral	6	5.61 <sup>43</sup>

<sup>43</sup> Tabla elaborada por la División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis, Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del

### **2.3 Análisis de los factores político-sociales estadounidenses, para la correcta instrumentación del voto en el extranjero**

Para instrumentar correctamente, el voto de los mexicanos en el extranjero y sobre todo el de los residentes en los Estados Unidos se tendrá que tomar en cuenta no sólo a los Partidos Políticos nacionales de México, sino también al Partido Republicano y al Partido Demócrata de los Estado Unidos, ante la fuerte influencia que ejercen sobre los mexicanos- estadounidenses residentes en su país.

En ese sentido debemos entender, que el reconocimiento del sufragio de los nacionales mexicanos en el extranjero es muy importante, pero no así el de los dobles ciudadanos, ya que seríamos irresponsables si permitimos que estos votos de extranjeros decidan el futuro político, social y económico de nuestro país, ya que a su vez como en el ejemplo de Estados Unidos, consideramos que tales Partidos Políticos, en su momento legalmente gobernarían a varios millones de mexicanos-estadounidenses, cuyas lealtades se verían en juego, ante el desconocimiento de los alcances y repercusiones derivados de la doble nacionalidad y ciudadanía a ambos Estados, lo que repercutiría en una doble militancia partidaria, entonces se vería afectada de manera grave y directa, tanto la soberanía, como la evolución jurídica, política, social, económica y cultural de México, con independencia de las consecuencias que estos mismos votantes tendrían que sufrir en Estado Unidos.

“Durante los últimos años el proceso de reformas electorales que se han llevado a cabo en los diversos ordenamientos jurídicos, instituciones y procedimientos que regulan la organización y contienda en las elecciones en México ha sido bastante significativa, ya que se ha llevado a cabo atendiendo las necesidades y exigencias relacionadas con el fortalecimiento del pluralismo democrático, la consolidación de un régimen electoral mucho más justo, equitativo y competitivo de los partidos políticos, lo cual ha asegurado una mayor certidumbre, transparencia y confiabilidad en la organización electoral, y

es dentro de estas perspectivas donde se ha manifestado el derecho de otorgar el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Es conveniente señalar que las primeras demandas que se manifestaron en el sentido de reconocer legalmente el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero y adoptar todas las previsiones necesarias se plantearon aproximadamente hace”<sup>44</sup> ya varias décadas como en su momento lo hizo José C. Valadés en 1939 o bien poco tiempo antes José Vasconcelos al citar a Rodolfo Uranga y afirmar que este acuñó una frase feliz para distinguir a nuestros compañeros exiliados por diversas causas en aquel entonces por persecuciones religiosas.

Y solamente fue durante la reforma electoral promulgada el 22 de agosto de 1996, cuando se dieron los pasos iniciales al modificarse la Constitución General de la República en su artículo 36 fracción III, que actualmente establece: “votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”, y ya no en el distrito electoral que le corresponda, como se regulaba con anterioridad.

“El actual ordenamiento jurídico de nuestra Constitución, no pone ninguna objeción para esa clase de sufragio, pero tampoco lo ordena y mucho menos lo impone, ya que solamente suprime una traba de carácter geográfico.”<sup>45</sup> Para la reforma de 1996 no tenía problema alguno ya que atribuía toda esa responsabilidad a través del “artículo Octavo Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”<sup>46</sup> al Instituto Federal Electoral, que por cierto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales promulgado el 15 de agosto de 1990 fue abrogado el 11 de

---

<sup>44</sup> OROZCO PIMENTEL, Mauricio, Las Reformas Electorales en México y el Sufragio de los Mexicanos en el Extranjero, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2004. pág. XX.

<sup>45</sup> OROZCO PIMENTEL, Mauricio, Las Reformas Electorales en México y el Sufragio de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. XXI.

<sup>46</sup> Artículo Octavo Transitorio del artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

diciembre del 2007, como se estableció en el artículo Tercero Transitorio del nuevo, mismo en el que estaban comprendidas las reformas antes citadas, aun así, aun con el nuevo Código, hasta la fecha no ha sido resuelto de fondo el problema que implica la doble nacionalidad y como consecuencia la doble ciudadanía, respecto del voto de los mexicanos en el extranjero.

Con esas reformas a la Carta Magna en materia electoral, los legisladores federales aparentemente dieron respuesta a los supuestos “distintos reclamos de los sectores y organizaciones sociales y al compromiso de las diversas corrientes políticas del país en el sentido de reconocer jurídicamente el derecho al voto a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, fijando un procedimiento susceptible para otorgársele dicho reconocimiento.

La reglamentación para el efectivo ejercicio del derecho al voto en el extranjero comprende todavía un asunto sumamente complejo y delicado, y a su vez constituye un trabajo de análisis y de reflexión más extenso<sup>47</sup>, el cual tiene que darse en todos los ámbitos de la sociedad que conforman el país, con el beneficio sólo de los nacionales y no con el perjuicio, ya que no se puede atender sólo al interés político-económico encubierto de una nación; es decir que no sea en un supuesto beneficio de unos cuantos, de los que por cierto hasta el momento, no se conocen pruebas confiables, ni de cuantos son, ni de su auténtica identidad nacional y compromiso con México.

#### **2.4 Iniciativas de reformas a la legislación en materia electoral, que dieron origen a la instrumentación del voto en el extranjero**

La Reforma Constitucional Electoral de 1996 significó un gran avance para la vida democrática de México.

Sin embargo, diez años después de la reforma, se le dio vigencia específicamente a la parte que se refiere al derecho a votar de los ciudadanos mexicanos en el extranjero en elecciones presidenciales.

---

<sup>47</sup> OROZCO PIMENTEL, Mauricio, Las Reformas Electorales en México y el Sufragio de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. XXI.

Como marco de referencia al tema, citamos que a “partir de este compromiso, el Instituto Federal Electoral integró por disposición del artículo octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, una Comisión de Especialistas para analizar las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero. Esta Comisión entregó su informe a finales de 1998, y en él se ponderaron las posibilidades, alcances, costos, riesgos y oportunidades de una iniciativa de esta naturaleza. Desde entonces a la fecha se han presentado en el Congreso 14 iniciativas de ley por parte de legisladores de diversos partidos políticos.”<sup>48</sup> Este compromiso fue asumido por diversos legisladores de prácticamente todos los partidos, que en su oportunidad promovieron reformas legales, para hacer realidad esta garantía constitucional más allá de las fronteras de México.

En relación al tema que nos ocupa, de 1998 a la fecha, se han presentado las siguientes iniciativas:

“1.-Del diputado federal, Lázaro Cárdenas Batel del PRD, presentada el 30 de abril de 1998, para adicionar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con objeto de permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, únicamente para Presidente de la República.

2.- Del diputado federal José de Jesús González Reyes del Partido de Acción Nacional, presentada el 17 de noviembre de 1998, para reformar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con el fin de regular todo lo referente a la instalación de casillas especiales, el lugar donde deben instalarse, de la capacitación a los miembros del Servicio Exterior Mexicano, de la acreditación de representantes de los partidos políticos en dicho caso y de las atribuciones del Consejo General para llevar a cabo dichas elecciones en el exterior.

3.- Del diputado federal Rafael Alberto Castilla Peniche del Partido Acción Nacional, del 15 de abril de 1999, para reformar el artículo 236 del Código

---

<sup>48</sup> GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Ponencia inédita para ser presentada en el Seminario de Derecho Internacional, México.

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de integrar al Registro Federal de Electores la sección del Padrón Electoral de Votantes en el Extranjero y adicionar un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se reglamentan los procedimientos para hacer procedente al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

4.- Del diputado federal Rafael Alberto Castilla Peniche del Partido de Acción Nacional, presenta el 17 de noviembre de 1998, para adicionar a la fracción I del artículo 35 de la Constitución, como prerrogativa del ciudadano, el derecho al voto en el extranjero.

5.- De diputados de diversos Partidos: Pablo Gómez del Partido de la Revolución Democrática, Carlos Medina Plascencia del Partido Acción Nacional, Jorge Emilio González Martínez (Partido Verde Ecologista de México), Marcelo Ebrard Casaubond (independiente), entre otros, presentada el 22 de abril de 1999, para reformar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con el fin de hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

6.- Del diputado federal Felipe de Jesús Preciado Coronado del Partido de Acción Nacional, de fecha 27 de abril del 2000, para reformar el artículo 53 en su segundo párrafo, adicionar un séptimo párrafo al artículo 54 y modificar la fracción tercera del artículo 55, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una sexta circunscripción especial que integre a los mexicanos radicados en el extranjero y para que estos elijan a diez Diputados Federales.

7.- Del diputado federal Sergio Acosta Salazar del Partido de la Revolución Democrática, del 6 de septiembre del 2001, para adicionar un segundo párrafo a la fracción I del artículo 35, a fin de permitir el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero para Presidente de la República. Además de reformar el párrafo décimo de la fracción III del artículo 41 de la Constitución para otorgar al Instituto Federal Electoral la facultad de establecer los mecanismos tendientes a garantizar el derecho a voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

8.- Del diputado federal Gregorio Urías Germán del Partido de la Revolución Democrática, del 4 de octubre del 2001, para adicionar y reformar los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el derecho al voto en las elecciones presidenciales de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y ampliar su participación, organización y representación plenas. Aumentar el número de integrantes de la Cámara de Diputados (a 540), agregando una circunscripción electoral la que correspondería a los mexicanos avecindados en el extranjero, con el derecho a elegir a 40 diputados. Propone la incorporación de un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

9.- Del senador Genaro Borrego Estrada del Partido Revolucionario Institucional, del 12 de junio del 2002, para adicionar un artículo transitorio al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para determinar que, a través de los partidos políticos, se promoverán procedimientos para la participación de ciudadanos mexicanos en el extranjero a diputaciones federales por la vía de la representación proporcional.

10.- Del diputado federal Miguel Bortolini del Partido de la Revolución Democrática, de fecha 24 de julio del 2002, para adicionar y reformar los artículos 35, 52, 53, 54, 55, 115 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de la sexta y séptima circunscripciones electorales, uno para los mexicanos residentes en el exterior y se elegirían 40 diputados y otra para que los indígenas elijan a 60 diputados abarcando el territorio nacional.

11.- Del senador Luis Alberto Rico Samaniego del Partido Acción Nacional, presentada el 13 de diciembre del 2002, que propone la adición de un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para reglamentar la instauración del voto de los mexicanos en el extranjero.

12.- De la diputada federal Irma Piñeiro Arias del Partido Revolucionario Institucional, presentada el 18 de marzo del 2003, para reformar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con objeto de otorgar atribuciones al Consejo General del Instituto Federal Electoral

para regular el voto fuera del país, para especificar por cuáles autoridades pueden emitir el voto y las formas de operación en el procedimiento electoral.

13.- Del diputado federal Eduardo Rivera Pérez del Partido Acción Nacional, del 28 de abril del 2003, para adicionar y reformar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para permitir el derecho de votar y ser votados a los ciudadanos mexicanos en el extranjero; establecer la colaboración y el apoyo de otras instancias gubernamentales con el Instituto Federal Electoral y conformar el Padrón Electoral de Ciudadanos en el Extranjero.

14.- Del senador Raymundo Cárdenas Hernández del Partido de la Revolución Democrática, de fecha 30 de abril del 2003, por la que propone reformas a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales, referentes a la integración de la Cámara de Diputados, para el efecto de crear una sexta circunscripción para la elección de 20 diputados de representación proporcional que representen a los mexicanos en el exterior.”<sup>49</sup>

15.- La Iniciativa para Regular el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, presentada y firmada por el titular de la Función Ejecutiva Federal, el 15 de junio de 2004.

16.- La Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRD, presentada por el Diputado Juan José García Ochoa, del 14 de septiembre de 2004, que contempla los siguientes elementos: Voto por Presidente de la República, creación de una sexta circunscripción en la que los mexicanos en el extranjero tengan 3 senadores y 10 diputados como representantes propios ante el Congreso de la Unión, credencialización en el extranjero, autorización de campañas electorales en el extranjero con control por parte del IFE, creación de

---

<sup>49</sup> FOX, Vicente. Decreto, que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero, presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de junio de 2004. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1522, viernes 18 de junio de 2004. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión.  
<http://www.elvotodelosmexicanosenelexterior.com.mx>

un listado nominal para el voto de los mexicanos en el extranjero, voto por correo, por teléfono, en casillas y voto electrónico.

17.- La iniciativa del PRI, del 9 de noviembre de 2004. presentada por la Diputada Laura E. Martínez Rivera, , presentó una iniciativa de ley cuyos puntos medulares son los siguientes: Garantiza el derecho de los mexicanos residentes en el extranjero para votar por Presidente de la República, garantiza el derecho de los mexicanos residentes en el extranjero a obtener, fuera del territorio nacional, su credencial para votar con fotografía, garantiza el derecho de los partidos políticos y candidatos a Presidente de la República, a realizar campañas electorales en el extranjero, sujetándolos a una estricta regulación respecto de la contratación de medios masivos de comunicación establece la formación de un padrón electoral en el extranjero, la modalidad del voto será mediante la instalación de casillas en centros de votación. para las elecciones de 2006 se contempla la instalación de centros de votación en las ciudades del extranjero que tengan cuando menos 15 mil electores inscritos en la lista nacional de electores y se instalará una casilla por cada 750 electores, creación de una estructura electoral en el extranjero, facultando al consejo general del instituto federal electoral para que determine los periodos de su funcionamiento en cada proceso electoral.

18.-“Además de las iniciativas presentadas formalmente por los legisladores, un grupo de ciudadanos mexicanos, en gran medida residentes en el extranjero, entregó en abril del 2003 a las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión su Propuesta Ciudadana, para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el fin de ampliar gradualmente los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el extranjero: en el 2006 el voto para Presidente; en el 2009 el derecho a ser votados; en el 2012 el ejercicio pleno de votar y ser votado. También propusieron se adicionara un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, con el fin de reglamentar el ejercicio del derecho a voto de los mexicanos en el extranjero para todo proceso electoral federal.”<sup>50</sup>

Las iniciativas y la propuesta ciudadana, ponen en evidencia el interés de legisladores de diversos partidos, de algunos ciudadanos residentes en Estados Unidos y del Titular de la Función Ejecutiva Federal, por satisfacer el legítimo derecho al voto de los mexicanos en el exterior así como por darles representación en el Congreso de la Unión. Es importante destacar que, en esta materia, aparentemente “México se ha rezagado respecto de varios países americanos, puesto que Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Perú, República Dominicana y Venezuela han legislado el voto de sus connacionales en el extranjero. De hecho alrededor de setenta países en el mundo reconocen el derecho a sus ciudadanos de votar, aún cuando se encuentren en el extranjero.”<sup>51</sup>

Desde 1990 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la cual fue aprobada por México, donde se establece en su artículo 41 párrafo primero que: “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 según su legislación”<sup>52</sup> Por eso es necesario avanzar e identificar claramente, cual es el alcance de esta

---

<sup>50</sup> FOX, Vicente. Decreto, que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero, presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de junio de 2004. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1522, viernes 18 de junio de 2004. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión.  
<http://www.elvotodelosmexicanosenelexterior.com.mx>

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Convención Internacional sobre 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. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra Suiza, Artículo 41, México ratificó la Convención MWC el 08 de Marzo de 1999. pág. 7.

disposición, para cumplir adecuadamente en este plano internacional, pero jamás se deberá poner en peligro la soberanía nacional, ya que en México constitucionalmente, esta sólo reside en el pueblo.

No podemos limitarnos a la reforma Constitucional publicada el 22 de agosto de 1996, a la reformas del 22 de noviembre de 1996 consistente en la adición del artículo Octavo (8) Transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a los trabajos de la Comisión de Especialistas de 1996-1998, a las 17 iniciativas presentadas, a la propuesta ciudadana del 2003, al contenido del Acuerdo Político celebrado entre los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia con la Secretaría de Gobernación para la Regulación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero firmado el 6 de abril del 2004 y a la iniciativa presentada y firmada por el titular de la Función Ejecutiva Federal el 15 de junio del 2004, a la creación de la Coordinación Del Voto de Los Mexicanos Residentes en el Extranjero mediante el Acuerdo del Instituto Federal Electoral el 15 de agosto de 2005 y al nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 11 de diciembre del 2007. Para hacer efectivo ese derecho, sobre todo con la experiencia de las elecciones del 2006; consideramos que nos falta por avanzar, ya que insistimos oportunamente, no se ha comprendido ni se ha dado respuesta al tema de la doble ciudadanía de los mexicanos con relación a la instrumentación del voto en el extranjero, lo que dará motivo a más iniciativas.

## **2.5 Autoridades electorales**

Los principios que deberán normar los criterios para la constitución de la autoridad electoral, ocupada de la organización y vigilancia del voto de los mexicanos en el extranjero son: la consistencia constitucional y la congruencia con los ordenamientos existentes en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto del primer punto, el artículo 41 constitucional, fracción III establece que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.”<sup>53</sup>

Por esa razón en este capítulo comentamos, las erróneas ideas que en su momento ofreció la Comisión de Especialistas y algunos actos que realizó la autoridad electoral, a fin de que en un futuro no se vuelvan a cometer y como ejemplo exponemos lo siguiente:

Los Especialistas pretendían que los funcionarios que organizaran las elecciones en el extranjero tendrían que ser nombrados por el Instituto Federal Electoral.

Sin pensar jamás, en que no existían instrumentos jurídicos entre México con los demás países, para que en el extranjero se pudiera llevar a cabo ese tipo de organización electoral, lo que nos deja claro, que aun con la brillantés de los especialistas, siempre tenemos que estar concientes, de que se requiere de mucho mas para establecer correctamente los objetivos y ya que todo es perfectible por lo tanto con patriotismo debemos entender que estamos muy a tiempo para las reformas necesarias y que uno de los grupos considerado como de los mas importantes de pensadores en la historia de México se equivocó.

La Comisión evaluó que el Instituto Federal Electoral podría considerar la conveniencia de establecer los órganos y mecanismos necesarios para realizar

---

<sup>53</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, DECRETO. mediante el cual se declaran reformados diversos artículos, del 22 de agosto de 1996.

las elecciones en el exterior y para adaptarse a esta situación inédita, con las adecuaciones legales necesarias. Por cierto un órgano específico que la Comisión recomendó fue una Comisión de Radiodifusión encargada, específicamente, de esa materia en el extranjero.

Como la elección federal a la que alude el artículo Octavo Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, se refiere a la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Se sugirió que, una vez ubicadas las áreas más densamente pobladas, se determinara cuáles necesitaban contar con un órgano ejecutivo especial. Ya que estas podían ser desde simples delegaciones que controlaran la llegada de materiales electorales y que vigilaran el correcto y oportuno traslado de los mismos, hasta instancias que se hicieran cargo de las tareas más completas de organización, registro y capacitación.

El Instituto Federal Electoral, hasta llegó a un acuerdo, tanto con la Procuraduría General de la República como con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo que concierne al papel que supuestamente desempeñarían los agentes consulares, en su calidad de fedatarios, ante la necesidad de dar fe de hechos, como auxiliares del Ministerio Público, así como en la investigación e la comisión de delitos electorales, particularmente durante la jornada electoral en el extranjero. Por otra parte llegaron a ver que resultaba conveniente que el Instituto Federal Electoral considerara qué alternativa resultarían más viables, en caso de que se decidiera que los cónsules se abstuvieran de participar, como en realidad aconteció.

Se consideró la conveniencia de solicitar a los gobiernos de los países de destino, sobre todo en los de mayor concentración de votantes, que designaran a un funcionario de enlace con el funcionario que nombrará el Instituto Federal Electoral, con el fin de atender cualquier contingencia durante el proceso y, sobre todo, durante la jornada electoral, particularmente en lo que se refiere a cuestiones de seguridad.

Recordemos que el Instituto Federal Electoral quería enviar, en las distintas etapas del proceso electoral, a sus funcionarios, hasta se llegó a

proponer que se acercara a las embajadas respectivas para intentar obtener visas para sus funcionarios que les permitieran desarrollar las actividades de naturaleza electoral, a fin de evitar que estuvieran limitados a ser meros observadores, aun cuando en México fuesen funcionarios del Instituto Federal Electoral.

Razones por las que aun es necesario tener las respuestas a las siguientes preguntas que debieron haberse formulado, tanto las Comisiones, como los titulares de la instrumentación del voto, para que estuvieran subsanados esos obstáculos 1. ¿Existe convenio o tratado alguno entre México y los Estados Unidos, mediante el cual se asegurara al Instituto Federal Electoral que los funcionarios que designara éste organismo podrían pasar a los Estados Unidos y cumplir con su mandato? y si fuese así 2. ¿Con que calidad migratoria se internarían en el estado vecino del norte?, acaso 3. ¿Expide Estados Unidos ese tipo de visas? Y 4. ¿Con que carácter tendrían que ser esas visas, para asegurar la inmunidad de los archivos, documentación, correspondencia y medios de transporte donde se resguardaría la documentación electoral?

Sin embargo se puntualiza que hasta el momento y desde hace varias décadas por parte del Gobierno de los Estados Unidos y por cuestiones de Seguridad Nacional sólo se sabe, que no se abren las puertas fácilmente a extranjeros, salvo que reúnan ciertos requisitos a satisfacción de los funcionarios consulares fronterizos y que sólo existen visas de turista, comercio, estudiante e intercambio y ninguna de ellas se adecua a las posibles necesidades y objetivos del Instituto Federal Electoral y que por el momento los funcionarios del Instituto Federal Electoral no son considerados Agentes Diplomáticos Mexicanos en términos de ley.

## **2.6 Posibilidades para el registro de los mexicanos en el extranjero en un padrón electoral**

Todo país que decide configurarse en forma democrática representativa requiere, entre otras acciones, contar con una institución responsable que de

manera imparcial organice el ejercicio del voto, que se valga de diversos instrumentos jurídicos tendentes al aseguramiento de que sólo voten los ciudadanos mexicanos que se encuentren en pleno goce de sus derechos, que cada cabeza sea un voto y que la ciudadanía pueda expresar con toda libertad su voluntad electoral.

“Con este fin, en nuestro medio se delineó en el ámbito federal una organización responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral que es el Instituto Federal Electoral, el cual se integra con varias direcciones ejecutivas entre las cuales figura la del Registro Federal de Electores, a la que la ley le confía la responsabilidad de conformar diversos instrumentos de vital importancia para la celebración periódica de consultas electorales como son el catálogo general de electores, el padrón federal electoral, las listas nominales de electores y la credencial para votar.”<sup>54</sup>

Conforme con lo dispuesto por el artículo 34 Constitucional, son ciudadanos de la República, los varones y mujeres que tienen la calidad de mexicanos y reúnen además los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir; y conforme a los numerales 35 y 36 de este mismo ordenamiento federal en cita, tienen el derecho a participar en la vida política del país.

Al respecto, cabe precisar que conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 36 de la Constitución Mexicana, los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, que el artículo 41 Constitucional establece que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo el padrón y la lista de electores, y que en el artículo 6 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se precisa la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Electores; mismo Registro que en términos del artículo 105 inciso c) del propio Código en cita, es un fin y no obligación del Instituto Federal Electoral Integrar el Registro Federal de

---

<sup>54</sup> GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Ponencia inédita para ser presentada en el Seminario de Derecho Internacional, México.

Electores y cuya función de este Registro está prevista en el artículo 171 del propio ordenamiento electoral en cita y con fundamento en el artículo 172 se establece que el Registro Federal de Electores está compuesto por dos secciones, por El Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, asimismo, el artículo 38, fracción I de la Constitución, establece la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos por falta de cumplimiento, sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 constitucional.

En este orden de ideas, como en el artículo 6 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, se establece que para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de voto, deberán estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar con fotografía.

Y toda vez que el voto en el extranjero es una realidad en diversos países, resulta fundamental que este derecho se analice bajo la factibilidad legal del sistema jurídico de México y el contexto mundial en que se encuentra inmersa esta figura.

Son 69 naciones las que han instrumentado el registro y recepción del voto foráneo. Pero no se puede afirmar que estos otros supuestos sean similares al caso mexicano. Por sus condiciones migratorias, económicas, jurídicas y culturales, nuestro país resulta *sui generis* entre la colectividad internacional, en ese entendido, estudiar y desmenuzar las fórmulas empleadas alrededor del mundo puede resultar un ejercicio constructivo y revelador. Es cierto que no por haber sido probados en otros Estados, los mecanismos analizados tendrán operatividad en el nuestro y por lo tanto, resultar.

A fin de dar una explicación clara y metódica del tema, es necesario examinar la forma en que se han sucedido los hechos más recientes, especialmente en materia constitucional en cuanto al voto de los mexicanos domiciliados fuera de las fronteras de México el día de las elecciones. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se reformó el artículo 36 Constitucional y con ello se modificó la percepción del ejercicio del voto. Antes de la reforma, la fracción III del artículo comentado,

disponía como obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondiera.

De la interpretación estricta y gramatical de este precepto, era posible concluir que los ciudadanos mexicanos estaban obligados a votar dentro de su distrito electoral en que ya entonces se dividía el territorio nacional. Consecuentemente, se impedía ejercer el voto fuera del distrito en el que se estuviera empadronado.

De acuerdo a las modalidades analizadas en su momento por la Comisión de Especialistas de 1998, las posibilidades para el registro de los mexicanos en el extranjero se planteó como se indica a continuación:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, son la base sobre la que se construye el Sistema Electoral Mexicano, por lo que la instrumentación para la construcción de las modalidades de registro y emisión del voto de los mexicanos en el extranjero, se dio con base en el actual derecho electoral mexicano mismo que consideramos requiere de reformas.

## **2.7 Posibilidades de registro, para los mexicanos en el extranjero, analizadas por la Comisión de Especialistas del 98**

La Comisión de Especialistas, ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de los mexicanos con derecho a voto en el extranjero:

- 1) Hacer una campaña de credencialización en el extranjero.
- 2) Expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía.
- 3) Que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectúe únicamente en el territorio nacional, es decir, sólo los mexicanos en el extranjero que cuenten con credencial para votar con fotografía.

**Primera Posibilidad . Registro, con padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en el extranjero.**

Para el registro, se le solicita al ciudadano cualquier documento expedido por las autoridades mexicanas que acredite nacionalidad y mayoría de edad,

tales como: acta de nacimiento, pasaporte, certificado de nacionalidad mexicana, credencial para votar con fotografía, cartilla del servicio militar; y además algún documento que acredite su identidad, entre estos: licencia de manejo, cédula profesional, matrícula consular, entre otras.

Las modalidades de este registro son dos:

1) Registro personal ante sedes en el extranjero del IFE (oficinas de líneas aéreas mexicanas, oficinas de bancos mexicanos, casas particulares, consulados, agencias consulares, y oficinas del Gobierno Federal en el extranjero, escuelas, parques, vía pública, etc.).

2) Registro en zonas de origen y puntos fronterizos, mediante módulos especiales para empadronar a los mexicanos radicados en Estados Unidos en puntos ubicados estratégicamente en el territorio nacional, como municipios de expulsión y zonas de gran afluencia y tránsito migratorio.

Los funcionarios que atenderían las sedes del Instituto Federal Electoral en el extranjero, serán preferentemente mexicanos contratados en el extranjero en términos de la ley, seleccionados por el Instituto Federal Electoral.

La credencial para votar con fotografía sería de carácter permanente y en su fabricación se incluirían los mismos mecanismos de seguridad de la utilizada dentro del territorio nacional. Cabe mencionar que los partidos políticos estarían presentes en todos y cada uno de los pasos de fabricación y entrega de las credenciales, y muchos de ellos harían previo levantamiento de actas.

Para promover el empadronamiento, es necesario utilizar los sistemas de difusión: a través de medios masivos de comunicación (radio y televisión) dirigidos a la población mexicana en el extranjero, además se podría publicar información en periódicos de habla hispana; carteles y trípticos, páginas de Internet, vía telefónica o correo; se podrían instrumentar campañas intensas de difusión en aquellos municipios expulsores y en zonas cercanas a la frontera con los Estados Unidos.

Esta modalidad tiene la ventaja de que se podría contar con un registro de mexicanos en el extranjero con los mismos controles y la misma certidumbre que en México, lo que permitiría asegurar la elaboración de listas nominales

con fotografía y llevar a cabo una mejor organización de todo el proceso previo a la jornada electoral; al existir un padrón electoral, la emisión del sufragio se puede realizar tanto en casillas como a distancia (por correo o teléfono).

La principal desventaja de esta modalidad es su costo y la complejidad logística, ya que implicaría ubicar una gran cantidad de sedes de registro y contratar gran número de personal. Además supone que los ciudadanos interesados tendrían que efectuar una doble visita al módulo de registro y por último, la compleja distribución geográfica de los mexicanos en Estados Unidos.

**Segunda Posibilidad. Registro, con padrón y tarjeta de identificación electoral con fotografía expedida en el extranjero.**

La documentación solicitada al ciudadano, es cualquiera expedida por las autoridades mexicanas que acredite la nacionalidad y mayoría de edad. Las modalidades de registro son las mismas que en la modalidad anterior.

La tarjeta de identificación electoral con fotografía, se podría entregar en el momento en que se concluya el trámite de empadronamiento en una sola visita. La presente tarjeta sólo tendría vigencia para el día de la elección.

Esta modalidad es similar a la anterior, su principal diferencia estriba en el procedimiento de producción del instrumento de identificación, ya que dada la complejidad implícita en el procedimiento de registro, la Comisión estimó conveniente proponer un instrumento diverso a la credencial de elector, que pudiera llegar a manos del interesado en una sola visita a los módulos, dichos módulos tendrían la capacidad técnica para producir la tarjeta en el mismo sitio.

Y para lograr el objetivo dependería de la tecnología que se seleccione, los partidos políticos podrían conservar capacidad de fiscalización sobre el proceso, mediante el control de la producción en tarjetas, el foliado y la inserción de códigos de seguridad, entre otros.

Esta modalidad conserva todas las ventajas del registro con credencial para votar con fotografía.

Las principales desventajas son: la complejidad logística, el uso de las nuevas tecnologías, el costo elevado y la capacitación de los funcionarios.

Aquí vale la pena recordar que la producción de la tarjeta de identificación electoral con fotografía, en cuanto a su vigencia, no es permanente, lo que por seguridad podría ser una ventaja y por economía una desventaja.

**Tercera Posibilidad. Sin registro, sin padrón y con credencial para votar con fotografía expedida en México.**

El documento para ejercer el derecho al voto en el extranjero sería la credencial para votar con fotografía expedida en México por el Instituto Federal Electoral.

El sistema de difusión para votar sin padrón sería el mismo que en las dos modalidades anteriores. Esta modalidad omite toda la complejidad logística de las dos anteriores, ya que en principio no supone un esfuerzo mayor del que realizaría normalmente el Instituto Federal Electoral. Es la modalidad de registro más simple y menos costosa, no supone modificación alguna al marco jurídico-constitucional vigente en esta materia.

Las desventajas son: que excluye a todos aquellos ciudadanos que no cuentan con la credencial para votar con fotografía; al no existir un padrón electoral, sería complicado determinar el número de casillas que se necesitaría instalar, no habría datos ciertos para calcular el número de boletas; la integración de las mesas directivas de casillas no se podría efectuar bajo el método de insaculación; y la vigilancia por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales sólo se podría instrumentar hasta el día de la jornada electoral; el único mecanismo de seguridad sería la no duplicidad de la credencial, el talón foliado de la boleta electoral, y el uso del líquido indeleble. Por sus características esta modalidad capturaría menos votos.

Una posibilidad para mitigar las desventajas de esta modalidad era hacer un registro previo de electores, establecer casillas ordinarias para integrar un registro previo de electores, pero esto se apartaba de lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esta modalidad no se puede conciliar con el voto a distancia, ya que el domicilio del elector no es un dato relevante.

Para las elecciones del 2006 finalmente se conjugaron varios elementos, de las anteriores posibilidades y se adicióno correctamente el interés de los mexicanos residentes en el extranjero, lo que permitió hacer una Lista de Electores del Extranjero y también permitió reconocer a casi 3,000 posibles votantes a través de sus solicitudes antes de las elecciones para participar en el proceso electoral, sin embargo, a la hora de contabilizar los votos que llegaron desde el extranjero, fueron mas de treinta mil, sin embargo sobre esa diferencia se puede estimar el numero de votantes, que deberían integrar el registro o lista de electores del extranjero, sin embargo todo lo anterior por el momento nos permite asegurar, que no tenemos datos exactos, sino puras aproximaciones basadas en estadísticas, y el proceso exige precisión.

## **2.8 Formalidades para reglamentar el voto de los mexicanos en el extranjero**

Después de lo previsto en la reforma de 1996 al artículo 36 Constitucional, fue imperativo por parte de gobierno mexicano, dar los primeros pasos con prudencia, para evitar situaciones de riesgo en la vida política del país, así como para las instituciones y procesos electorales. Casi salvada, esta consideración y a casi 8 años, se decidió que no debía detenerse por más tiempo la formulación de la legislación complementaria que hiciera viable las elecciones federales del año 2006 en cuanto al voto de los mexicanos en el exterior.

La Constitución Política establece claramente en el artículo 34, los requisitos para ser considerado ciudadano tales como: ser varón o mujer con calidad de mexicanos, cumplir 18 años y tener un modo honesto de vivir. Sobra decir que la mayoría de los mexicanos radicados en el extranjero cumplen con dicha exigencia. A su vez, el artículo 35 Constitucional fracción I establece que son prerrogativas del ciudadano el votar en las elecciones populares; en consecuencia, no existe razón jurídica para excluir de sus derechos a los ciudadanos radicados en otros países porque, incluso, el artículo 38 Constitucional, donde se especifican los supuestos en los que se suspenden los

derechos o prerrogativas de los ciudadanos, lamentablemente no establece, que el ser ausente del territorio nacional por determinado tiempo y sin cumplir obligaciones, sea causal para ser suspendido en los derechos ciudadanos.

Con el marco constitucional vigente en ese momento de la reforma, se requirió reformar sólo algunos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para permitir que los mexicanos que se encontraban en el extranjero emitieran su voto, ya que, en el artículo 223 del mismo Código se establecían los supuestos en los que un ciudadano mexicano, podía votar cuando se encontraba fuera de su Distrito, Estado o Circunscripción, a éstos hubo que agregar el supuesto de quien se encontrara también fuera del país. Al atender a la misma lógica del artículo referido, es que se propuso que se pudiera votar por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos desde el extranjero.

Con esta medida irresponsablemente, se otorgó eficacia al derecho de que los ciudadanos participen en la elección de sus autoridades, pues indudablemente, el Presidente de la República Mexicana es autoridad para todos los ciudadanos mexicanos en territorio nacional y en el exterior, independientemente de la causa o el tiempo por el que se encuentren fuera del país, ya que jamás se analizó con prudencia, la consecuencia de la doble nacionalidad.

Con base en lo anterior, los grupos parlamentarios representantes en el Congreso de la Unión de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo, de Convergencia así como la Secretaría de Gobernación, firmaron el ya famoso acuerdo del 6 de abril del 2004 para instrumentar el voto de mexicanos en el extranjero; por lo que, se promovió conforme con el contenido en el punto segundo del compromiso de los suscriptores, que se estableció con las bases ya expuestas en el primer Capítulo punto 1.3 de esta tesis.

Sin embargo, en la parte final del punto tercero de dicho acuerdo, expresamente se dice que: “tanto el Ejecutivo Federal como cada grupo parlamentario en lo individual, podrán impulsar las propuestas complementarias

que consideren convenientes.”<sup>55</sup> Lo anterior se debe entender, para efectos de que dicho acuerdo no se entienda con un límite máximo, sino como un punto de partida en el que hay que avanzar y perfeccionar.

Además, todos los firmantes se comprometieron a colaborar con las instituciones electorales para facilitar la concreción del voto de los mexicanos en el extranjero en el 2006.

En cumplimiento al acuerdo es que se propuso adicionar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con un Libro Sexto que iría del artículo 273 al 277, con el propósito de regular los procedimientos específicos para hacer efectivo el derecho del voto de los mexicanos en el extranjero. Al incorporarse un Libro específico se daría mayor certidumbre a los partidos y ciudadanos sobre los mecanismos para la realización del proceso electoral respectivo.

Esta importante adición debió haber respondió a los planteamientos que en su oportunidad manifestaron las autoridades electorales y los partidos políticos respecto a la necesidad de acotar y definir claramente los procedimientos, a fin de no comprometer el papel que han desempeñado nuestras instituciones electorales, sobre todo tratándose de un proceso que se realizaría de forma extraterritorial.

Hasta el momento se ha cumplido parcialmente con ese objetivo, por lo tanto hay que continuar con el compromiso hasta obtener el estudio especializado que en la materia debe regir, que nuestro pensamiento y razonamiento sea de verdaderos patriotas y no por cumplir como se hizo, con un compromiso institucional, se arriesgue la soberanía, ya que es de sabios reconocer errores aun que sean costosos, por lo tanto es necesario que la Constitución, las Leyes Federales, Códigos y Reglamentos aplicables sean claros precisos y congruentes, ya que pensadores mexicanos y extranjeros no han superado las figuras de la doble o múltiple ciudadanía y la incompatibilidad de la doble o múltiple lealtad y los que en su momento lo advirtieron se les hizo

---

<sup>55</sup> Acuerdo Político para la Regulación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. México, D.,F., a 6 de abril del 2004. pág. 3.

caso omiso, y no debe ser así, ya que hasta el momento por ejemplo legalmente no existen los ciudadanos mexicanos-estadounidenses que se les pueda considerar leales, ya que ambas son Naciones libres, soberanas e independientes.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**PROPUESTA PARA LA REALIZACIÓN DEL VOTO DE LOS**  
**MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

### 3.1 Consideraciones previas

Ante lo complejo de las propuestas y el resultado de las históricas elecciones del 2006 y con el ánimo de superar o confirmar las dudas de quienes todavía vemos en riesgo la soberanía nacional por permitirse el voto de los dobles o múltiples ciudadanos mexicanos en el extranjero; en este capítulo se analizan las modalidades existentes y se proponen ideas que buscan acotar al máximo esos riesgos, razón por la que iniciamos con algunos de los argumentos que se expusieron y motivaron el voto de los mexicanos en el extranjero y que al efecto citaremos y criticaremos, los primeros son de Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados del 22 de febrero del 2005, minuta de la iniciativa que recibieron con fecha del 4 de noviembre del 2004, misma que la Diputada Laura Elena Martínez Rivera, presentó a esa Honorable Soberanía. Iniciativa con adiciones de la que exponemos parte de los textos que consideramos importantes de comentarse.

#### **“CONSIDERÁNDOS.**

La Dictaminadora considera que es de aceptarse los conceptos vertidos en la Exposición de Motivos con respecto a la tesis sobre los derechos y obligaciones contemplado en los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos citados en la misma. De conformidad con el artículo 36 fracción III, se desprende que, los ciudadanos mexicanos, independientemente de donde se encuentren al momento de la jornada electoral, podrán ejercer su obligación de votar en las elecciones populares en los términos que señale la Ley. Es decir, se desprende que el promoverte (sic) de la reforma de 1996, estableció con claridad jurídica, que al reformar la fracción III, permitía ejercer la obligación del sufragio en el extranjero de los ciudadanos mexicanos.”<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras Y Asuntos Migratorios, con Proyecto de Decreto que reforma Y adiciona diversos artículos y un libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, n. 1697-III, martes 22 de febrero de 2005.

En este contexto vale la pena comentar, que la dictaminadora se refirió única y exclusivamente a ciudadanos mexicanos y no así a ciudadanos mexicanos, con doble o múltiple ciudadanía por tener otra nacionalidad, por eso en ese sentido siempre se debió de haber entendido el texto y en su momento por los legisladores hacer la diferencia.

Por otra parte, es importante apoyarnos en el comentario de que el sufragio para los mexicanos no es sólo un derecho si no como correctamente se transcribió por la dictaminadora, “es una obligación”, por esa valiosa razón quien no cumple con su obligación debe de tener una consecuencia o sanción, misma que hasta este momento no está prevista en la ley.

“Ahora bien, estableciendo la razón jure(sic) del derecho del ciudadano mexicano en el extranjero, también se estableció con claridad quien goza de la ciudadanía mexicana y su forma de adquirirla, perderla o suspenderla. Más aun, se establece la no perdida de la nacionalidad mexicana, en aquellos que tiene (sic) la característica de nacidos, sin importar si adquirieron otra nacionalidad e inclusive otra ciudadanía. Si bien, el primer párrafo del artículo 32, sujeta a la Ley a regular el ejercicio de los derechos de aquello con otra nacionalidad para evitar posible conflicto, ésta no existe aún.

Por lo que, sólo faltaría establecer los términos de Ley para el voto en el extranjero en las elecciones populares de los ciudadanos mexicanos, es decir, de aquellos que manteniendo este requisito se encontrasen fuera del territorio nacional.

Es por esto que la dictaminadora reconoce la obligación y el derecho correlativo en ejercicio del sufragio en el extranjero por quienes cumplan con los requisitos establecidos para tal efecto.”<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, n. 1697-III, martes 22 de febrero de 2005.

Vale la pena aplaudir, el hecho de que cuando menos, se estaba consciente, de que desde entonces y hasta el momento, no se han hecho las reformas, necesarias en la ley secundaria que prevé el artículo 32 Constitucional, a fin de evitar conflictos por doble nacionalidad, respecto de los posibles votantes, por lo que se debe entender que este texto constitucional comprende sus consecuencias como son la doble o múltiple ciudadanía, lo que actualiza el hecho, de que el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero se debe limitar como proponemos, a través de requisitos que se cumplan en cuanto al tiempo que tenga de vivir en el extranjero el posible votante que consideramos no deben de ser mas de cinco años, y de las protestas en términos de ley debe de hacer de volver a su país.

“Así mismo, reconoce que, como se expresa en la Exposición de Motivos, ha sido una demanda histórica por parte de los mexicanos en el exterior el que se les permita votar en el proceso electoral para elegir a las autoridades mexicanas. Sin embargo, también es cierto que, sólo lo podrán hacer por el Presidente de la República, ya que, por relación, quien estuviese fuera de su sección, de su Distrito, de su Estado y de su Territorio, sólo votarían por la Autoridad que ejercerá la titularidad del Poder Ejecutivo de la Nación.

Por otro lado, la Dictaminadora está de acuerdo con preservar el principio de equidad de la Ley, al establecer, en forma análoga, el ejercicio del voto de la misma manera que la que se ejerce en territorio nacional. La Igualdad, la Legalidad y la Seguridad del voto se preservan satisfactoriamente al establecer una estructura electoral que fortalece la Institución.”<sup>[58]</sup>

En este contexto, nos permitimos recordar, que formalmente, se habla de demanda histórica de mexicanos en el exterior, pero sigue esta pregunta sin

---

<sup>58</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, n. 1697-III, martes 22 de febrero de 2005.

respuesta, ¿Cuántos mexicanos en realidad que al ser residentes en el exterior están interesados en votar por quien no los gobernará en México?

Otra de las preguntas obligadas que no se han contestado, es: ¿Existe el principio de equidad, en cuanto al derecho al sufragio, para los mexicanos que votan desde adentro con los que votan desde afuera?

**“ Exposición de Motivos.**

La reforma del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1996, específicamente la fracción III, definió la obligación de los ciudadanos de la República a votar en las elecciones populares en los términos que señale la Ley. Hasta este momento no se han definido estos términos para los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero.

En la exposición de motivos que originó la reforma al Artículo 36 Constitucional, se dice: "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 el ejercicio del sufragio..."

Para poder entender el marco legal en el que sustentaremos la propuesta es necesario comprender quién, de acuerdo con la Ley, es ciudadano mexicano para entonces proponer la forma en que deberá cumplir con su obligación.

De conformidad a lo que establece el artículo 30 Constitucional, la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Son mexicanos por nacimiento:

Los que nazcan en territorio mexicano. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano o de madre mexicana nacido en territorio mexicano y los que nazcan en el extranjero hijos de padres o padre o madre mexicano por naturalización.

Son mexicanos por naturalización:

Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización.

La mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la Ley.

El artículo 34 Constitucional define quienes son ciudadanos: Los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- 1.- Haber cumplido 18 años, y
- 2.- Tener un modo honesto de vivir.

La Ley establece que no podrá ser privado de su nacionalidad a aquellos que son mexicanos por nacimiento (Artículo 37 constitucional), por lo que queda claro que no importa donde resida, o más aun, no importa que tenga otra nacionalidad y resida en el extranjero, seguirá siendo mexicano. Esto no sucede con el mexicano por naturalización quien si puede perder su nacionalidad. Agregando que este mismo artículo en su inciso c) establece las condiciones en las que se puede perder la ciudadanía

En el artículo 38 constitucional describe las razones por las que se puede suspender los derechos ciudadanos,

Por lo anterior podemos deducir que los migrantes mexicanos por nacimiento siguen siendo nacionales y ciudadanos, en esto ultimo sólo aquellos que cumplan con los requisitos, y que tienen derechos y obligaciones iguales a los mexicanos en territorio nacional.

Durante el siglo XIX se consideró que los conceptos de "pueblo", "ciudadanía", y "territorio" estaban indisolublemente ligados. La realidad cotidiana de principios de siglo XXI no es la que imaginaban los republicanos del XIX, sino la de un constante flujo de pueblos y personas que no respetan límites geográficos, y por ello no debe extrañarnos que el concepto clásico de ciudadanía esté siendo fuertemente debatido en todo el mundo (Pablo Mijangos y González.), más aun, ahora debemos entender el concepto de "ciudadano transnacional", término que

ha sido definido dentro del concepto de la "gran villa" y la globalización de la socióloga Sassen, un ejemplo de ello es la Unión Europea."<sup>59</sup>

Sin embargo a pesar de toda esa explicación en la exposición de motivos, olvidaron en su momento los legisladores, que hasta este momento legalmente, este concepto de "ciudadano transnacional" en la legislación mexicana no está previsto, razón por la que para nosotros no deja de ser un problema de lealtades, y que pone en riesgo la soberanía.

"Entre 1920 y 1929 más de 500,000 connacionales cruzaron la frontera norte en busca de refugio y de trabajo, como consecuencia de ello se fueron formando grandes concentraciones de mexicanos en ciudades como Los Ángeles, San Antonio, Houston y Chicago. El antropólogo Arturo Santamaría observó que las comunidades migrantes desarrollaron rápidamente organizaciones y medios de expresión independientes. En efecto, fue en uno de estos medios -el diario La Opinión, publicado en Los Ángeles, a partir de septiembre de 1926- donde se propuso por primera vez la necesidad de que los migrantes mexicanos conservaran el derecho al voto y la protección de las leyes en su país de origen.

Para su fundador, el intelectual vasconcelista Ignacio Lozano, era indispensable que los migrantes gozaran del ejercicio pleno de sus derechos políticos, a fin de que influyeran en las transformaciones de la patria y de este modo pudieran regresar a salvo a la "tierra materna". Aunque notemos una influencia derechista y antigubernista por razones obvias, es necesario fijar el hecho histórico.

Pese al regreso forzado de miles de mexicanos como consecuencia de la gran depresión, el número de éstos en los Estados Unidos siguió aumentando a lo largo de las décadas siguientes. Entre 1942 y 1964, por ejemplo, los programas de braceros facilitaron el ingreso de 4.65 millones de trabajadores temporales,

---

<sup>59</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, n. 1697-III, martes 22 de febrero de 2005.

mucho de los cuales se quedarían a residir definitivamente en las comunidades mexicanas de los grandes centros urbanos de los Estados Unidos. Una segunda etapa inició con el fin del Programa Bracero y se extendió hasta fines de la década de 1970. En esta etapa predominó la migración indocumentada, la cual reprodujo, en parte, las características sociodemográficas y ocupacionales de los migrantes, así como la modalidad circular y recurrente de sus desplazamientos (Gastelum, 1991 y Bustamante 1975). A lo largo de estos años, y con mayor fuerza a raíz de los grandes movimientos sociales de los sesenta y setenta, numerosas organizaciones y líderes "chicanos" continuaron solicitando al gobierno mexicano la posibilidad de participar en los comicios electorales al sur de la frontera.

Finalmente la década de 1980 a la fecha inicia una tercera etapa que se caracteriza por la incorporación de nuevos componentes al flujo migratorio que contribuyen a modificar y a hacer más compleja tanto la dinámica y modalidades migratorias como el perfil sociodemográfico y pautas de inserción laboral de los migrantes en los Estados Unidos (Alejandro I. Canales).

Según Marcelli y Cornelius (2001), encuentran evidencias concluyentes que en las últimas dos décadas ha aumentado la cantidad de migrantes provenientes de entidades del centro y sur del país, así como de áreas urbanas, especialmente de la Ciudad de México. Asimismo, señalan, que los migrantes mexicanos tienen mayores niveles de escolaridad que en el pasado, a la vez que se ha incrementado la proporción de las mujeres, así como la tendencia de los migrantes a establecer su residencia permanente en Estados Unidos.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hubo un cambio notorio de la política gubernamental hacia las comunidades mexicanas en el exterior, sin embargo no avanzó la discusión sobre el ejercicio de sus derechos políticos. Entre 1988 y 1994 se incrementaron los contactos con asociaciones empresariales mexicano-norteamericanas, se fomentó la organización de "clubes de oriundos", y se crearon programas de apoyo al migrante y nuevos consulados, pero todas estas iniciativas resultaron infructuosas pues hubo quien creyó que sus verdaderos objetivos eran "socavar el apoyo existente de los

migrantes a los partidos mexicanos de oposición", y con esto se contaminó políticamente el debate sobre el voto en el extranjero.

Aunque el PRI ganó la presidencia en 1994, se negoció con la oposición un gran Acuerdo Político Nacional, a fin de garantizar una transición democrática ordenada y la gobernabilidad del país. Uno de los resultados de dicho acuerdo fue la presentación conjunta de un paquete de reformas constitucionales en materia electoral aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. Esta reforma consistió en la modificación de la estructura del Instituto Federal Electoral 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 primera vez en nuestra historia reciente el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral. La reforma incluyó también la tan citada reforma del artículo 36 constitucional que hacía jurídicamente posible el voto en el extranjero.

Tres meses después, en cumplimiento de las nuevas disposiciones de la Ley fundamental, se publicó un Decreto de reformas al COFIPE, en cuyo artículo octavo transitorio se definieron los pasos a seguir para hacer efectivo el voto de los mexicanos en el extranjero. Según el analista Pablo Mijangos y González, revela que, en el fondo, los legisladores sólo removieron los obstáculos para votar fuera y exclusivamente en las elecciones presidenciales, pero dejaron en el aire la instrumentación práctica de este derecho. De acuerdo con Javier Patiño, esta disposición condiciona el ejercicio 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, que 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, lo que no se ha realizado; 2) la designación de una comisión de especialistas del Consejo General del IFE, cuya función sería determinar las modalidades que hicieran posible el voto a distancia, lo que ya se llevó a cabo; y 3) la

reglamentación legislativa de dicho voto, que es atribución exclusiva del Congreso de la Unión.”<sup>60</sup>

Los antecedentes en esta exposición son palpables y de los más completos que se han hecho, sin embargo mientras no se confirme en realidad cuantos son los mexicanos residentes en el extranjero interesados en votar, cuantos son los que en realidad tienen derecho a votar, mientras no se adecue la ley con los conceptos necesarios para saber si se conjuga o no la doble ciudadanía, que además se limite el derecho al sufragio a quienes no cumplan ciertos requisitos que eviten poner en riesgo la soberanía mexicana, mientras no se piense verdaderamente en los mexicanos que teniendo también la ciudadanía de otro país y se asegure que, al ejercer su voto para México, no se ponga en riesgo su naturalización, mientras el derecho no satisfaga la igualdad entre los votantes de adentro y afuera, en el que se comprenda el voto pasivo y el activo, mientras no este previsto un medio de impugnación para los de afuera, y no se cumpla con la obligación constitucional del Instituto Federal Electoral de informar en igualdad de circunstancias, a los de adentro contra los residentes mexicanos en el extranjero, ninguna de las supuestas demandas, por antiguas que sean, y por mas buenas exposiciones que se hagan, y ante la falta de la legislación adecuada, no se podrá considerar como triunfo y avance del derecho al voto de los mexicanos desde el extranjero, sobre todo ante la imperfección e imposibilidad de instrumentación del ejercicio del derecho y ante la imposibilidad legal de practicarlo legalmente en un ámbito espacial extraterritorial. Como segundo ejemplo exponemos los argumentos expuestos por Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados del 28 de junio del 2005, para su estudio y dictamen. Minuta que recibió la Cámara de Diputados en la sesión de fecha 28 de abril de 2005 devuelta por El Senado de la República, en su sesión ordinaria del 27 de

---

<sup>60</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, n. 1697-III, martes 22 de febrero de 2005.

abril de 2005, misma que el Senado ya había aprobado del cual expondremos algunas partes del texto consideradas importantes, mismas que comentaremos.

## **“CONSIDERACIONES**

### **A. En lo General**

1...

2. Que el respeto a los derechos humanos ha cobrado creciente importancia en la evolución de las sociedades. Los derechos humanos, en conjunto con los conceptos de Estado de derecho y Democracia han marcado de manera determinante las relaciones internacionales desde mediados del siglo pasado.

3. Que desde el punto de vista doctrinal, los derechos humanos se clasifican de acuerdo a su contenido y orden de aparición en generaciones: la primera generación, que comprenden los derechos civiles y los derechos políticos; la segunda generación de los llamados derechos económicos, sociales y culturales y los de tercera generación, también llamados derechos de solidaridad, como son los derechos a un medio ambiente sano y el derecho al desarrollo.

4. Que estas Comisiones Unidas compartimos lo expresado en el párrafo 8 de la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 que establece, a la letra, que: "La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional..."

5. Que el voto es un derecho humano de naturaleza civil y política que ha sido reconocido en diversos tratados internacionales firmados y ratificados por México. En especial, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de los Derechos del Hombre.<sup>61</sup>

“9. Que en este sentido, el lograr la consolidación cuantitativa de la democracia y el reconocimiento de los derechos políticos de nuestros connacionales fuera del territorio nacional es una responsabilidad de los actores políticos de nuestro país y más aún de aquellos que integramos el Poder Legislativo Federal.

10. Que el sistema para el voto de los mexicanos en el extranjero debe ser uno en el que se mantengan los fundamentos de nuestro sistema electoral establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la ley secundaria, así como los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.”<sup>62</sup>

Lamentablemente los legisladores al reformar, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, olvidaron que, reconocieron los derechos políticos electorales, pero a medias, y a pesar de lo expuesto consideramos que, no se han cumplido cabalmente los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, por lo tanto los legisladores como actores políticos responsables y los ciudadanos mexicanos tenemos mucho trabajo que hacer, hasta lograr o desistir con bases bien motivadas del objetivo.

## **"V. PROPUESTA**

---

<sup>61</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, del 28 de junio del 2005. aprobado por el Senado.

<sup>62</sup> Idem.

...

El otorgamiento del derecho al sufragio para los ciudadanos mexicanos que se encuentran en territorio extranjero ha sido una demanda planteada desde hace varias décadas, tanto por organizaciones nacionales como de mexicanos en el extranjero. Sería también la culminación de un proceso democrático de larga data que en México, como en otras naciones democráticas, inició con la eliminación de los requisitos censatarios que diferenciaban a los mexicanos por motivos de sexo, propiedad, u otros, para otorgar, primeramente, la universalidad e igualdad del voto a los varones. A ese paso siguió, hace poco más de medio siglo, el reconocimiento del derecho de la mujer al voto, y prosiguió a principios de la década de los setenta con la reducción de la edad para votar de 21 a 18 años.

Sin embargo, quedó pendiente el tema del voto de los mexicanos en el extranjero que con el fenómeno migratorio adquirió para México características únicas...”<sup>63</sup>

“Al iniciar el proceso electoral federal 1999-2000, los estudios habían sido realizados, pero ni el Registro Nacional de Ciudadanos ni la Cédula de Identidad Ciudadana habían sido puestos en operación, lo que determinó la cancelación de cualquier proyecto de solución para la (sic) elecciones federales de 2000.”<sup>64</sup>

“No era admisible que por falta de mayor estudio, o por intereses circunstanciales, la solución siguiera difiriéndose, frustrando de nueva cuenta un esfuerzo que abarca ya casi una década. Sabedores de que existen múltiples experiencias internacionales y un acervo de estudios realizados por diversos

---

<sup>63</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, del 28 de junio del 2005. aprobado por el Senado.

<sup>64</sup> Idem.

especialistas mexicanos, nos dimos a la tarea de buscar el respaldo jurídico y técnico necesario para construir una solución factible y oportuna.”<sup>65</sup>

“Cualquier propuesta para posibilitar el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero debe sumar a su rigor jurídico y a su operatividad técnica, una visión de mediano y largo plazos que la inscriba en un proyecto del más elevado interés nacional: mantener con las comunidades mexicanas en el extranjero, con cada uno de esos compatriotas, un vínculo político permanente de solidaridad y corresponsabilidad con el presente y el futuro de la patria común.”<sup>66</sup>

Sin embargo de lo que expuso el senado, al momento de legislar no lo tomaron en cuenta.

“Una de las grandes incógnitas para idear y construir una solución al problema es que no se cuenta con información verídica, sustentada en estudios o instrumentos estadísticos, sobre el número de mexicanos residentes en el extranjero que realmente estarán interesados y dispuestos a votar en las elecciones, mucho menos tenemos datos sobre quiénes son y dónde están, condición primera para la organización de un proceso electoral constitucional.

Recordemos que el nuevo sistema electoral mexicano tuvo como punto de partida la decisión de elaborar, en 1990, un nuevo padrón electoral federal de base cero, es decir, elaborado con la aplicación de la técnica censal total.

Consideramos que ése debe ser el punto de partida para estar en capacidad de instrumentar cualquier modalidad de voto en el extranjero y para ello es necesario que el ciudadano residente en el extranjero de aviso con oportunidad

---

<sup>65</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, del 28 de junio del 2005. aprobado por el Senado.

<sup>66</sup> Idem.

a la autoridad electoral, cumpliendo requisitos mínimos, a fin de que ésta disponga de condiciones y tiempo para preparar todo lo necesario y hacer posible la emisión del sufragio en el extranjero. <sup>67</sup>

“Coincidimos en que cualquier modalidad de voto en el extranjero debe ser congruente con los principios rectores de la función estatal de organizar los procesos electorales -certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; así como con los que rigen la existencia y desempeño del IFE -el cual es "independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño"- y con la universalidad del derecho al voto, sujeto solamente a los requisitos generales que la ley establezca. <sup>68</sup>

Con las anteriores manifestaciones, nos queda claro, que motivaron y legislaron un derecho sobre hechos no verídicos.

“Especial interés motivó en las Comisiones Dictaminadoras el tema de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. A ese respecto, el análisis realizado comprendió los diversos ángulos del asunto y se nutrió de las valiosas aportaciones de los especialistas del derecho público y electoral que apoyaron el trabajo de las Comisiones.

La igualdad ante la ley no es un asunto formal, lineal, unívoco. La igualdad ante la ley puede requerir dar un trato diferente a quienes están en situación diferente, sin que esa situación jurídica pueda considerarse violatoria del principio general.

---

<sup>67</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, del 28 de junio del 2005. aprobado por el Senado.

<sup>68</sup> Idem.

La modalidad de voto planteada como solución, la del voto por correo, reúne a juicio de estas Comisiones Unidas características que permiten asegurar la igualdad de los ciudadanos ante la ley.<sup>69</sup>

Lo que nos deja claro que sabían que no existía ni existe igualdad y por esa razón intentaron adecuar sus argumentos a fin de legislar, pero ésta es prueba clara de los errores como se advierte a continuación.

“Los integrantes de las Comisiones Unidas nos preguntamos también por la aparente desigualdad que provocaría el hecho de otorgar a los mexicanos residentes en el extranjero la posibilidad de votar por correo, mientras que para los mexicanos en territorio nacional la ley no contempla esa modalidad del voto.

Nuestra conclusión es que esa aparente desigualdad es jurídicamente inexistente desde el momento en que para los ciudadanos mexicanos en tránsito el día de la jornada electoral, el Cofipe (sic) ya dispone una modalidad de voto excepcional que se realiza en las denominadas "casillas especiales", en las que un ciudadano, dependiendo del lugar en que se encuentre en territorio nacional, puede ejercer su derecho al voto con el único requisito de mostrar su Credencial para Votar. Es decir, la reforma propuesta no establece un privilegio, ni tampoco una desigualdad jurídica, sino una modalidad de voto acorde a un hecho singular -residir en territorio extranjero- lo que establece una diferencia, una desigualdad, que la ley puede y debe considerar para establecer las normas que igualen a los ciudadanos.<sup>70</sup>

“En conclusión, la modalidad de voto por correo propuesta para los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero es una forma para igualarlos con los que residimos en territorio nacional, asegurando y preservando los principios

---

<sup>69</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, del 28 de junio del 2005. aprobado por el Senado.

<sup>70</sup> Idem.

constitucionales aplicables a la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Esa coincidencia nos llevó a otra de igual importancia: la modalidad que se llegase a considerar no debía poner en riesgo la confiabilidad alcanzada por el sistema electoral mexicano, que es un bien público del más alto valor social, alcanzado gracias al esfuerzo de varias generaciones.<sup>71</sup>

Siempre supieron que con esas reformas causarían un aparente bien para los de afuera en pago a sus contribuciones económicas al país, aparentemente sin darse cuenta que legislaron una instrumentación del voto, inconstitucional, y como resultado en el 2006 los beneficiados, demostraron que ni les interesaba, sin embargo provocaron un mal mayor a los de adentro que se traduce en un atraso en nuestro sistema electoral, ya que prácticamente taparon un hoyo y para tapar ese, abrieron otro mas grande.

“Sobre la modalidad antes mencionada, los especialistas coincidieron en la inaplicabilidad, conforme al derecho internacional, de la noción que postula que nuestras sedes diplomáticas son "territorio nacional" en el que las leyes y autoridades mexicanas tendrían plenitud de competencia o jurisdicción. Es de explorado derecho que, conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) las representaciones y el personal diplomático gozan de inviolabilidad inmunidad diplomática, no de extraterritorialidad frente al país receptor; privilegios e inmunidades que también son aplicables a las sedes consulares y al personal consular, conforme a la diversa Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).”<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, del 28 de junio del 2005. aprobado por el Senado.

<sup>72</sup> Idem.

“Los especialistas analizaron también las modalidades de voto a distancia por medios electrónicos, por internet, correo de voz, o las llamadas "urnas electrónicas". Sin embargo, ellos mismos sugirieron desechar cualquiera de esas modalidades vista la decisión adoptada el año pasado por el Congreso de Estados Unidos de América de cancelar los estudios y el proyecto piloto que venía desarrollándose en aquél país. La razón fue clara y contundente: en el estado actual de la tecnología, no hay forma de evitar, con plena seguridad, la intrusión de agentes externos al sistema de cómputo. Los riesgos informáticos, es obvio, no distinguen país, mientras que los riesgos se acrecientan cuando esos sistemas enlazan países diferentes.”<sup>73</sup>

“La vasta y añeja experiencia internacional en esta materia nos enseña que todos los países que permiten el voto de sus nacionales que radican en el extranjero instrumentan modalidades específicas, excepcionales, respecto de su sistema nacional de elecciones, y que la modalidad de voto por correo es ampliamente utilizada y la que involucra a un mayor número de personas desde hace varios años.

Lo anterior no implica, por cierto, que las autoridades mexicanas quedarán imposibilitadas de ejercer acciones en contra de quienes resulten responsables de cualquier violación a las normas propuestas.”<sup>74</sup>

Lamentablemente advirtieron como posible ejercer acciones en el extranjero, lo que es cierto, sin embargo no queremos ni imaginar, que harían para instrumentar, la forma para garantizar, el proceso, y la ejecución de las sanciones en contra de quien en el extranjero y al ser extranjero viole un proceso electoral mexicano, ¿Tendremos tanto tiempo y dinero?.

---

<sup>73</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, del 28 de junio del 2005. aprobado por el Senado.

<sup>74</sup> Idem.

“Contra las decisiones de la autoridad administrativa, los ciudadanos en el extranjero podrán interponer los recursos ya establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin ser necesaria su reforma para estos propósitos, pues las normas vigentes cubren con suficiencia las hipótesis que pudieran derivarse de la aplicación del nuevo Libro Sexto del Cofipe.”<sup>75</sup>

Con esas base nos preguntamos, ¿Qué entendieron por cubrir con suficiencia?, acaso actualmente se puede impartir justicia, en forma pronta, expedita y económicamente para quien impugna desde el exterior, ¿Por que adoptamos sólo parte de la película como los conceptos, del ciudadano y votante transnacional y los demás derechos?

“6.- La búsqueda de un texto legal ideal o el costo de implementación no deben ser razones por las que se hagan nugatorios los derechos de persona alguna, ya sea que se trate de sus derechos políticos o de otros de naturaleza distinta.”<sup>76</sup>

Entonces, por la búsqueda de un texto legal e ideal ¿Si se puede poner en riesgo la soberanía, y la economía? Acaso valen más los derechos de unos cuantos ante la inmensa mayoría. La pregunta es: ¿En dónde quedaron todos estos estudios a la hora de legislar? ya que sólo se advierte el sociológico mismo que fue la bandera que el Titular del Ejecutivo Federal siempre supo utilizar, además ¿Por que no se advirtió que en algunos puntos, la Comisión de Especialistas desde 1998 al momento de responder no lo hizo con profesionalismo y no dejó claro y con bases, como se debió haber hecho a través de encuestas y no simples estadísticas como bien lo entendió el Senado

---

<sup>75</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con proyecto de DECRETO que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, del 28 de junio del 2005. aprobado por el Senado.

<sup>76</sup> Idem.

según se lee así, como las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, con los dictámenes de la propia Cámara y del Senado, por lo tanto es necesario desahogar ese punto para que si en realidad la mayoría contada y existente, de los mexicanos residentes plenamente identificados, fuera del país están interesados en ejercer su voto desde el extranjero para gobernantes en México, punto que está pendiente de resolver, para saber si se sigue adelante con las mejoras legales a la instrumentación del voto en el extranjero, sin olvidar que a ese respecto casi se nos dió una respuesta y mucho nos ilustro la elección del 2006.

Como tercer ejemplo exponemos los argumentos de la iniciativa que presentó el Titular de la Función Ejecutiva Federal de México en el 2004, misma con la que convenció al pueblo de México de hacer viable el voto de los mexicanos en el extranjero sin haber abordado con profesionalismo, los temas de la doble ciudadanía, doble lealtad y el riesgo de nuestra soberanía.

De dicha iniciativa extraemos los puntos que consideramos importantes y los criticamos, ya que prácticamente la motivó así:

“El voto de los mexicanos en el extranjero es un compromiso de la Nación con millones de compatriotas que se encuentran fuera del territorio, en la mayoría de los casos en busca de mejores oportunidades de realización, pero que mantienen fuertes lazos económicos, culturales y afectivos con sus familias y sus lugares de origen. El país se ha ido sensibilizando a sus demandas, por ello desde 1996 se impulsó una reforma constitucional para garantizar que ejerzan su derecho al sufragio y participen en la elección de sus autoridades.”<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> FOX, Vicente. DECRETO, que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero, presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de junio de 2004. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1522, viernes 18 de junio de 2004.

Aclaremos, que en realidad el compromiso de la Nación se traduce en beneficios económicos, primero por que derivado de las remesas que en divisas recibe nuestro país, de los migrantes trabajadores y residentes en el extranjero que como ya se expuso y se actualiza, en el 2007, llegó a mas de 23 mil millones de dólares, y la segunda, por que como se sabe del 2000, al 2006 prácticamente por año se fueron aproximadamente un millón de mexicanos, y actualmente se calcula que se fueron en el 2007 aproximadamente mas de 500 mil mexicanos lo que para el país representó, un alivio respecto de las obligaciones que tenía y tiene para con sus contribuyentes.

“El momento actual resulta propicio para realizar todos los arreglos institucionales necesarios, preparar la organización del proceso a fin de garantizar su vigencia a partir del proceso electoral del 2006. De no hacerlo en el año 2004, se estaría cancelando, en los hechos, la posibilidad de que se pueda llevar a cabo en el 2006.”<sup>78</sup>

Lamentablemente se hizo al vapor y no se tocaron los puntos neurálgicos y el resultado fueron los errores ya conocidos del proceso electoral del 2006.

Es cierto que diversos legisladores prácticamente de todos los partidos políticos, interesados en satisfacer el derecho del voto de los mexicanos en el extranjero promovieron reformas legales, para hacer realidad esta garantía constitucional, sin embargo al parecer, al momento de legislar, no tomaron en cuenta puntos relevantes y trascendentales que los mismos legisladores propusieron en sus iniciativas ni se valoraron criterios de especialistas que en los diversos foros fueron expuestos.

“No está por demás apuntar que, en esta materia, México se ha rezagado respecto de varios países americanos, puesto que Argentina, Barbados, Brasil,

---

<sup>78</sup> FOX, Vicente. DECRETO, que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero, presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de junio de 2004. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1522, viernes 18 de junio de 2004.

Canadá, Colombia, Estados Unidos, Perú, República Dominicana y Venezuela han legislado el voto de sus connacionales en el extranjero. De hecho alrededor de setenta países en el mundo reconocen el derecho a sus ciudadanos de votar, aún cuando se encuentren en el extranjero.<sup>79</sup>

Como ya apuntamos ese rezago es aparente, ya que en realidad y aprobada la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero con la misma, no se avanzó, y el retroceso se marca por el alto costo, contra la baja participación, al no haberse atendido a las experiencias de otros países, y sobre todo, pensar en que por siempre México sería el segundo socio comercial de Estados Unidos y que además, siempre nuestros mexicanos sobre todo en el país mas poderoso del Orbe, podrían permanecer del otro lado, con trabajo, percepciones y con mucho dinero que más tarde se gastaría en México, sin embargo siempre hay que prever que hasta la economía del super país puede cambiar y no necesariamente en beneficio, y que como se ha dejado ver a lo largo de la historia pero sobre todo en los años 2007 y en este 2008 sus políticas antimigrantes que ya han sido muchas las aprobadas, prácticamente en la mayoría de los cincuenta estados que conforman los Estados Unidos de Norte América no dan buenas esperanzas.

Por eso hasta con temor analizamos este comentario que nos confirma lo que sostenemos ya que supuestamente “la demanda es atendible, tanto por razones de estricto derecho, como por razones sociológicas de gran peso: México es el país con mayor número de nacionales fuera de su territorio; luego entonces, si no hacemos posible el voto de los mexicanos en el extranjero, estaremos vulnerando un derecho constitucional a una parte del pueblo de México, que por distintas razones se ha visto obligado a ausentarse de nuestro país, pero que sigue apoyando a sus familias residentes en el territorio nacional

---

<sup>79</sup> FOX, Vicente. DECRETO, que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero, presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de junio de 2004. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1522, viernes 18 de junio de 2004.

y al conjunto del país mediante la remisión de importantes recursos pecuniarios. esta ha sido una contribución a la paz, la educación, la salud, la vivienda y muchos pequeños negocios que se abren y realizan a partir de las remesas de los trabajadores mexicanos.”<sup>80</sup>

Y nos preguntamos, ¿cuales son esas razones de estricto derecho?, y ¿por que sólo se atendió a razones de carácter sociológico?, que acaso no vulnera mas a nuestra Constitución, el que los gobernantes de México no cumplan con sus obligaciones y peor aun que de esta forma se rinda pleitesía a los Estados Unidos con ese mensaje de que gracias a lo que en su país se genera, México ha podido cumplir con algunos rubros como mantener la paz, la educación, la salud, la vivienda, que acaso no existe dignidad en nuestros gobernantes.

En dicha iniciativa, además se resaltó que “dar vigencia al derecho del voto de los mexicanos fuera del territorio nacional, es una decisión congruente con el concepto de soberanía que establece la Constitución de México en el artículo 39, donde se señala que “... la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...”<sup>81</sup>

En ese sentido coincidimos parcialmente con la iniciativa, ya que es cierto que los millones de mexicanos migrantes son parte del pueblo de México y, por esta razón, no se les puede impedir el ejercicio de éste derecho ciudadano, sin embargo sostenemos desde nuestra óptica, en que jamás se les ha prohibido, ya que en estricto sentido si no se encuentran en el país al momento de la votación, ese es su problema, ya que aun antes de las reformas al artículo 36 constitucional, jamás se les prohibió regresar a sus distritos, por lo que consideramos que nunca estuvieron impedidos y ninguna de las razones expuestas, son causa justa para dejar de cumplir con lo que en México es su

---

<sup>80</sup> FOX, Vicente. DECRETO, que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero, presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de junio de 2004. Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1522, viernes 18 de junio de 2004.

<sup>81</sup> Idem.

obligación, en todo caso ellos mismos se sancionaron y se encuentra eximidos de la acción de la justicia, ya que en nuestro país el voto es obligatorio.

Por lo que nos surgen dudas como ¿En que parte de la Constitución se prevé que ciudadanos mexicanos con ciudadanía también extranjera son parte del pueblo de México?, y ¿En donde se funda el derecho de que estos pueden ejercer su voto para México?, lo que por el momento sigue como una total contradicción legal al no tener sustento jurídico.

A principios del 2004, la Secretaría de Gobernación celebró seis foros, encabezados por la Coalición para los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Exterior y el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, cinco en Estados Unidos en las ciudades de Chicago, Nueva York, Phoenix, Los Ángeles, Houston y uno en Toronto Canadá.

Aparentemente “Trescientos cincuenta líderes, en su mayoría mexicanos y México-americanos, participaron en las reuniones. Ahí se esbozó lo que se estimaba era una posición con la cual se podrían llegar a un consenso en México, para escuchar las reacciones de parte de estos líderes.

A partir de los foros, me atrevería a decir que es claro que en las comunidades migrantes en los Estados Unidos existe una posición sólida a favor del gradualismo del voto de los mexicanos en el extranjero. El doctor Santibáñez habló sobre la importancia de dar un paso inicial y abrir una primera propuesta que luego podría irse enriqueciendo.”<sup>[82]</sup>

Los foros en su momento aparentemente reflejaron que la mayoría de los líderes mexicanos y México-americanos en los Estados Unidos estaban a favor de los elementos obtenidos del acuerdo firmado por Gobernación y por todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, excepto por el Partido Verde Ecologista de México del 6 de abril del 2004; sólo en lo concerniente a la votación para Presidente y en cuanto a la regulación de las campañas políticas.

---

<sup>82</sup> MOLINAR, Juan, Una aproximación al caso de México, Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero, Celebrada en la ciudad de México 2 y 3 de septiembre de 1998.

Es importante destacar que en los foros manifestaron su apoyo al voto por vía electrónica y al voto por correo que finalmente fue el único que si se aprobó.

Siempre insistieron en tres demandas que nunca se autorizaron y que consideramos no eran tan descabelladas, pero que en caso de insistirse en la correcta instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero, serán motivo de la ampliación de la instrumentación derivada de la conquista del derecho al voto en el extranjero, estas demandas fueron:

1. Expedir la Credencial de Elector a los residentes mexicanos en los Estados Unidos.

Demanda que con el apoyo de embajadas y consulados es posible.

Aparentemente siempre ha existido una preocupación muy clara por parte de las comunidades organizadas de mexicanos en los Estados Unidos en el sentido de que, si se parte únicamente de las credenciales expedidas en México, se dejaría fuera a los mas de cuatro millones de mexicanos en situación migratoria irregular en aquel país.

Sin embargo hasta el momento lo único que nos dejo el pasado proceso electoral para la Presidencia del 2006 en México, es que en realidad existe una falta de interés de los mexicanos de afuera del país por cumplir con sus obligaciones político-electorales lo que hace dudar de esas supuestas demandas por parte de las comunidades mexicanas organizadas en Estados Unidos.

Por lo tanto hasta este momento compartimos la idea de que “el otorgamiento del voto a los residentes en el extranjero no es el resultado de presiones o movilizaciones de los interesados”<sup>83</sup> ya que tal y como lo manifestó Horacio Boneo quien se desempeñaba como asesor interregional en gobernabilidad democrática y alto funcionario de la División de asistencia Electoral de las Naciones Unidas quien sostuvo en la Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México ”No creo recordar un sólo caso de protestas de

---

<sup>83</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. 81.

ese origen. En una pequeña plaza frente a la sede de las Naciones Unidas en Nueva Cork hay manifestaciones casi a diario por los temas mas diversos. Pero nunca ha habido una manifestación de residentes de un país que protestan por la imposibilidad de ejercer su derecho al voto. Tampoco he recibido una carta de protesta sobre el tema en la División de Asuntos Electorales, ni el tema suele discutirse en los círculos de derechos humanos”<sup>84</sup>.

Ya que lo “usual es que el tema del voto en el exterior surja en un contexto político, y en la mayor parte de los casos en relación a discusiones sobre reformas a la ley electoral.”<sup>85</sup> Por lo tanto ahora que los mexicanos, tuvimos la primer experiencia en el 2006, es el momento preciso para discutir con patriotismo y decidir si se sigue y se perfecciona o se desiste para el futuro proceso del 2012.

Las anteriores son razones obvias por las que es necesario que el Estado mexicano, públicamente realice encuestas personales, en los Estados Unidos, con las preguntas necesarias para los mexicanos residentes en el extranjero, a fin de que legalmente se pueda confirmar, si en realidad los mexicanos residentes en el extranjero quieren ejercer ese derecho, ya que formalmente este punto no quedó bien contestado, a pesar de haber sido un tema que la Comisión de Especialistas desde 1998 se planteó al inicio de sus trabajos, al pretender dar respuesta a cuestiones sociodemográficas cuya interrogante en el punto número 9.- consistía en que se verificara por la Comisión de Especialistas: ¿Cuál era el interés que tienen los mexicanos en los Estados Unidos de América en participar en las próximas elecciones presidenciales? Sin embargo no podemos olvidar que las “motivaciones formales tanto de quienes lo apoyan como de los que se oponen parecen siempre nobles y se fundan en argumentos validos, aunque contrastantes. Pero la mera observación de las posiciones partidarias frente al tema sugiere

---

<sup>84</sup> BONEO, Horacio, “La perspectiva de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas”, Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

<sup>85</sup> Idem.

motivaciones mas egoístas, particularmente cuando se supone que la incidencia del voto en el exterior será significativa.”<sup>86</sup>

2. La segunda se refería a la posibilidad de incluir la Lista Nacional de Senadores dentro de las autoridades por las cuales los mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar desde el exterior.

Esto según se motivo, reflejaba en su momento una demanda que algunos líderes en los Estados Unidos aparentemente cercanos al Partido de la Revolución Democrática que en ese momento y que en el pasado proceso del 2006 era el partido que podría haber sido el beneficiado por el voto de los mexicanos desde el exterior.

3. Y la tercera consistía en la necesidad de elegir diputados federales, a través de una sexta circunscripción.

Las demandas anteriores parecen a simple vista manifestaciones subjetivas inalcanzables, sin base jurídica y derivadas de la aparente ignorancia de los alcances del derecho político-electoral conquistado en 1996, sin embargo constitucionalistas como Diego Valadés lo han advertido y han considerado que de seguirse por el camino de la integración política la “amplitud electoral que ahora permite la fracción III del artículo 36 comienza a ser invocada como fundamento para que también en los Estados Unidos se constituyan distritos electorales que envíen diputados, y tal vez mas adelante existan senadores, al Congreso mexicano. En cuanto a la extensión del voto en el extranjero para elegir también a gobernadores, los primeros planteamientos ya se están produciendo entre la comunidad zacatecana de California”<sup>87</sup> en los Estados Unidos de Norte América.

“Recientemente, en la Cámara de Senadores, la Comisión de Asuntos Fronterizos organizó el Panel Permanente de Acción Plural: El Voto de los

---

<sup>86</sup> BONEO, Horacio, “La perspectiva de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas”, Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero, celebrada en la ciudad de México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

<sup>87</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág.31.

Mexicanos en el Extranjero, en el cual se han expresado varias propuestas, abriendo el espacio para que este tema fuera considerado. Dentro de este espacio se dio a conocer el establecimiento de una Comisión Especial de Reforma del Estado, que en el punto sexto de su acta constitutiva incorpora para su tratamiento específico el tema de los derechos políticos, laborales y humanos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero. Por su parte, la Cámara de Diputados, a través de su Junta de Coordinación Política, acordó la creación de un grupo de trabajo integrado por las Comisiones de Gobernación, Población y Migración y Relaciones Exteriores para desahogar el tema en cuestión.”<sup>[88]</sup>

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

El Instituto Federal Electoral es, con base en el artículo 41 Constitucional, la única autoridad encargada de la organización de los procesos electorales federales. Por lo tanto este Instituto, es el responsable de instrumentar los procedimientos necesarios para que los mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional el día de las elecciones, puedan ejercer su derecho al sufragio.

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

Con todos los argumentos antes citados, se puede concluir que ninguno abordó con cuidado los temas de la doble o múltiple nacionalidad, ni su consecuencia de doble o múltiple ciudadanía mucho menos el riesgo en el que se ponen los ciudadanos desleales, al ejercer doble sufragio, sin prever las consecuencias que pueden afectar la seguridad nacional de México.

---

<sup>88</sup> <http://www.secretariadegobernación.com.votodelosmexicanosenelextranjero>

Insistimos sólo se percibe el compromiso nacional, basado en una aparente conciencia social de los actores demandantes supuestamente residentes en el extranjero, que además, nunca legalmente se determinó con exactitud, a cuantos mexicanos residentes en el extranjero representaban esos supuestos líderes demandantes, ni se confirmó si en realidad tenían esa personalidad, ni existen documentos que acrediten con bases a quienes y a cuantos representaban, razones más que obvias, por las que hasta este momento, en realidad lo consideramos, simplemente como una compensación a los benéficos ingresos que dejan el envío de divisas desde el exterior y que ingresan a la economía nacional mexicana.

Por esta razón es importante un estudio adecuado sobre la doble o múltiple nacionalidad y sus consecuencias respecto del voto de los mexicanos en el extranjero, y con el resultado de este hacerlo llegar en un ejercicio de transparencia, hasta los posibles votantes en el extranjero a fin de que den respuesta mediante encuesta personal al punto que consideramos pendiente, para saber si ¿realmente están interesados en votar desde el extranjero por gobernantes que no los gobernarán?.

Con base en los estudios existentes por el momento, es necesario limitar el sufragio de los mexicanos en el extranjero y para otorgarlo debe distinguirse entre ciudadanos mexicanos de única nacionalidad y los de doble o múltiple nacionalidad, ya que los intereses de estos últimos, tal vez ya no sean acordes con el bienestar de México.

### **3.2 Principio de la no pérdida de la nacionalidad mexicana y el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero**

La Comisión de Especialistas de 1998, en su momento, aparentemente estudió las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero y llevó a cabo un análisis acerca de las implicaciones de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997 y en vigor a partir

del 20 de marzo de 1998, por la cuales se establece el principio de no pérdida de la nacionalidad mexicana.

Ya que la consecuencia más importante de estas reformas es la posibilidad de los mexicanos de poseer otra nacionalidad, el estudio de la Comisión de Especialistas, se avocó a la tarea de identificar y evaluar los posibles problemas de incompatibilidad de las leyes de los países involucrados.

“El estudio de compatibilidad jurídica realizado por la Comisión arroja los siguientes resultados:

**Primero:** El marco jurídico y la práctica internacional en materia de nacionalidad y ciudadanía, atraviesan por una etapa de profunda revisión. Las legislaciones nacionales sobre nacionalidad en alrededor de 50 países, han experimentado reformas importantes que responden a las nuevas realidades de la creciente migración internacional, a la integración económica y a los cambios geopolíticos a raíz del fin de la guerra fría.”<sup>89</sup>

Este primer resultado del estudio no aportó nada.

“**Segundo:** La tendencia general en el mundo apunta hacia una expansión y una aceptación creciente del fenómeno de nacionalidad múltiple. En la actualidad, al menos 55 países reconocen el principio de no pérdida de la nacionalidad original. Un número creciente de convenciones y acuerdos internacionales cuenta con disposiciones que garantizan el derecho a conservar la nacionalidad de origen.”<sup>90</sup>

Es importante indicar que internacionalmente se ha limitado a que los Estados adopten medidas de desnacionalización, lo que se ha aceptado es evitar que los individuos sean privados de su nacionalidad por motivos políticos, raciales o religiosos; los siguientes instrumentos jurídicos son la base de esas determinaciones: La Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 que en el artículo 15 dice: “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni

---

<sup>89</sup> Primer Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, del 17 de julio de 1998, pág. 67.

<sup>90</sup> Idem.

del derecho a cambiar de nacionalidad". (Opinión Consultiva 4/84; 19 de enero de 1984) , La Convención de Naciones Unidas para reducir los casos de apatridia adoptada en 1961 y en vigor desde el 13 de diciembre de 1975 y que prevé en su artículo "1 . Todo Estado Contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida." y La Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA de 1969 que dice en el artículo "20 Derecho a la nacionalidad 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra. 3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla."

Entre algunos de los países que reconocen el principio de no pérdida de la nacionalidad original, están: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Alemania, España, China, Rusia, Yugoslavia, etc.

**"Tercero:** En lo que respecta a la legislación estadounidense, no se identificaron disposiciones que impidan la posibilidad de que tanto los mexicanos naturalizados estadounidenses, como los nacidos en los Estados Unidos de América, hijos de padres mexicanos que se acojan a la Ley de Nacionalidad mexicana, ejerzan el derecho a votar en las elecciones mexicanas, siempre que cumplan con los requisitos que marque la legislación electoral en México."<sup>91</sup>

Sin embargo el haber realizado un estudio de compatibilidad jurídica en este sentido es absurdo ya que Estados Unidos no tiene competencia para calificar si un mexicano puede o no votar.

**"Cuarto:** El marco jurídico mexicano no contiene referencias acerca del derecho a votar por parte de los nacionales con doble nacionalidad. En cambio,

---

<sup>91</sup> Primer Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, del 17 de julio de 1998, pág. 67.

tanto la Constitución como la Ley de Nacionalidad, contienen disposiciones explícitas que impiden a los mexicanos con otra nacionalidad, desempeñar cargos de elección y otras funciones públicas. Estas restricciones, que afectan principalmente la integración de mesas directivas de casillas y el funcionamiento de los partidos políticos, deberán ser observadas durante la organización del proceso electoral en el extranjero.

**Quinto:** Las disposiciones de los artículos 37 y 38 de la Constitución, no consideran la posesión de otra nacionalidad entre las causas de pérdida o suspensión de la ciudadanía. Por tanto, las disposiciones relativas a la pérdida o suspensión de la ciudadanía, aplican por igual a ciudadanos mexicanos con nacionalidad única y aquellos con doble nacionalidad.

**Sexto:** En cuanto a las dimensiones del fenómeno de la nacionalidad múltiple en México, se advierte que no existen estimaciones directas confiables, dado que no se cuenta con convenios que permitan contrastar los registros oficiales de adquisición, retención y pérdida de nacionalidad. Las estimaciones preliminares de la Comisión indican lo siguiente:

- Para agosto de 1998, el número de doble nacionales *de jure*, ascendía a un total de 2,572 personas.
- Para julio del año 2000, se estima que el número potencial de doble nacionales *de facto*, residentes en los Estados Unidos de América, ascenderá a 3.7 millones de personas, un millón de mexicanos por nacimiento naturalizados estadounidenses y 2.7 millones de personas nacidas en ese país, de padres mexicanos.<sup>92</sup>

### 3.3 Mexicanos con dos nacionalidades y la ciudadanía

Los especialistas y el Congreso General, en las discusiones sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, no han percibido, los graves problemas que pueden surgir con la doble nacionalidad y la ciudadanía.

---

<sup>92</sup> Primer Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, del 17 de julio de 1998, pág. 68.

Con estas reformas de 1996 en materia electoral y en 1998 respecto de la nacionalidad, hasta el momento son un error tanto político como económico; político por que no puede estar en manos de mexicano-estadounidenses residentes en el extranjero, una de las decisiones más importantes y trascendentes, como es la elección del Presidente, que debe ser un derecho que corresponde ejercer a los ciudadanos de nacionalidad mexicana, residentes en México y no así a los de doble o múltiple nacionalidad que se encuentran en el extranjero.

El problema económico se manifiesta en el gasto excesivo que exige la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero.

La pregunta que surge es: ¿Que vamos a hacer cuando esos dobles o múltiples ciudadanos también mexicanos residentes en el extranjero, conquisten el derecho a ser votados y tengan representación en las legislaturas y los gobiernos mexicanos?.

Con las reformas a la Carta Magna de México en los artículos 30, 32, y 37 que impiden privar de su nacionalidad a los mexicanos por nacimiento, surge el peligro que deriva en la puerta que se abrió a la doble ciudadanía.

Al obtenerse la doble o múltiple nacionalidad, los ciudadanos también mexicanos residentes en el extranjero es innegable que van a tener derecho a votar tanto en los procesos electorales de otros países, así como en las elecciones federales para Presidente de México por el momento, con lo cual se crea una situación peculiar como lo es el doble sufragio, por lo tanto la doble lealtad, lo que ocasiona que los dobles o múltiples ciudadanos se conviertan en ciudadanos desleales en conflicto para diferentes naciones y en concreto con riesgo de perder en Estados Unidos su naturalización estadounidense.

En Estados Unidos desde 1998 atentos a la publicación de las reformas Constitucionales Mexicanas, de los artículos 30, 32, y 37 relacionados con la nacionalidad, se debate el tema de la doble ciudadanía y, uno de los principales pensadores es Peter H. Shucks, ya que los estadounidenses no han perdido de vista el numero de mexicanos que residen en su país con objetivos claros de obtener su nacionalidad y otros tantos que ya la han obtenido bajo “un

juramento de lealtad con relación a la defensa de la Constitución y las leyes de Estados Unidos, y sus eventuales responsabilidades cívicas con relación a otro sistema constitucional.”<sup>93</sup>

En el pensamiento de Peter H. Schuck, está que “a los dobles ciudadanos se les obligue, en el futuro, a jurar que en caso de conflicto de intereses aceptan la primacía y superioridad de los americanos, y que en caso de infracción de ese compromiso se les expulse del país.”<sup>94</sup>

Por lo tanto de acuerdo a lo expuesto por Diego Valadés transcribimos la traducción del juramento que hacen los que adquieren la nacionalidad estadounidense:

“Solemnemente declaro que yo (aquí el nombre) absoluta y decididamente renuncio y abjuro todo apoyo y fidelidad a cualquier príncipe, poder, Estado o soberanía a los que yo haya estado vinculado como súbdito o ciudadano; que apoyaré y defenderé la Constitución y las leyes de los Estado Unidos de América en contra de todos los enemigos, extranjeros o domésticos; que sustentare verdadera lealtad y adhesión a Estados Unidos, su Constitución y sus leyes; y que adquiero esta obligación libremente, sin reserva mental alguna ni propósito de incumplir; que así sea con la ayuda de Dios”<sup>95</sup>

“Lo que eso significa es que los dobles ciudadanos estarán votando en México después de haber abjurado expresamente de México como condición para obtener la nacionalidad norteamericana”<sup>96</sup>

Por lo tanto se advierte que el doble voto puede llegar a ocasionar conflictos jurídicos, políticos, económicos y hasta de seguridad nacional, ya que, implica un problema de doble lealtad entre dos países o mas, y que como ejemplo muchos ciudadanos México-estadounidenses además de doble

---

<sup>93</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. 64.

<sup>94</sup> SCHUCK, Peter H., Citizens, Strangers, and in Betwens, Boulder, Colorado, Westview Press, citado por Valadés, Diego, El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 65.

<sup>95</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Op. Cit., pág. 65.

<sup>96</sup> Idem.

nacionalidad, tendrán en muchos casos doble militancia partidaria lo que para los mexicanos de adentro y de afuera resulta por demás preocupante ya que como ejemplo, un doble nacional que al identificarse electoralmente con un partido político estadounidense naturalmente que al ejercer ese doble sufragio en México siempre tendrá la influencia de su país de residencia, y que seguramente ninguna relación tendrá con el criterio que adopte en cuanto a la política interna mexicana.

El voto de los mexicanos en el extranjero se respalda en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias que establece en su artículo 41 en sus párrafos “1. Los trabajadores migratorios y sus familias tendrán derecho a participar en asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos según su legislación. 2. Los Estados de que se trate facilitaran, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.”<sup>97</sup> y en su artículo 42 establece: “*Artículo 42* 1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos. 2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales. 3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de

---

<sup>97</sup> Convención Internacional sobre 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. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, Artículo 41, México ratificó la Convención MWC, el 08 de Marzo de 1999, pág. 7.

empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.”<sup>98</sup>

México fue el primer país en firmar la Convención Internacional el 22 de mayo de 1991, misma Convención de la que se aprobó su ratificación por el Senado Mexicano el 14 de diciembre de 1998; el decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1999 y México depositó los instrumentos de ratificación de la Convención el ocho (8) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Para entrar en vigor, la Convención establece que son necesarias 20 ratificaciones. Este requisito se cumplió el 14 de marzo de 2003, con el depósito de los instrumentos de ratificación de Guatemala y El Salvador.

Sin embargo de acuerdo a informes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Estados Unidos no ha firmado esta Convención.

Por lo tanto sólo nos queda recordar que con relación a las remesas de mexicanos en el exterior ya desde el 2005, había pronunciamientos de que podría llegar a 20,000 millones de dólares y convertirse en la primer fuente de ingresos al país; en el 2006, estuvo muy cerca de ser la primer fuente de ingresos y desplazar al petróleo, ya que al parecer superó los 20,000 millones de dólares, en el 2007 el pronóstico era que llegaría a ser la primer fuente de ingresos del país, entonces este es el único argumento válido que nos permite pensar, en el por que del interés político, en que los mexicanos que residen en el extranjero voten.

---

<sup>98</sup> Convención Internacional sobre 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. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, Artículo 41, México ratificó la Convención MWC, el 08 de Marzo de 1999, pág. 7.

### 3.4 Opiniones en contra del voto de los mexicanos en el extranjero

El tema del voto de los mexicanos en el extranjero es un tema jurídico excesivamente politizado, el problema, es que se pierde de vista lo conveniente para el bien común de México, ya que toma preferencia el partidismo.

De esta manera, y para ejemplificar, respecto del voto de los mexicanos en el extranjero las posiciones partidarias se han perfilado de la siguiente manera:

“El Partido Revolucionario Institucional, según encuestas y análisis recientes, saldría aparentemente con alta probabilidad, desfavorecido por la implantación, para el año 2000, del voto del mexicano en el extranjero, puesto que se concluye de manera simplista, que los mexicanos que viven, residen, trabajan o de manera más generalizada, se ubican en Estados Unidos de Norteamérica, y podrían caer bajo el supuesto establecido en una legislación futura sobre el tema, tienen en común una actitud que, por ponerlo conservadoramente, es crítica del partido político cuyas administraciones, supuestamente, han sido, en parte, responsables de su desarraigo y de su alejamiento de México, al no haberse dado las condiciones más necesarias dentro de nuestro país en lo social, lo económico y hasta en lo educativo para aspirar a una vida digna.”<sup>[99]</sup>

“El Partido de la Revolución Democrática, por otro lado, debido a sus plataformas, posturas y candidatos políticos, así como al desarrollo de la vida política nacional desde la elección de 1988, sería el partido más favorecido según encuestas, sondeos, análisis y hasta el mismo sentido común, por el voto del mexicano en el extranjero.”<sup>[100]</sup>

En este sentido, cabe resaltar que la dinámica del impulso en el tema del voto de los mexicanos en el extranjero aparentemente provino de organizaciones México-norteamericanas afiliadas al Partido de la Revolución Democrática.

---

<sup>99</sup> ALMEIDA, Lucinda, “La Modalidad del Voto Postal o por Correo. El caso de Portugal”, Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero, ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

<sup>100</sup> Idem.

“En cuanto al Partido de Acción Nacional, es menos clara la posibilidad de predecir qué porcentaje de la votación de los mexicanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, votarían por este partido; si bien, con base en estudios y análisis incipientes cabría esperar un desempeño mejor para el Partido de Acción Nacional que el que tendría el Partido Revolucionario Institucional.”<sup>[101]</sup>

Estos son algunos de los puntos en contra, de la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero:

Dificultades logísticas y de operación.

Aspectos fiscales.

Diferencias del perfil del electorado de mexicanos en el extranjero en comparación con otros grupos similares de otros países.

Habitantes desarraigados y desplazados de su propio país por razones económicas.

Irregularidad en la calidad migratoria de los votantes.

Que se vote por un mexicano con doble nacionalidad con interés extranjero.

El alto costo económico.

El que el doble ciudadano, por ejemplo en Estados Unidos, por ejercer su voto para México, pierda su naturalización estadounidense.

Diego Valadés comienza una exposición de la siguiente manera “...que no concibe el voto de los mexicanos fuera de su país”<sup>[102]</sup>, y señala que “las reformas electorales de 1994 y 1996, que son complementarias de las emprendidas a partir de 1977, cambiaron el panorama político por cuanto hace a la conciencia de respeto del voto”.<sup>[103]</sup>

“Pero en el tiempo transcurrido no sólo ha cambiado el escenario político. También ha sido modificado otro importante aspecto: el 20 de marzo de 1998

---

<sup>101</sup> ALMEIDA, Lucinda, “La Modalidad del Voto Postal o por Correo. El caso de Portugal”, Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero, ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998.

<sup>102</sup> VALADÉS, Diego, El Voto Allende la Frontera, Periódico Excelsior, 25 de mayo de 1998, pág. 28.

<sup>103</sup> Ibidem. pág. 29.

entró en vigor una reforma a la Constitución conforme a la cual es posible la doble nacionalidad. Muy convincentes razones dieron lugar a esa reforma, que reforzará la capacidad de las autoridades mexicanas para proteger a los mexicanos en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos. La acción de nuestros representantes consulares, tenaz, inteligente y patriótica, ahora se verá robustecida por el nuevo texto de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales”.<sup>[104]</sup>

En la reforma Constitucional del artículo 37, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad lo que beneficio retroactivamente a quienes perdieron la nacionalidad mexicana por nacimiento.

El artículo 32 Constitucional, dispone que: “...la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”.

Por lo tanto el artículo 32 Constitucional es el de mayor trascendencia por lo que hace a la defensa y protección del derecho del voto de los mexicanos en el extranjero, sin embargo en ninguna ley secundaria, se ha legislado, para que con esa base constitucional se limite el voto de los mexicanos en el extranjero.

“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”<sup>[105]</sup> “...el IFE no discutirá sobre la deseabilidad del voto en el extranjero”.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> VALADÉS, Diego, El Voto Allende la Frontera, Periódico Excelsior, 25 de mayo de 1998, pág. 29.

<sup>105</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág.30.

<sup>106</sup> WOLDENBERG, José, Intervención del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral en la reunión con las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados en torno al Voto de los Nacionales en el Extranjero, México 26 de mayo de 1998, pág.13.

No olvidemos que al Instituto Federal Electoral simplemente aplicara lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y es a los ciudadanos a quienes a través de nuestros representantes nos toca gestionar y argumentar, para que se entienda que la soberanía y la democracia están en riesgo.

Si no se limita el voto de los mexicanos en el extranjero, cuando menos en Estados Unidos se prevé que la influencia de los políticos profesionales norteamericanos determinará el sentido del voto, entonces la soberanía mexicana habrá sufrido consecuencias impredecibles.

Las reformas en materia electoral de México, respecto del voto de los mexicanos en el extranjero, se hicieron aparentemente en nombre de la democracia, aunque democráticamente esos mexicanos residentes en el extranjero con doble o múltiple nacionalidad, no obtienen ventaja alguna al sufragar en elecciones mexicanas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales "...establece cuatro prerrogativas para los partidos: acceso a los medios"<sup>107</sup> de información, "...régimen fiscal especial, franquicia postal y financiamiento público."<sup>108</sup>

Por lo tanto es obligatorio, mantener informados a los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, para que de manera libre y responsable, ejerzan sus prerrogativas, entonces pretender materializar ese derecho en el extranjero sin la información suficiente es pretender ejercer un derecho violado de origen, atento a lo dispuesto por el numeral 41 Constitucional.

Con base en lo anterior, además existe una desigualdad fiscal entre los mexicanos de adentro que pagan impuestos, contra los mexicanos de afuera, ya que los contribuyentes mexicanos residentes en México, tenemos que pagar nuestros impuestos, mismos que consideramos en su momento servirán para

---

<sup>107</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág.33.

<sup>108</sup> Idem.

“...pagarle a las cadenas ABC, CBS y NBC para ayudar a que otros decidan sobre nosotros?. ¿tendremos que cubrir la cuotas de prensa americana para que inserten las convocatorias de los partidos mexicanos? ¿o dejaremos esa tarea a los propios medios de aquel país para que difundan lo que quieran acerca de nuestro candidatos, de nuestros partidos y de nuestras aspiraciones?”<sup>109</sup> para que se cumpla con la obligación de informar a los mexicanos de afuera y estos lleguen a decidir quien gobernará a los mexicanos de adentro.

“Desde la resolución de la Corte Americana Chae Chan Ping y United States, de 1889, se estableció que corresponde al Congreso norteamericano fijar “los términos y condiciones de internación de extranjeros” (cfr. Tribe, pp.356 y ss.). Así es que nuestros candidatos a la presidencia”<sup>110</sup> tendrán que obtener el permiso correspondiente para ir a hacer campaña a los Estados Unidos; sin embargo eso no está legislado en México ni previsto en Estados Unidos, por lo tanto existirá desigualdad para los candidatos que no obtengan ese permiso para pasar al otro lado, que consideramos tendría que estar previsto como visa, entonces sería Estados Unidos, quien admitiría al que mas le convenga, por lo tanto y atentos a la igualdad que debe de existir entre mexicanos de adentro o de afuera en cuanto a su voto activo y pasivo y sin olvidarnos de que los ciudadanos tenemos “una obligación, la de tributar”<sup>111</sup> y a cambio “un derecho, el de ser informados.”<sup>112</sup> Ya que lo anterior “forma parte de un sistema democrático. Sin información no hay libertad”<sup>113</sup> por lo tanto sostenemos que no deben existir ciudadanos mexicanos de primera y de segunda.

Y la pregunta obligada es ¿Quiénes serán los de primera y quienes los de segunda?

---

<sup>109</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág.33.

<sup>110</sup> Ibidem. pág. 34.

<sup>111</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág.33.

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> Idem.

¿Acaso son de primera los que pagan impuestos en México, además de que su voto sólo decidirá en México? mismos a los que parte del producto de sus impuestos serán utilizados para pagar la información electoral a otros que residen fuera de su país, y a quienes el resultado de su voto si les afectara directamente, aunado a que su voto es obligatorio.

O acaso serán los de primera aquéllos que no pagan impuestos en su país de origen, si no en el que residen, además de que su voto será doble, ya que dependerá de sus nacionalidades, ciudadanos a los que la información que les llegue no les costara un peso, pero seguramente que si tienen familiares todavía en México a quienes el costo de la información si les afectara económicamente, además de que el resultado de su voto para elecciones en México desde el país en que residen de ninguna forma les perjudicará ni beneficiará, con independencia de que su voto será prácticamente voluntario ante la inexistencia de sanción en caso de incumplimiento.

Para Héctor Fix Zamudio, "...las discusiones sobre el sufragio de los mexicanos que residen en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos, adquiere una especial relevancia, que requiere de las aportaciones tanto de los actores políticos como de los estudiosos, para que se logre un mejor conocimiento de los complejos problemas que se plantean cuando se discute esa cuestión, que no resulta tan sencilla como a primera vista pudiera aparecer en una apreciación superficial"<sup>114</sup> coincidimos en que este tema merece mas atención por la opinión pública ya que se trata de una situación vinculada con el futuro de México como nación soberana.

Por lo tanto hoy en día, este tema no puede quedar olvidado en la agenda nacional ya que es delicado y prácticamente resume nuestro proyecto como nación, por lo tanto "la decisión que tome a cabo (sic) el Poder Legislativo Federal se debe considerar únicamente el interés de México y de ninguna

---

<sup>114</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Prólogo de, CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., págs. 7-8.

manera el de alguna asociación, agrupación, sector, organización o partido político”<sup>115</sup> y mucho menos de extranjeros.

En ese sentido es necesario que los actores políticos no pierdan de vista lo dispuesto en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra expone: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.”

Artículo Constitucional que claramente se contrapone con lo regulado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto al voto de los mexicanos en el extranjero, ya que el texto constitucional es claro y limitativo sólo para los ciudadanos de la República y no para los de fuera, por lo tanto al instrumentarse como posible el voto de los mexicanos en el extranjero consideramos que hasta ese momento se legisló un capítulo inconstitucional por las razones ya expuestas.

Para Jorge Carpizo “...la cantidad de votos emitidos por los nacionales residentes en el extranjero es tal que no tiene influencia alguna en el resultado final de una elección general; sin embargo, habría que estudiar con cuidado el caso de los Estados Unidos, donde el número de esos votos si alcanza una cantidad considerable, aunque constituye un porcentaje pequeño respecto al padrón electoral” <sup>[116]</sup>

En general como se advirtió en las elecciones del 2006, por parte de los mexicanos con mucho tiempo de residencia en el extranjero, existió poco interés por inscribirse en los padrones o listas de electores para las votaciones en México y en el caso concreto en ese periodo electoral para la presidencia, la mayoría de los registrados en el extranjero que sufragaron, también fue bajo. En realidad este poco interés responde a que esos mexicanos residentes en el

---

<sup>115</sup> OROZCO PIMENTEL, Mauricio, Las Reformas Electorales en México y el Sufragio de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. XVIII.

<sup>116</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág.84.

extranjero, están desvinculados de México, "...porque al final de cuentas el gobierno que se elijan no los va a gobernar."<sup>117</sup>

Nunca debemos de olvidar que el "...voto en el extranjero, a menos que se trate de residentes temporalmente ausentes, es en esencia un sufragio sin responsabilidad"<sup>118</sup>

Entonces como una posible solución practica si por el momento no se quieren afectar las flamantes reformas constitucionales de 1996 en materia electoral y de 1998 en materia de nacionalidad, que aparentemente para los efectos de globalización nos dieron tinte moderno, es necesario reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley de Nacionalidad para que mediante estas reformas, se limite el derecho del voto de los mexicanos en el extranjero, y este se practique sólo cuando se reúnan ciertos requisitos con base en razones de temporalidad proponemos que hayan trascurrido menos de cinco años de residencia en el extranjero, como le ocurre a los hijos de estadounidenses que nacieron en México y no han vivido por determinado tiempo en Estados Unidos, o como en el caso canadiense, en donde se "...exige para tener derecho a esa clase de voto, haber residido en el extranjero menos de cinco años consecutivos desde su ultima visita al propio Canadá y tener la intención de regresar al país como residente"<sup>119</sup> con esto se garantizará por el momento la seguridad de las instituciones y sociedades mexicanas.

### **3.5 Instrumentos internacionales, analizados por la Comisión de Especialistas del 98**

La Subcomisión Internacional de la Comisión de Especialistas de 1998, que investigaron la factibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, no estimó necesario suscribir acuerdos o convenios internacionales específicos en materia electoral. Sin embargo, únicamente consideraron como cortesía al país

---

<sup>117</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág.84.

<sup>118</sup> Ibidem. pág. 42.

<sup>119</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág.86.

anfitrión o a las autoridades locales, enviar una nota para dar aviso de la celebración de elecciones en México y consideraron que si se estimaba necesario, podría solicitarse el apoyo pertinente. Lo que consideramos un grave error y deja como enseñanza que hace falta un estudio mas completo, ya que los actuales Instrumentos jurídicos internacionales vigentes registrados por el Congreso de la Unión Mexicano, no eran ni son suficientes, ni para evitar la detención de indocumentados mexicanos en Estados Unidos lo que hasta el momento consideramos un absurdo, ni para llevar a cabo en Estados Unidos ni en ningún otro Estado campañas electorales que por cierto en México por el momento no están aprobadas, ni mucho menos el que exista garantía alguna de que la lista nominal de electores en el extranjero no pueda ser conocida ni vendida al país mas poderoso del mundo o bien que legalmente haya la posibilidad de que los medios publicitarios en Estados Unidos informen a los posibles electores mexicanos.

Por lo anterior listamos todos los instrumentos de referencia, a fin de que cuando menos por nombre se identifiquen y de ninguna forma exista un mensaje político-partidista que pueda confundir para hacer creer que los derechos antes mencionados están protegidos.

“1. Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Artículo 2°.

2. Carta de la Organización de los Estados Americanos. Artículo 5°, 8°, 15°.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

Convención Interamericana sobre eficacia Extraterritorial, Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros. Mayo 1979.

Convención sobre Extradición. Diciembre 1993.

Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía.

Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados. Resolución 36/103 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 9 de diciembre de 1981.

Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Responsabilidad Internacional por las Consecuencias Perjudiciales de Actos No Prohibidos por el Derecho Internacional. Resolución de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas adoptada en el 48 Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la ONU/17 de julio de 1996.

Tratado sobre Agentes Consulares. Febrero 1998.”<sup>[120]</sup>

Cuadro III.

**“Tratados bilaterales firmados por México en materia consular.**

Brasil	Bulgaria	Canadá	República Dominicana	Nueva Zelanda	Suecia
China	Gabón	Guatemala	Portugal	Panamá	Venezuela
Honduras	Hungría	India	Polonia	Perú	República Checa
Irán	Israel	Italia	Senegal	Reino Unido	Federación de Rusia
Jamaica	Japón	Nicaragua	Trinidad y Tobago	Rumania	Tanzania
Yugoslavia					

Cuadro IV.

**a) Tratados bilaterales firmados por México en materia: Cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica.**

Alemania	Argentina	Australia (penal)
Canadá (penal)	Costa Rica	Chile
España(civil/mercantil)	Estados Unidos	Francia

Cuadro V.

**b) Tratados bilaterales firmados por México en materia: Extradición**

Alemania	Australia	Bahamas
----------	-----------	---------

<sup>120</sup><http://www.votodelosmexicanosenelextranjero/ocongresodelaunion/camaradediputados>

Bélgica	Belice	Brasil
Canadá	Colombia	Costa Rica
Cuba	Chile	El Salvador
España	Estados Unidos	Francia
Guatemala	Italia	Países Bajos
Panamá” <sup>[121]</sup>		

Para conocer cuáles serían las limitaciones del voto de la comunidad mexicana en los Estados Unidos, tenemos que partir de la base que estarán en posibilidad de votar no sólo los mexicanos por nacimiento, residentes legales e indocumentados, en los Estados Unidos, sino también los mexicanos naturalizados o los hijos de mexicanos nacidos en los Estados Unidos que obtengan la declaratoria de su nacionalidad mexicana, de conformidad con la nueva “Ley de Nacionalidad”<sup>122</sup>, emitida con motivo de la reforma al “artículo 37 Constitucional”<sup>123</sup>.

Al revisar la legislación de los Estados Unidos en materia electoral, no se encontró ninguna limitación o referencia en las Actas sobre Derechos de Votación de 1965, 1975 y 1982 que limite el ejercicio del derecho al voto de extranjeros o ciudadanos estadounidenses con doble nacionalidad en territorio estadounidense. Estados Unidos acepta que sus nacionales voten en el extranjero, de conformidad con el Acta de Derechos del Voto de Ciudadanos fuera de los Estados Unidos de 1975 (OCVRA) y que no residan en los Estados Unidos para que voten en elecciones federales. Su sección 3 permite la elegibilidad para el registro y voto en ausencia en elecciones federales en el

<sup>121</sup> [http://www.votodelosmexicanosenelextranjero/ocongresodelaunion/camarade\\_diputados](http://www.votodelosmexicanosenelextranjero/ocongresodelaunion/camarade_diputados)

<sup>122</sup> Ley de Nacionalidad, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de enero de 1998, En vigor a partir del 20 de marzo de 1998.

<sup>123</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de marzo de 1997.

lugar donde tenía su domicilio, previamente a su salida de los Estados Unidos. Lo anterior se realiza por correo.

### **3.6 El voto de los mexicanos en el extranjero en las elecciones del 2006**

“El Instituto Federal Electoral, informó que fueron turnados a escrutinio y cómputo los 32 mil 632 sobres con los votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 288, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se recibieron sobres con boleta electoral de 71 países. Entre los países con más votos enviados se encuentran: Estados Unidos (28 mil 355 votos), España (mil 108), Canadá (823), Reino Unido (428), Alemania (368) y Francia (309).”<sup>[124]</sup> Que sumados dan un total de 31,391 votos.

Hasta las ocho de la mañana del día 7 de julio se recibieron ocho sobres fuera del plazo marcado por la ley. Estos documentos, fueron destruidos conforme lo establece el artículo 288, párrafo 2 del Código Electoral, sin abrir y en presencia de los representantes de los partidos políticos.

El voto de los mexicanos en el extranjero en el 2006 es el ejercicio electoral más caro en la historia del país y probablemente en el mundo.

Casi ocho años llevó a los legisladores mexicanos instrumentar el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, para los aproximadamente 30 millones de mexicanos que residen en el exterior. Sólo unas semanas tuvieron los votantes para registrarse en un proceso muy complejo para ser incluidos en las listas de votantes desde el exterior por vía postal, mismo que a su vez implicó otro complicado proceso consistente en votar, además de que no había mucha información sobre los candidatos; por lo que éste fue un ejercicio fallido, aunque el Instituto Federal Electoral, jamás admitió su responsabilidad en cuanto a la falta de difusión y atribuyó siempre la responsabilidad al Poder

---

<sup>124</sup> <http://www.secretariadegobernacion.com.votodelosmexicanosenelextranjero>  
Publicado por Vuarnet, México, 2 de julio 2006.

Legislativo basado en lo tardado que fue el proceso de aprobación y finalmente de legislación de ese derecho.

Las razones del fracaso fueron varias.

En principio, la Cámara de Diputados decidió que el Instituto Federal Electoral sólo debía inscribir a quienes poseían credencial de elector, de modo que el universo inicial se redujo aproximadamente a sólo 4.2 millones de personas.

De los casi 11 millones de mexicanos que radican en Estados Unidos, mas de 6 millones viven indocumentados, por lo que las autoridades electorales apostaron a que un alto porcentaje de ellos viajaría a México durante las fiestas de fin de año y que ese hecho se aprovecharía a fin de promover su credencialización y poder votar, ya que el Consejero Rodrigo Morales Manzanares en conferencia de prensa con el Consejero Arturo Sánchez Gutiérrez y los diputados Julián Angulo Góngora quien se desempeñaba como el Presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados y Juan Antonio Guajardo Anzadua misma conferencia donde Morales dijo que en la temporada navideña se espera el regreso al país de entre un millón y un millón 200,000 connacionales y quienes no tengan su credencial podrán tramitarla en los módulos fronterizos y recogerla en 10 días hábiles, pronóstico que no se cumplió.

Otro pronóstico que no se cumplió fue el que los 4.2 millones de mexicanos en el exterior, participarían en la elección del 2006, y como ejemplo exponemos como se dieron los registros, al primer mes, sólo 743 mexicanos habían hecho solicitud, hasta el 19 de noviembre del 2005 1, 735 habían pedido su registro en el padrón electoral, de ellos 1, 250 eran de Estados Unidos, para principios de diciembre se presento el mayor ascenso con 2,844 solicitudes y hasta la primera quincena de diciembre del 2005 el padrón era raquíutico con 2, 927 solicitudes 4 semanas antes de que concluyera el periodo

de inscripción establecido para el “15 de enero”<sup>125</sup> del 2006, conforme al artículo 275 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el 11 de diciembre del 2007, actualmente esa fecha la establece el artículo 315 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

El registro fue mínimo, al 15 de febrero del 2006 plazo que se estableció para recibir el material electoral por vía postal proveniente del extranjero, se obtuvieron casi 3 mil solicitudes provenientes de 51 países del extranjero. El Instituto Federal Electoral, informó que el mayor número de peticiones provenía de Estados Unidos, España, Canadá, Francia y Reino Unido en ese orden, como sorpresa informó que se habían captado solicitudes de Tailandia, Singapur, China, Kenya, Malasia, Croacia, Japón, La Santa Sede y Marruecos así como de la mayoría de las naciones europeas. Sin embargo el 75% de las solicitudes provenían de Estados Unidos.

De los 300 distritos electorales en que se divide México las solicitudes de registro pertenecían a 280 de los distritos, de acuerdo a estos porcentajes sólo 20 distritos en todo México no tienen posibles votantes en el exterior.

“Esto significa que prácticamente están inscritos ciudadanos de toda la geografía nacional”<sup>126</sup>

Tampoco fue real la previsión de los especialistas en cuanto a que las primeras solicitudes provendrían de Estados Unidos; los mexicanos en Europa se anticiparon, lo que deja clara la falta de interés.

Otra razón fue la desinformación política. Al prohibirse las campañas de los partidos políticos en el extranjero, por lo que los eventuales electores carecieron de elementos de juicio para decidir su voto.

---

<sup>125</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Reforma, Diario Oficial de la Federación, México, del 22 de noviembre de 1996.

<sup>126</sup> Seminario para Formadores de Opinión, “El Proceso Electoral Federal 2005-2006, celebrado en el Instituto Federal Electoral, ciudad de México.

Sin duda también influyó en el ánimo de los mexicanos que residen en el extranjero las erogaciones, el tiempo, la inseguridad y la casi nula posibilidad de hacer valer sus derechos político-electorales en caso de haberse violado, por estas razones identificamos las causas en los 10 puntos siguientes:

1.- Quien no tenía credencial para votar y pretendía cumplir con esa obligación desde el extranjero, tenía que realizar los gastos necesarios para viajar a alguna frontera mexicana, pasar al lado mexicano y tramitar su credencial.

2.- Tendría que permanecer en esa frontera mexicana o regresar a esa misma frontera en diez días hábiles para recoger su credencial de elector, y correr bajo su propio riesgo y costo, el que al llegar a recoger su credencial esta no estuviese lista o en caso de tener algún error al imprimirse tuviese que regresar para su reimpresión.

3.- Ya con su credencial de elector, tenía que enfrentar el proceso de enviar por correo certificado la solicitud de inscripción, que por ejemplo desde Estados Unidos el costo era de 8 a 9 dólares y desde Europa unos 4 euros, salvo en Alemania que fue de 2.8 euros.

4.- Esperar al 15 de febrero del 2006 para enterarse con el informe del Instituto Federal Electoral, si había sido incluido en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Exterior, si no hasta ahí habrían llegado su derecho y esfuerzo.

5.- Como consecuencia de la inscripción, ser dado de baja temporalmente del Registro Nacional de Electores.

6.- Esperar al 20 de mayo del 2006 que era la fecha límite del Instituto Federal Electoral para enviar las boletas electorales, obvio que quienes lo intentaron saben que no llegó de inmediato la documentación.

7.- Estar pendiente para recibir las boletas electorales, ante el supuesto de que llegaran.

8.- Votar.

9.- Con el voto, devolver las boletas electorales y

10.- Esperar a que su voto se viera reflejado bajo una mera presunción, ya que de ese ejercicio ninguna seguridad existe de saber con certeza si el voto contó o no.

Como resultado a esos engorrosos procedimientos, si por alguna causa algún requisito establecido en la ley, no se había cumplido al votar, jamás enterarse si el día dos de julio, después de las 18:00 hrs. con el conteo de los sufragios realizado por las mesas de escrutinio y computo para los electores registrados en el exterior y en presencia de representantes de los partidos políticos, si su voto se había anulado o no; ya que a lo mas que puede llegar, un mexicano residente en el extranjero, es a saber con certeza cuando le llega la boleta electoral, que su solicitud se hizo bien,. Naturalmente que la mayor insatisfacción es que si existiera el derecho a saber quien voto y se pretendiese impugnar una ilegal anulación del voto, iniciar una acción para hacer valer ese derecho tendría que enfrentarse un proceso aun mas complicado.

En primer término este proceso fué muy caro y poco efectivo, el Congreso de la Unión asignó, 98 millones de pesos al Instituto Federal Electoral para organizar la modalidad; de ese monto supuestamente, 80 millones de pesos se destinaron a la promoción del voto en el extranjero y el resto, para imprimir 2 millones de formatos e instalar 56 módulos de credencialización.

En segundo termino se descubrió en el informe final del 2006, que “la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aprobó el día 15 de noviembre del 2004 el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal del 2005, en el que asignó una partida de 200.0 (sic) millones de pesos en el presupuesto aprobado para el Instituto Federal Electoral (IFE) asignados para el voto en el extranjero.”<sup>127</sup>

También se informó que la “aprobación se realizó de manera unilateral sin que se hubiera solicitado en el anteproyecto de presupuesto presentado por el IFE y con antelación a las modificaciones del 30 de junio del 2005, fecha en la

---

<sup>127</sup> Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Diciembre de 2006. Tomo VI. Capitulo VII. Recursos Financieros, Humanos, Materiales y Servicios, 7.2., pág. 29.

que fue publicado el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales relativas al ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En consecuencia se desconocía la forma en que se aplicarían los recursos autorizados.”<sup>128</sup>

Prácticamente se habían autorizado 264.1 millones de pesos de la siguiente forma ya que para el “18 de agosto del 2005, mediante acuerdo no. cg165/2005, el Consejo General del IFE aprobó un presupuesto de 264.1 millones de pesos, integrados por lo 200 millones señalados y 64.1 millones como ampliación líquida.”<sup>129</sup>

Es importante destacar que de “...estos recursos no fueron ejercidos al término del ejercicio 2005, la cantidad de 144.8 millones de pesos, del presupuesto autorizado para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, por lo que se procedió al reintegro a la Tesorería de la Federación (TESOFE).”<sup>130</sup>

Por lo tanto para la captación de los supuestos 4.2 millones de votos de mexicanos en el extranjero con credencial de elector para el pasado proceso electoral del 2006 en realidad costo según la deducción que hacemos del informe oficial, 119.3 millones de pesos mexicanos.

Por eso desde el punto de vista económico, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero siempre se debió considerar como “un voto residual, pequeño, en el que sólo un porcentaje reducido ejerce su derecho: entre el 15 y el 20 %”<sup>131</sup> y en ese mismo contexto calcular los costos para hacer la solicitud

---

<sup>128</sup> Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Diciembre de 2006. Tomo VI. Capítulo VII. Recursos Financieros, Humanos, Materiales y Servicios, 7.2. pág. 29.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Idem.

<sup>131</sup> CABRERA, Enriqueta, “El Voto en el Extranjero”, Periódico El Universal, México, 19 de noviembre de 2005, [www.eluniversal.com.mx/editoriales/32176.html](http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/32176.html), [enriquetacabrera@hotmail.com](mailto:enriquetacabrera@hotmail.com).

por conducto del Instituto Federal Electoral y ser autorizados por el Congreso de la Unión.

En consecuencia y atentos a la experiencia del 2006, que podría no ser un error si se acepta que histórica e internacionalmente ese es el comportamiento natural en cuanto a ese tipo de voto desde el extranjero; por lo tanto, es importante que este voto conquistado sea voluntario, como correctamente lo asimilaron y adoptaron Argentina, Australia, Austria y Portugal a fin de no causar mayores problemas como podrían ser las desigualdades.

El voto del nacional residente en su país es obligatorio y el del residente en el extranjero es voluntario, el que a los nacionales residentes en su país se les informa y a los residentes en el extranjero casi no, por que no existe la posibilidad de regular los actos y sancionar las violaciones en el proceso electoral que se realiza en el extranjero. El voto desde el extranjero es mas caro y nos cuesta a los de adentro. El mexicano residente en el extranjero puede votar pero no puede ser votado. El de afuera no puede tener representantes de México en Estados Unidos.

Como casi siempre ocurre, después del proceso, se atribuyeron estas bajas cifras de solicitudes a errores cometidos por los mexicanos en el extranjero, bien, porque el formato no se envió por correo certificado o bien porque se omitió firmar la fotocopia de la credencial o el comprobante de su domicilio en el exterior.

Por eso de insistirse en este complicado proceso para votar desde el exterior se deben dar los medios para que cuando menos a nuestros connacionales en el extranjero al ejercer ese derecho cuenten con todas las facilidades, prácticamente basadas en un voto de confianza y de ser posible por vía electrónica, como ya aconteció en el condado de Harris en Houston Texas en los Estados Unidos cuando el astronauta David Wolf en noviembre del 1997 voto desde la estación espacial Mir siendo este hecho “lo mas novedoso que existe en materia electoral.”<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> CARPIZO, Jorge, et. al., El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. 81.

Por el momento y cuando menos en los últimos 20 años será difícil ver un avance, toda vez que para los mexicanos, el derecho al voto desde el extranjero siempre ha existido, ya que jamás se les prohibió, por lo que consideramos de acuerdo a este estudio, que en todo caso por su situación geográfica y económica se les dificulto, por lo tanto lo complicado siempre ha sido instrumentarlo, a fin de que desde el extranjero lo puedan ejercer.

Por eso insistimos hay que avanzar en este sentido, si queremos ser parte de la modernidad y pertenecer a la globalización o también con valor, madurez y patriotismo desistir ante todos los posibles riesgos que esto lleva implícito, sobre todo si se hace una ecuación entre: El complicado trámite a realizar para poder votar desde el extranjero, sobre la importancia que en realidad tiene para los residentes mexicanos en el extranjero el votar con honestidad, el costo que para ellos implica y sus beneficios directos, contra el costo que para los mexicanos de adentro y los beneficios que puede acarrear.

### **3.7 Análisis general de la propuesta para el voto en el extranjero**

Atento a las reformas electorales que ha tenido nuestra Constitución Mexicana; y sus consecuencias visibles en las diversas modificaciones en la evolución de las reformas electorales en México y su implementación con el voto de los mexicanos en el extranjero son necesarias estas propuestas.

“En este régimen pluralista en el que el voto de los ciudadanos tiene un significado fundamental, antes que nada se debe abrir un importante debate a nivel nacional en todos sus ámbitos posibles, sobre todo por tratarse de un asunto tan delicado, complejo y de mayúscula trascendencia para nuestro país, como lo es el voto de los mexicanos en el extranjero, en el cual se deben de escuchar, expresar y debatir todos los argumentos a favor y en contra de esa clase de voto, para que el Congreso de la Unión cuente con toda la información que verdaderamente necesita sobre esta materia y pueda debatir con altura y responsabilidad.”<sup>[133]</sup>

---

<sup>133</sup> OROZCO PIMENTEL, Mauricio, Las Reformas Electorales en México y el Sufragio de los Mexicanos en el Extranjero, Op. Cit., pág. XVII.

Por esa razón, los legisladores federales y hoy en día todos los demás locales como ya lo hicieron en los casos de Zacatecas y Michoacán, "...deben valorar en todos sus sentidos los argumentos que les sean presentados, para que tomen una decisión seria, meditada y cuidadosa, con responsabilidad, honestidad y lealtad a México y pensando sólo en nuestra patria, sin que el país incurra como incurrió en forma ingenua en una aventura que sólo se pudo dar por promesas"<sup>134</sup> que en su momento no fueron cumplidas, al no haber sido correctamente analizadas y que en un apretado proceso se presentaron por parte de los candidatos a la presidencia en la pasada campaña electoral del 2006, lo que pudo "traer como consecuencia un gravísimo error histórico totalmente ajeno a nuestros intereses como país."<sup>135</sup>

Analizándose el tema, se puede definir que los mexicanos que posean doble ciudadanía no deben ejercer el doble voto, ya que estas personas se ubicarían en una situación muy delicada e irresponsable, a la vez que sería la doble lealtad, la cual sería no deseable que sean los mexicanos al mismo tiempo extranjeros sufraguen para elegir e integrar el gobierno de México en el cual no van a residir.

Una de las propuestas, en la cual no se advierte problema, consiste en que sólo los mexicanos que se encuentren en forma temporal en el extranjero y los residentes que desempeñen una labor pública como los miembros del cuerpo diplomático, consular o representantes de algún organismo gubernamental o de carácter público o académico, puedan votar en el extranjero para elecciones federales, pero no los mexicanos-estadounidenses que no estén realmente vinculados a México; y para resolver ese problema, sin privarlos de ese derecho el mismo se deberá de limitar al tomar como base los años de residencia en el extranjero, lo anterior por la seguridad nacional mexicana, atentos a la lealtad que debe de existir en México.

---

<sup>134</sup> OROZCO PIMENTEL, Mauricio, *Las Reformas Electorales en México y el Sufragio de los Mexicanos en el Extranjero*, Op. Cit., pág. XVII.

<sup>135</sup> *Ibidem.* pág. XVIII.

### **3.8 Propuestas para la correcta instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero**

Sólo los ciudadanos mexicanos que cuenten con credencial para votar y prevean que se encontrarán fuera del país al momento de la elección, deben notificar al Instituto Federal Electoral su intención de votar en el extranjero, a más tardar el 15 de enero del año de la elección, fecha ya señalada en la legislación para cerrar las incorporaciones al Padrón Electoral, con la finalidad de que se cuente con el tiempo suficiente para elaborar la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, como ya es sabido que los nombres que aparezcan en ésta, serán suprimidos de la Lista Nominal de Electores, para evitar la posibilidad de un doble voto, de tal forma que las listas se complementen y no se dupliquen, así los partidos políticos nacionales recibirán ambas listas por separado para su verificación.

El Consejo General deberá determinar los procedimientos y mecanismos para la emisión, recepción y cómputo de los votos que se emitan en el exterior, sólo de entre las modalidades de voto electrónico y voto postal, para dar mayor flexibilidad a esta primera experiencia, de tal forma que, de ser el caso, se puede establecer la votación electrónica en aquellos lugares de poca concentración de mexicanos, para conocer y evaluar de forma práctica los posibles riesgos y las ventajas que esta modalidad traería consigo.

Para el efecto de hacer valer la prohibición a los partidos políticos y sus candidatos de realizar campañas en el extranjero o contratar espacios en medios masivos de comunicación por cualquier medio, se contempla que en dichas conductas se consideren infracciones mas altas por su gravedad a la legislación electoral.

También, se debe agregar un artículo transitorio para establecer que el Congreso de la Unión deberá reformar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que los recursos contemplados en ésta puedan ser promovidos también por la vía electrónica, con la finalidad de que los mexicanos, principalmente los que se encuentren en el extranjero, tengan acceso a la justicia electoral, sobre todo respecto de los recursos referentes a la

obtención de su credencial para votar y su incorporación en el Padrón Electoral o en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, supuestos que si contemplo el Congreso de la Unión, aunque en la ley jamás se estableció que se pudiese impugnar por vía electrónica, de ahí la importancia de que se estudien los medios de impugnación en materia electoral y la posibilidad de que se reforme la ley para que se permita ese derecho, ya que un derecho cuya violación no es impugnante ante los tribunales previamente establecidos es un derecho imperfecto, por lo tanto este es uno mas de los puntos en contra del voto de los mexicanos en el extranjero.

Se debe establecer en la ley que sólo podrán votar, los ciudadanos mexicanos que aunque también sean ciudadanos extranjeros, no tengan mas de cinco años de residir fuera de México y declaren bajo protesta su intención de volver a su país.

La reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero en los términos que se propone, constituye un paso importante para reincorporar la atención en la agenda pública nacional y comprometer al gobierno y los actores políticos y sociales para perfeccionar el proceso de instrumentación del voto y en un foro similar al que se realizo en el 2008 en materia energética, que una vez mas y en este capítulo del voto de los mexicanos en el extranjero, se evalúe con patriotismo hasta cuanto es factible gastar y con quienes, pues aun que se ha sostenido que el derecho al voto en el extranjero representa un compromiso de la Nación con millones de mexicanos que hoy se encuentran fuera del país en busca de mejores condiciones de vida, antes existe un compromiso que cumplir con millones de mexicanos que se encuentran dentro del país.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PARA HACER VALER EL VOTO DE**  
**LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

#### 4.1 Medios de impugnación en materia electoral

Lo primero que debería informar el Instituto Federal Electoral a un mexicano que vive en el extranjero y que su derecho al voto puede ser violado o ha sido violado y que pretende hacerlo valer, es que existe un sistema de impugnación en materia electoral, el cual tiene su fundamento en el artículo 41 fracción IV de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

**IV.** Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales **y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.**

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.”<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos, Publicado el 22 de agosto de 1996.

Por lo tanto este mandato constitucional, dio como resultado la “Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”<sup>137</sup> la cual tiene por objeto y está integrado el sistema de la siguiente manera:

**“Artículo 3**

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

- a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y
- b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

*Inciso reformado DOF 01-07-2008*

- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el instituto federal electoral y sus servidores.”<sup>138</sup>

Consideramos, que el texto del párrafo 1 del artículo 3 en cita debería ser el siguiente: a) Garantizar que los actos y resoluciones que emita la autoridad electoral sea local o federal en ejercicio de sus funciones, debe dictarse con base en los principios de constitucionalidad , legalidad y definitividad;

---

<sup>137</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

<sup>138</sup> Idem.

b) Garantizar, que para cualquier proceso electoral que se suscite, siempre existirán las instancias previamente establecidas y competentes para resolver, mismas instancias que deberán de agotarse en todas sus etapas y de ser necesario ese proceso concluirá con una resolución definitiva dictada por las autoridades como el Instituto Federal Electoral y en su caso por los tribunales electorales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se garantiza y se cumple con el principio de definitividad consagrado en la ley.

c) Garantizar que los derechos político-electorales de votar y ser votado, así como afiliarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país del ciudadano mexicano, aun y cuando resida en el extranjero, están plenamente protegidos.

Por lo anterior es muy importante saber: ¿Qué acciones se pueden promover? y ¿Ante quién?, por lo tanto es necesario citar el siguiente artículo constitucional cuyo texto establece:

**“Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

**II.** Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

**III.** Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

**IV.** Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

**V.** Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

**VI.** Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

**VII.** Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

**VIII.** La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

**IX.** Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un

precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y

otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.”<sup>139</sup>

En sentido amplio y de acuerdo al texto constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, ya que con fundamento en la fracción II del artículo 105 constitucional, la máxima autoridad electoral es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Tribunal Electoral es competente para resolver:

- “A) Las objeciones de las elecciones federales de diputados y senadores.
- B) Las impugnaciones de las elección de Presidente de la República.
- C) La computación de la elección de Presidente y formular la declaración de validez y de Presidente Electo.
- D) Las inconformidades de actos o resoluciones de la autoridad electoral federal distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales.
- E) Las contradicciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades locales siempre y cuando estas:
  - I. Sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones;
  - II. Sea material y jurídicamente posible la reparación dentro de los plazos electorales, y

---

<sup>139</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos, Publicado el 22 de noviembre de 1996.

III.- Sea factible la reparación antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los orígenes o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

F) Las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

G) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.

H) Las controversias o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

I) La determinación e imposición de sanciones en la materia.”<sup>140</sup>

De acuerdo con el texto anterior, consideramos que la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral es la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que el artículo 105 en la fracción II incisos f) y g) a partir del segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

...

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales

---

<sup>140</sup> OJESTO MARTINEZ, Porcayo, “Evolución de la Justicia Electoral en México”, Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, pág. 14.

expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.”<sup>141</sup>

“ g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.”<sup>142</sup>

De ahí que el promover cualquier acción en materia electoral para un ciudadano mexicano común que reside en el extranjero, al que además no se le informa, se vuelva algo más que imposible, en primer lugar por que el hacer valer su derecho en caso de ser violado implica un gasto fuerte, segundo porque es motivo de duda ante la oscuridad de la norma, tercero, por que requerirá de buenos abogados en México especialistas en la materia para que

---

<sup>141</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos, Publicado el 22 de noviembre de 1996.

<sup>142</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105, Publicado el 14 de septiembre de 2006.

lo representen, cuarto, por que simplemente existe una contradicción en cuanto al derecho del voto de los mexicanos en el extranjero, ya que no es posible pensar en ese derecho cuando a su alcance no existen los medios idóneos para promover una acción en caso de que su derecho sea violado y ante tanta injusticia y desigualdad consideramos que todavía estamos muy lejos para presumir como un éxito el voto de los mexicanos en el extranjero, por lo tanto sigue como un derecho incompleto e imperfecto.

Con relación a los diversos recursos o medios de impugnación que se pueden presentar en acciones vinculadas con el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, es indispensable sugerir la modificación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como primer punto se debe de establecer en forma clara y precisa que tanto el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerán de las impugnaciones enviadas por correo o vía electrónica, por los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero o bien por las organizaciones, agrupaciones etc. que hayan sido violados sus derechos político-electorales, en los términos que se establezcan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y su caso reglamentarla .

Segundo, es necesario que se establezca con claridad si en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, que pueden impugnarse, si se considera como acta distrital de cómputo la levantada en relación al recuento de votos de los mexicanos en el extranjero.

Tercero, debe modificarse el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de establecer la forma en la que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, será accesible a los mexicanos que vivan en el extranjero, que pudiese ser, mediante un agregado al citado artículo en el sentido de que el mexicano que resida o se encuentre en el extranjero podrá, a través de un

escrito redactado por el mismo y dirigido por vía postal o electrónica, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de expresar los agravios que afectan su situación tales como: su inscripción en el Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero, en términos del artículo 81 de dicha ley.

Cuarto, de igual manera, se deben de establecer los medios para que el ciudadano mexicano que reside o esté en el extranjero, mediante vía electrónica pueda nombrar a un representante o apoderado legal, con residencia dentro del territorio nacional, preferentemente en el Distrito Federal, quien lo representará durante el trámite. Y que para acreditar su personalidad sólo sea necesario exhibir una carta poder o de preferencia, un testimonio notarial.

Quinto, también deben de quedar claras, las formas en como se desahogaran las pruebas como la confesional y la forma en la que surtirán efectos legalmente las notificaciones de carácter personal. Por lo tanto es un derecho imperfecto al no haberse previsto en la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero la posibilidad de impugnar y tener la certeza, confiabilidad, seguridad y economía, de que el poder judicial impartiría justicia en forma pronta y expedita.

Es importante recordar, que el tema no es nuevo los "...medios de impugnación en materia electoral siempre han existido desde la Constitución de Cádiz y no se limitan a cuestionar resultados electorales, puesto que se podía discutir la integración de la mesa directiva de la casilla o el derecho de un ciudadano a ser incluido en el padrón electoral, incluso existieron delitos electorales y, desde luego, los colegios electorales para resolver en definitiva sobre las impugnaciones formuladas. Pero es natural suponer que mientras existieron los colegios electorales de las Cámaras como instancia definitiva e inatacable, la eficacia procesal de dichas impugnaciones era limitada o francamente diluida por una resolución política adoptada por la mayoría de los miembros del colegio electoral."<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, Derecho Electoral en México, 4ª ed., Editorial Trillas, México, 2004, pág. 186.

Hay que puntualizar que con relación al tema que nos ocupa el único recurso que un ciudadano mexicano residente en el extranjero, podría hacer valer en términos de ley es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con fundamento en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin embargo esta afirmación hace necesario exponer los demás recursos previstos en nuestra legislación.

**4.2 La nulidad** de un acto electoral declarado por la Sala Superior o Regional del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, se deriva de las causales señaladas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dichas causales de nulidad sólo pueden ser invocadas en el juicio de inconformidad y en el consecuente recurso de reconsideración, y sólo pueden promover ese juicio de inconformidad, los partidos políticos registrados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral o los candidatos, siempre que se haya presentado oportunamente el escrito de protesta, requisito de procedibilidad del juicio mencionado.

El escrito de protesta debe presentarse ante la mesa directa de casilla al término del escrutinio y cómputo o ante el Consejo Distrital correspondiente, antes de que se inicie la sesión de los cómputos distritales que se llevan a cabo el miércoles siguiente al día domingo en que se realiza la jornada electoral.

Las causales de nulidad de la votación en una casilla se refieren a hechos ocurridos en la propia casilla durante la jornada electoral, o bien, fuera de la misma; y deben de impugnarse con fundamento en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que establece:

**“Artículo 75**

1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:

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

- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;
- h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;
- j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y
- k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.”<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, del 22 de noviembre de 1996.

Los siguientes medios de impugnación que se expondrán a continuación, deben de cumplir, en general, con ciertos requisitos, mismos que están previstos en el siguiente artículo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

“Artículo 9

1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 43 de esta ley, y deberá cumplir con los requisitos siguientes:

*Párrafo reformado DOF 01-07-2008*

- a) Hacer constar el nombre del actor;
- b) Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir;
- c) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;
- d) Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo;

*Inciso reformado DOF 01-07-2008*

e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la constitución política de los estados unidos mexicanos;

*Inciso reformado DOF 01-07-2008*

- f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y
- g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

2. Cuando la violación reclamada verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en el inciso f) del párrafo anterior.

3. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. también operará el desecharamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

4. Respecto a lo previsto en el párrafo 1 inciso b) de este artículo, se realizará notificación electrónica de la resolución cuando las partes así lo soliciten. el tribunal proveerá de un certificado de firma electrónica avanzada a quien así lo solicite. las partes podrán proporcionar dirección de correo electrónico que cuente con mecanismos de confirmación de los envíos de las notificaciones. las partes deberán manifestar expresamente su voluntad de que sean notificados por esta vía. *Párrafo adicionado DOF 01-07-2008*<sup>145</sup>

**4.3 Recurso de revisión**, como se puede advertir, este es el primer medio de impugnación que se cita en la ley, mismo que se pueden hacer valer para garantizar, la constitucionalidad, legalidad y definitividad de los actos o resoluciones electorales, el cual tiene su base legal en el artículo 34 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral cuyo texto dice:

**“Artículo 34**

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, en los términos señalados en este libro, podrán interponerse los medios de impugnación siguientes:

---

<sup>145</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

a) El recurso de revisión; y

b) El recurso de apelación.

2. Durante el proceso electoral, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, además de los medios de impugnación señalados en el párrafo anterior, podrán interponerse los siguientes, en los términos previstos en este libro:

a) El juicio de inconformidad; y

b) El recurso de reconsideración.

3. Durante los procesos electorales federales extraordinarios, serán procedentes los medios de impugnación a que se refiere el párrafo anterior, debiéndose aplicar, en lo conducente, las reglas señaladas en el presente ordenamiento y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”<sup>146</sup>

La procedencia, de este recurso se funda en el siguiente artículo de la ley en cita:

#### **“Artículo 35**

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia.

2. Durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, los actos o resoluciones de los órganos del instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la junta ejecutiva o el

---

<sup>146</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

consejo del instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

3. Sólo procederá el recurso de revisión, cuando reuniendo los requisitos que señala esta ley, lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos.”<sup>147</sup>

Como se puede analizar en el artículo en cita, sólo se puede interponer durante el tiempo que trascurra entre dos procesos electorales federales, por tal razón sugerimos, que se debe reglamentar, si es a partir de que empiece o termine el proceso más antiguo, y con relación al más nuevo, también se debe de establecer, a que momento se refiere, si al inicio del proceso o a cuando termine, y naturalmente que se debe precisar, si al iniciarse el medio de impugnación, el término corre o se suspende y para quienes, con la finalidad, de que se tenga certeza jurídica para saber, a partir de que momento ya no es procedente.

Este recurso sólo puede ser interpuesto por un partido político a través de sus representantes legítimos, y este recurso será resuelto por, la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

A su vez como se desprende del artículo 35 de la ley en cita, el recurso tiene dos excepciones, la primera es que se puede hacer valer, dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien tenga interés jurídico. Lo que nos permite pensar, que el recurso lo puede hacer valer, un partido, asociación, organización o agrupación política o bien un ciudadano. Para la procedencia del recurso se requiere que se trate de actos o resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia. Por lo que con relación, al anterior razonamiento, sugerimos, que en el ordenamiento legal en cita, del párrafo 1., se quite la letra “y” ya que es una conjuntiva, y en su

---

<sup>147</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

lugar debe ponerse una letra “o” que es una disyuntiva, ya que el texto actual confunde, por que lee como si fuera necesario, para que el acto de autoridad pueda ser impugnado, tuviera que provenir de dos autoridades necesariamente, y no sólo de una como es lo correcto, en esta excepción quien resolverá será la Junta General Ejecutiva, en donde se hace necesario como lo prevé la ley, que el Presidente del Instituto, designe al funcionario que suplirá al secretario a fin de poderse substanciar el procedimiento.

La segunda excepción, es que también dentro de un proceso electoral, se puede hacer valer la impugnación, pero sólo en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, pero aquí, en contra de los actos o resoluciones de los órganos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político. Por lo que en esta excepción sólo un partido político lo puede hacer valer; a este respecto sugerimos, se regule o precise la redacción, ya que pareciera, que antes que nada se tiene que demostrar, a través de una acción o incidente, no previstos en la ley, que se causó un perjuicio, para que este pueda ser real, o bien que se determine si será durante el tramite del recurso, que este perjuicio real quedara demostrado, por lo que es importante apuntar, que sólo en este caso es competente para resolver el recurso en esta segunda excepción, la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto, jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

Con lo que, queda claro, que en estos casos prácticamente, el Instituto Federal Electoral, amplía sus facultades, y resuelve controversias.

Por lo anterior, la pregunta obligada es: ¿Cómo puede una asociación, agrupación, organización política o de ciudadanos o bien un ciudadano o una persona moral, desde el extranjero, enterarse, luego demostrar su interés jurídico, y hacer valer este medio de impugnación?

**4.4 Recurso de apelación**, este es el segundo medio de impugnación que prevé la legislación en cita y al igual que el antes expuesto, tiene su base legal en el artículo 34 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral, mismo que puede ser interpuesto por un partido político o por una agrupación política con registro a través de sus representantes legítimos, por los ciudadanos sin autorizarse representación alguna o por las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos a través de sus representantes legítimos y por las personas físicas o morales por su propio derecho o por conducto de sus representantes legítimos, así como también por los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional según lo establece el siguiente artículo de la legislación en cita:

“Artículo 45

1. Podrán interponer el recurso de apelación:

a) De acuerdo con los supuestos de procedencia previstos en los artículos 40 y 41 de esta ley, los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos; y

b) En el caso de imposición de sanciones previsto por el artículo 42 de esta ley:

I. Los partidos políticos, en los términos señalados en el inciso a) del presente artículo;

II. Los ciudadanos, por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna;

III. Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación aplicable;

*Fracción reformada DOF 01-07-2008*

IV. Las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos, según corresponda y de conformidad con la legislación aplicable, y

*fracción reformada DOF 01-07-2008*

V. Los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional.

*Fracción adicionada DOF 01-07-2008*

c) En el supuesto previsto en el artículo 43 bis de esta ley:

I. Los partidos políticos que se encuentren en período de prevención o en liquidación, por conducto de sus representantes legítimos al momento del inicio del periodo de prevención, y

II. Las personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por propio derecho o a través de sus representantes.

*Inciso adicionado DOF 01-07-2008*<sup>148</sup>

Atentos al texto legal, consideramos oportuno que se reglamente o bien se aclare en la ley, ya que para la materia de justicia electoral, no están claras cuales son las diferencias existen entre: ciudadano, persona física, un afiliado, adherente o hasta un simpatizante de un partido político ni entre una persona jurídica y una persona moral.

Ya que por ejemplo en el caso de los ciudadanos, discriminatoriamente y en una franca violación al principio de igualdad ante la ley , a diferencia de los demás, no se admite representación alguna según el texto del artículo en cita y con una total contradicción ya que para las personas físicas de acuerdo al texto legal, si se admite representación, por lo que en general la ley se debe reformar, sobre todo para que en sus textos, se comprenda a los mexicanos que viven en el extranjero. Esperamos que la forma en que actualmente está redactado, no sea un candado más, para que la autoridad sume en su favor facultades discrecionales en perjuicio de los electores, y que mediante éste poder, sea la autoridad la que determine cuando un promovente es ciudadano y cuando se le dará el trato de persona física, jugando de esta manera con la procedencia de la instancia con base en la personalidad jurídica de los demandantes.

Para la procedencia del acto impugnado se tienen 8 supuestos previstos en la ley.

El primero es que se tiene que hacer valer durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y es procedente para sólo para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión.

---

<sup>148</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

El segundo es procedente respecto de los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, y que al tener interés jurídico lo promueva, y como en el recurso anterior, se deben reglamentar o precisar en la ley, los términos, ante la oscuridad existente.

El tercero se debe promover sólo durante la etapa de preparación del proceso electoral federal y es procedente también para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión.

El cuarto es procedente respecto de los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, y que al tener interés jurídico lo promueva.

El quinto, se debe promover en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y sirve para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión que se hubiesen promovido con fundamento en el párrafo 2 del artículo 35 de la ley en cita es decir en términos de la segunda excepción expuesta en este trabajo en el recurso de revisión lo que se traduce en que será en contra de las resoluciones derivadas de las acciones instadas, dentro de un proceso electoral, en donde se hizo valer la impugnación mediante el recurso de revisión, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, en contra de los actos o resoluciones de los órganos del Instituto en las que se comprobó o no, que causaron un perjuicio real al interés jurídico del partido político.

El sexto es procedente para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones formuladas por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En este supuesto se debe de identificar, que el recurso se hará valer ante el Consejo General del

Instituto Federal Electoral, dentro de los tres días siguientes, a aquel en que se de a conocer el informe a los partidos políticos.

El séptimo, se puede hacerse valer en cualquier tiempo, y es procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El octavo, es procedente, para impugnar la resolución, del Órgano Técnico de Fiscalización, del Instituto, que ponga fin al procedimiento de liquidación y a los actos que integren ese procedimiento, que causen una afectación sustantiva al promovente.

Las autoridades competentes para dictar las resoluciones están previstas en el artículo 44 de la ley en comento que a la letra dice:

**“Artículo 44**

1. Son competentes para resolver el recurso de apelación:

- a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto y en lo conducente los de la Contraloría General del mismo, así como el informe a que se refiere el artículo 41 de esta ley, y
- b) La Sala Regional competente respecto de los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto.

*Párrafo reformado DOF 01-07-2008<sup>149</sup>*

**4.5 Recurso de inconformidad**, está previsto en los medios de impugnación contemplados en el artículo 34 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es procedente con fundamento en el artículo 49 de la ley en cita cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 49**

---

<sup>149</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

1. Durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, el juicio de inconformidad procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en los términos señalados por el presente ordenamiento.”

El juicio sólo puede ser promovido por los partidos políticos y por los candidatos cuando por motivos de inelegibilidad, la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría, según el caso; en todos los demás supuestos, los candidatos sólo pueden intervenir como coadyuvantes del partido político que los registró.

Cuando por esta vía se impugna la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de toda la elección, este juicio de inconformidad deberá presentarse por el representante del partido político o coalición registrado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Los actos impugnables por esta vía están previstos en el artículo 50 de la Ley en comento cuyo texto dice así:

**“Artículo 50**

1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes:

a) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, y
- II. Por nulidad de toda la elección.

*Inciso reformado DOF 01-07-2008*

b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:

- I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias

de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas; y

III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.

c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:

I. por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. por error aritmético.

d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas; y

III. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. por error aritmético.”<sup>150</sup>

Es importante destacar que para la procedibilidad de una nulidad en ésta materia y por esta vía, es fundamental la existencia de un escrito de protesta, por los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla y

---

<sup>150</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

éste escrito debe cumplir con los requisitos previstos, en el artículo 51 de la ley en cita.

La Sala Superior del Tribunal Electoral es la competente para resolver los juicios de inconformidad cuando se impugna la elección de Presidente de la República, en tanto que en todos los demás casos la autoridad jurisdiccional competente es la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable.

En general las resoluciones que recaen a los medios de impugnación, tienen como efecto confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado.

En el caso del juicio de inconformidad, las sentencias que resuelven el fondo del asunto tienen los efectos previstos en el artículo siguiente:

**“Artículo 56**

1. Las sentencias que resuelvan el fondo de los juicios de inconformidad podrán tener los efectos siguientes:

- a) Confirmar el acto impugnado;
- b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial cuando se den los supuestos previstos en el título sexto de este libro y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva;
- c) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se den los supuestos previstos en el título sexto de este libro y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa de las elecciones de diputados y senadores, según corresponda;
- d) Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador; otorgarla al candidato o fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas, según la elección que corresponda;

e) Declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores y, en consecuencia, revocar las constancias expedidas cuando se den los supuestos previstos en el título sexto de este libro;

f) Revocar la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría en las elecciones de diputados y senadores, según corresponda;

*Inciso reformado DOF 01-07-2008*

g) Hacer la corrección de los cómputos distritales, de entidad federativa o nacional cuando sean impugnados por error aritmético, y

*Inciso reformado DOF 01-07-2008*

h) Declarar la nulidad de la elección presidencial cuando se actualicen los supuestos previstos en el Título Sexto de este libro.

Inciso adicionado DOF 01-07-2008<sup>151</sup>

Para asegurar la debida instalación y funcionamiento de los poderes federales y toda vez que en caso de ser impugnada la resolución correspondiente se abre una nueva etapa procesal, los juicios de inconformidad de las elecciones de diputados y senadores deben quedar resueltos a más tardar el día 3 de agosto del año de la elección, y los relativos a la elección presidencial a más tardar el 31 de agosto del mismo año, con fundamento en el artículo 58 del ordenamiento legal en cita.

**4.6 Recurso de reconsideración**, está fundado en el siguiente artículo de la Ley multicitada cuyo texto dice:

**“Artículo 61**

1. El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de

---

<sup>151</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la constitución.

*Artículo reformado DOF 01-07-2008*<sup>152</sup>

En el caso de la impugnación por este medio de las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral, se requiere cubrir los presupuestos a fin de que el recurso sea eficaz, mismos que están fundados en el siguiente artículo del ordenamiento legal multicitado:

“Artículo 62

1. Para el recurso de reconsideración son presupuestos los siguientes:

a) Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:

I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por el Título Sexto de este Libro, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; o

II. Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; o

III. Haya anulado indebidamente una elección, o

*Fracción reformada DOF 01-07-2008*

IV. Haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Fracción adicionada DOF 01-07-2008*

b) Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:

---

<sup>152</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

- I. Por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo; o
- II. Por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal; o
- III. Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”<sup>153</sup>

Este recurso es el único que además de los requisitos generales para los medios de impugnación previstos, requiere de requisitos especiales que se establecen en el siguiente artículo de la Ley ”Artículo 63

1. Además de los requisitos establecidos por el párrafo 1 del artículo 9 del presente ordenamiento, con excepción del previsto en el inciso f), para la procedencia del recurso de reconsideración, se deberán cumplir los siguientes:

a) Haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por esta ley;

b) Señalar claramente el presupuesto de la impugnación, de conformidad con lo previsto por el Capítulo II del presente Título; y

c) Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección. se entenderá que se modifica el resultado de una elección cuando el fallo pueda tener como efecto:

I. Anular la elección;

II. Revocar la anulación de la elección;

III. Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta a la que originalmente determinó el consejo correspondiente del Instituto;

IV. Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos, o

V. Corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el consejo general del instituto federal electoral.

---

<sup>153</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

2. En el recurso de reconsideración no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para que se acredite alguno de los presupuestos señalados en el artículo 62 de esta ley. »<sup>154</sup>

#### **4.7 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**

El fundamento legal para la procedencia de éste Juicio, es el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, mismo que citamos a continuación:

##### **“Artículo 79**

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Artículo reformado DOF 01-07-2008”<sup>155</sup>

Este artículo, de conocerse en el extranjero, sería la puerta para que millones de mexicanos residentes en el exterior, en caso de que el proceso fuera asequible, comenzaran a demandar, la violación a sus derechos político-electorales, ya que en el extranjero el Instituto Federal Electoral, no cumple con

---

<sup>154</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

<sup>155</sup> Idem.

los principios rectores establecidos en el artículo 41 constitucional en la fracción III, por las siguientes razones:

Primera, los mexicanos residentes en el extranjero no están debidamente informados, para ejercer su voto.

Segunda, no tienen el derecho a ser votados.

Tercera, no tienen derecho a tener una circunscripción y mucho menos representantes.

Para confirmar nuestra aseveración, existen candados en la ley en cita, mismos que a continuación identificamos mediante la exposición de los siguientes artículos:

**“Artículo 80**

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. en los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el consejo del instituto, a solicitud de la sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

*Inciso reformado DOF 01-07-2008*

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;

*inciso reformado DOF 01-07-2008*

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior, y

*Inciso reformado DOF 01-07-2008*

g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

*Inciso adicionado DOF 01-07-2008*

2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político–electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

3. En los casos previstos en el inciso g) del párrafo 1 de este artículo, el quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

*Párrafo adicionado DOF 01-07-2008*

### **Artículo 81**

1. En los casos previstos por los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo anterior, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley. en estos supuestos, las autoridades responsables les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva.”<sup>156</sup>

El texto legal anterior, deja claro, que los mexicanos residentes en el extranjero, no tienen posibilidad alguna para acceder a estos derechos, y en

---

<sup>156</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre de 1996.

ninguna parte de la ley quedan plenamente protegidos sus derechos político-electorales como mexicanos residentes en el extranjero, por lo tanto podemos sostener, el voto de los mexicanos en el extranjero por el momento no debe instrumentarse, hasta que se cumpla plenamente con las reformas necesarias, para que así quede completo el mandato constitucional.

Como se advirtió los anteriores medios de impugnación y juicios están previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Anteriormente, las nulidades y los medios de impugnación estaban regulados en el libro séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual quedó abrogado con las reformas de 1996, con motivo de la expedición de la Ley General mencionada, la cual, es reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Federal. Es una Ley General y no una Ley Federal, puesto que su ámbito de aplicación, especialmente en el caso del Juicio de revisión constitucional electoral y del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el ámbito de aplicación es local, ya que así lo estableció el legislador, y las diferencias se deducen de la lectura del artículo 3 en contraste con el 34 del ordenamiento legal en cita, lo que hace aun más difícil, que los mexicanos residentes en el extranjero, hagan valer sus derechos político-electorales, a pesar de estar previstos en el mandato constitucional. Es decir, ésta ley es aplicable en el ámbito federal y también comprende normas aplicables sólo al ámbito local. Consideramos, que debería ser una ley federal o bien que el Juicio para la protección de los derechos político-electorales, debería encontrarse en el Libro Segundo, Título Primero, entre el catálogo de los medios de impugnación del artículo 34 de la ley en cita.

Los medios de impugnación regulados por la ley en mención tienen por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como garantizar lo que llamaremos el principio de definitividad electoral, mismo que comprende la definitividad de los

distintos actos de autoridad electoral y de que se cumplan todas las etapas procesales electorales.

Por lo tanto, respecto de los recursos de impugnación previstos en el desarrollo de este capítulo, consideramos necesario, que la legislación vigente en materia electoral federal y local sea reformada, a fin de que en el caso de los electores mexicanos que tuvieran personalidad jurídica para promover y que hubiesen sido violados sus derechos político-electorales, y sin perder de vista que se trata de un voto residual, lo puedan hacer por vía electrónica desde el lugar de su residencia en el extranjero para que así se satisfaga debidamente su derecho.

Debe concluirse, que de no establecerse el marco jurídico en su totalidad, se debe renunciar al derecho del voto de los mexicanos en el extranjero ante la imposibilidad de instrumentar un derecho completo y perfecto.

Si en algún momento de la historia y desarrollo del derecho electoral se pensó, que al no instrumentarse el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, nos colocaba en un atraso electoral, hoy en día el reconocer con responsabilidad que no es posible instrumentar completo ese derecho, nos puede colocar a la cabeza de lo que podrían adoptar muchos países, ya sea para impugnar por vía electrónica la violación de derechos o bien para desistir con la alta responsabilidad que exige un Estado, de esa aparente conquista que hoy en día los coloca en un atraso electoral al permitir que se ejerzan derechos imperfectos.

#### **4.8 Aspectos penales**

Respecto del tema que nos ocupa es necesario conocer en el ámbito electoral que sanciones prevé la legislación y la necesidad que existe de reformar algunos artículos del Código Penal Federal y de los Códigos locales, por lo que es inevitable su análisis, ante los vacíos existentes en la ley, ya que de cometerse delitos electorales por mexicanos o extranjeros en el extranjero sería casi imposible sancionarlos.

Y toda vez que se adoptó la vía postal para la emisión del voto de los mexicanos en el extranjero, peligrosamente se abrió la posibilidad de que se registren diversas conductas delictivas en los procesos electorales desde el exterior sin poderse sancionar. Por ejemplo en Estados Unidos que es donde está el mayor número de posibles electores mexicanos, no existe una sanción severa para quien viole la correspondencia, y en México la sanción es menor como se indica en el siguiente artículo del Código Penal Federal:

**“Artículo 173**

Se aplicarán de tres a ciento ochenta jornadas de trabajo en favor de la comunidad:

I. Al que abra indebidamente una comunicación escrita que no esté dirigida a él, y

II. al que indebidamente intercepte una comunicación escrita que no esté dirigida a él, aunque la conserve cerrada y no se imponga de su contenido.

Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querrela.”<sup>157</sup>

Como se advierte éste delito, se persigue por querrela de parte, por lo que para cumplir con el requisito constitucional mexicano de procedibilidad, se requerirá la querrela, la pregunta es: ¿Cómo?. Por lo tanto el delito de violación de correspondencia en el Código Penal Federal al no ser considerado un delito electoral, necesariamente tendrá que perseguirse en términos del artículo 173 del Código Penal Federal, lo que imposibilita a cualquier Institución o Estado a iniciar la querrela.

Ahora bien como el delito de violación de correspondencia en el Código Penal Federal no establece una pena privativa de la libertad, entonces al cometerse en territorio extranjero, y como ejemplo ponemos el de Estados Unidos donde no se está en posibilidad de investigarlo y perseguirlo por parte de la Procuraduría General de la Republica a través de la Fiscalía Especializada

---

<sup>157</sup> Código Penal Federal, Diario Oficial, México, 14 de agosto de 1931, en vigor a partir del 17 de septiembre de 1931.

para la Atención de Delitos Electorales de acuerdo a los requisitos establecidos en los tratados y convenios celebrados que mas adelante citaremos.

Entonces surgen preguntas como: ¿Qué proceso se puede seguir?, y ¿Qué sanción se le va a imponer, como y a quién, que en el extranjero abra correspondencia y anule un voto en un proceso electoral mexicano?.

Lamentablemente tampoco la legislación electoral prevé que en el caso específico del voto de los mexicanos en el extranjero se deben considerar los posibles hechos que tengan que ver con sobres o boletas maltratadas o mutiladas y en que casos ante la imprevisión, surtirá sus efectos el voto.

Por lo tanto, hasta el momento, ante la falta de regulación de las figuras penales por delitos especiales que deberían de contemplarse en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sólo contamos con el Código Penal Federal mismo que establece el siguiente requisitos de procedibilidad para poder combatir, conductas indebidas en materia de delitos electorales en el extranjero:

Las denuncias por delitos electorales cometidos en el extranjero deberán ser presentadas y ratificadas ante los consulados y embajadas de México, pues sus titulares son auxiliares del Ministerio Público Federal.

Para integrar el delito, los documentos y otros medios que aporte el denunciante serán valorados, con un problema procedimental consistente en que los Ministerios Públicos no tiene iustipreciación por lo tanto tampoco sus auxiliares, lo que significa que no podrán valorar, entonces además de que deberán dictarse las medidas necesarias para su traducción, certificación de firmas o legalización de documentos lo que hará tardado el procedimiento, ya que estas gestiones se hacen mediante cartas rogatorias.

En materia de asistencia jurídica y extradición, el o la titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, deberá acudir y consultar los Tratados Internacionales firmados con otros países, en especial con Estados Unidos, donde está el mayor número de mexicanos residentes en el exterior.

De acuerdo con el análisis, se deberán de adoptar diversas medidas ya que depende en que Estado del mundo, se susciten las conductas violatorias durante los procesos electorales federales, es decir, dependerá de donde se le aprehenda al probable responsable, por lo que para su mejor comprensión ofrecemos los siguientes análisis.

Por ejemplo, si se advirtiera la comisión de una conducta violatoria en un proceso electoral local o federal, y la conducta tuviera lugar en territorio extranjero por un mexicano o por un extranjero, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Código Penal Federal, los delitos serán sancionados en México cuando:

“Artículo 4. Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
- II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró; y
- III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en el que se ejecutó y en la República.”<sup>158</sup>

Texto que nos deja clara la imposibilidad, de pensar en una averiguación previa y pretender sancionar con fundamento en el Código Penal Federal, ante los requisitos que previamente hay que cumplir.

Ahora si el probable o presunto responsable se encuentra en territorio extranjero como en Estados Unidos, independientemente de la posibilidad de solicitar la extradición, una vez que exista una orden de aprehensión en México, el gobierno mexicano debe solicitar al gobierno extranjero, la información relacionada con la conducta violatoria, a fin de integrar la averiguación previa, por lo tanto deberá estudiarla y verificar, si la orden obsequiada se ajusta o no a

---

<sup>158</sup> Código Penal Federal, Diario Oficial, México, 14 de agosto de 1931, en vigor a partir del 17 de septiembre de 1931.

los requisitos constitucionales, sin embargo todo esto requiere de que se satisfaga previamente, el presupuesto constitucional mexicano de que exista la querrela, lo que implicaría en su caso, que a quien se le hubiesen violado mediante un delito sus derechos político-electorales en el extranjero, tendría que venir a México o presentarse a alguna Embajada o Consulado, denunciar el hecho, y además ratificar su denuncia, en su caso ofrecer pruebas, lo que para cualquier ciudadano que viva en el extranjero resulta ser gravoso.

La siguiente es una exposición del catálogo de delitos que se pueden llegar a cometer durante el proceso electoral en el extranjero y que como característica común, tienen la inexistencia de sanciones severas tanto en México como en el extranjero, por lo tanto ofrecemos los puntos que en su momento deberán analizarse y de adicionarse al catálogo penal federal.

***Violación de correspondencia***, delito que se localiza en el Código Penal Federal cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 173.

Se aplicarán de tres a ciento ochenta jornadas de trabajo en favor de la comunidad:

- I. Al que abra indebidamente una comunicación escrita que no esté dirigida a él, y
- II. Al que indebidamente intercepte una comunicación escrita que no esté dirigida a él, aunque la conserve cerrada y no se imponga de su contenido.

Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querrela.”<sup>159</sup>

Como se desprende del texto anterior, para su comisión, el tipo penal, en una primer hipótesis con relación al voto de los mexicanos en el extranjero, prácticamente se constituiría con el simple hecho de abrir por un tercero indebidamente, cualquiera de los sobres enviados durante la jornada electoral por el Instituto Federal Electoral.

---

<sup>159</sup> Código Penal Federal, Diario Oficial, México, 14 de agosto de 1931, en vigor a partir del 17 de septiembre de 1931.

Por tal razón consideramos que de conocerse el texto anterior por los connacionales residentes en el extranjero ya que es su derecho, y por el nivel cultural que muchos de ellos tienen, a fin de no causar temor en sus familiares o amigos, ante los diferentes cambios de domicilio que llegan a tener, se les tiene que informar, cual es el alcance de la palabra indebidamente, para que no consideren que sus seres queridos están en riesgo.

Con la fracción II del artículo en comento, es necesario como parte de la información que tiene que dar el Instituto, se explique a los residentes en el extranjero, ¿Qué significa para el ámbito penal “interceptar”? ya que esto, podría llegar a confundirse con el concepto de “recibir”; por ejemplo, si un familiar, amigo o vecino, del posible votante en el extranjero se mantiene en el domicilio que dio el posible votante desde el extranjero cuando hizo solicitud o cualquier trámite relacionado con su derecho político electoral, y de no encontrarse en ese momento al llegar la información del Instituto Federal Electoral, el familiar, amigo, conocido o vecino no querrán recibir la documentación, aun cuando estuviese en la posibilidad de entregarla al destinatario, y la negativa sólo tendría un fin “no cometer el delito”.

Ya el hecho de anular o destruir la boleta electoral, ya sea en México o en el extranjero, ubica figuras diversas, como el robo de un documento oficial, o un daño en propiedad ajena.

El delito de violación de correspondencia, no tiene pena corporal, sin embargo debe preverse y sancionarse como delito grave cuando el tipo penal se cometa en cualquier proceso que tenga que ver con el voto de los mexicanos en el extranjero.

A continuación citamos artículos del Código Penal Federal, en el que se advierten una serie de acciones constitutivas de delitos que fácilmente podrían cometerse en el extranjero:

“Artículo 403.

Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;

II. Vote más de una vez en una misma elección;

III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;

IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;

V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;

VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;

VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;

VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;

IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;

X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;

XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o

promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o

XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Artículo 404. Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto. <sup>160</sup>

**Votar a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley.**

Este hecho no es difícil de cometerse, y las preguntas serían ¿A quién le constaría? ¿Quién denunciaría? Y ¿A quién le gustaría ser un denunciante en un proceso penal en México? por ejemplo en las elecciones del 2006, hubo aproximadamente casi tres mil solicitudes de registro para voto, sin embargo, se contaron como buenos aproximadamente treinta mil votos provenientes del extranjero, por lo que en esa diferencia de votos existe materialmente una imposibilidad para aseverar que todos esos votantes cumplieran con los requisitos de ley.

---

<sup>160</sup> Código Penal Federal, Diario Oficial, México, 14 de agosto de 1931, en vigor a partir del 17 de septiembre de 1931.

**Votar dos veces.** Por ejemplo los mexicanos que residen en Estados Unidos, cerca de la frontera o los que tengan el día de las votaciones que venir a México, pueden ejercer su voto por la vía postal, y luego pasar a México y votar en una casilla especial.

**Hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto.** Esta figura es muy peligrosa, ya que en el extranjero hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores mexicanos, para el momento en que emitan su voto a fin de orientarlo es fácil de cometerse en cualquier momento, ante la falta de información por parte del Instituto Federal de Electores, por lo que de hecho se muestra sugerente, ya que los electores en todo momento, se presume necesitaran de ayuda para dirigir su voto, momento que debe temerse, sobre todo cuando el número de electores en el extranjero sea grande, y los jefes laborales estadounidenses, que tengan relación con determinado partido político en México empiecen aumentar sus intereses y beneficios, por lo que se prevé que sugerirán y llegarán hasta obligar a sus trabajadores a votar por determinado partido político según sus conveniencias; consideramos, que es una conducta difícil de comprobar, aunque sería un ideal que existiera la difusión por parte del Instituto y la plena seguridad para nuestros connacionales por parte de nuestro Estado, de que su estabilidad laboral está segura y que las repercusiones en ese sentido no tendrían consecuencias en sus ingresos, en su trabajo, ni en su situación migratoria, lo cual por el momento no existe ni está previsto, por lo que México tiene que tomar las medidas necesarias.

**Recoger credenciales.** Existe la posibilidad de que personas, valiéndose de engaños, recojan credenciales de electores mexicanos en el exterior y soliciten ellos mismos las boletas, llenen los formatos respectivos aprovechándose del bajo nivel cultural de los connacionales, falsifiquen las firmas, reciban las boletas y las envíen con un voto.

**Compra de votos.** Es fácil comprar el voto, pues al tratarse de una boleta electoral, ésta puede ser entregada a cualquier persona para que ella la marque y deposite en el correo, ya que no existe garantía de que, quién acude a presentar las boletas electorales, acredite su personalidad jurídica.

**Alteración o destrucción de boletas.** La boleta requiere ser transportada a través del correo, lo que hace posible su alteración o destrucción.

**Comprometer el sufragio.** Es posible que las múltiples asociaciones u organizaciones de inmigrantes mexicanos en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos, financien el pago del correo a cambio de comprometer el voto a favor de algún partido político.

**Difusión de encuestas.** Es probable que los medios de comunicación extranjeros den a conocer los sondeos o encuestas de preferencias electorales, sin tomar en cuenta que existe prohibición en México acerca de realizarse durante los ocho días previos a la elección.

**Uso indebido de registro de electores.** En cada jornada electoral, en forma previa se creará un registro de electores en el extranjero mediante una lista. El problema que surge, para autoridades extranjeras y mexicanas, es que se puede dar un uso indebido por parte de los funcionarios electorales encargados de integrarlo.

**Delitos de funcionarios partidistas.** En el extranjero, los partidos pueden hacer uso indebido de los documentos como el listado de electores.

**Proporcionar datos falsos.** Para conformar el listado nominal, los radicados en el extranjero deben proporcionar copia de la credencial para votar, lo que hace muy fácil solicitar el envío de las boletas sin ser el titular.

Por lo tanto para entender como se podrán sancionar delitos cometidos en el extranjero en materia electoral, es necesario citar que el Código Penal Federal al respecto establece en sus artículos del 1° al 6° lo siguiente:

“Artículo 1. Este Código se aplicará en toda la República, para todos los delitos del orden federal.

Artículo 2. Se aplicará; así mismo:

- I. Por lo delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tenga efectos en el territorio de la República; y
- II. Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron.

Artículo 3. Los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a las leyes de ésta, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes. La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados.

Artículo 4. Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
- II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquirió; y
- III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en el que se ejecutó y en la República.

Artículo 5. Se considerarán como ejecutados en territorio de la República:

- I. Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales;

- II. Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. Esto se extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenezca el puerto;
- III. Los cometidos a bordo de un buque extranjero surto en puerto nacional o en aguas territoriales de la República si se turbare la tranquilidad pública, o si el delincuente o el ofendido no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad;
- IV. Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o en atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores. y
- V. Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

Artículo 6. Cuando se cometa un delito no previsto en este Código pero si en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicaran éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código y, en su caso las conducentes del Libro Segundo.

Quando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.”<sup>161</sup>

En cuanto a las sanciones que establece el Código Penal Federal a los funcionarios electorales, a los partidistas, a los candidatos y a los servidores públicos están reguladas del artículo 405 al 413 del citado ordenamiento.

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, corregido según fe de erratas del mismo diario del primero de noviembre de 1934 en los siguientes artículos con respecto de la competencia establece:

“Artículo 7.- En los casos de los artículos 2, 4 y 5 fracción V, del Código Penal será competente el tribunal en cuya jurisdicción territorial se encuentre el

---

<sup>161</sup> Código Penal Federal, Diario Oficial, México, 14 de agosto de 1931, en vigor a partir del 17 de septiembre de 1931.

inculpado pero si éste se hallare en el extranjero, lo será para solicitar la extradición, instruir y fallar el proceso, el tribunal de igual categoría en el Distrito Federal, ante quien el Ministerio Público ejercite la acción penal.

Artículo 8.- En los casos de las fracciones I y II del artículo 5 del Código Penal, es competente el tribunal a cuya jurisdicción corresponde el primer punto del territorio nacional a donde arribe el buque.

Artículo 9.- Las reglas del artículo anterior son aplicables, en los casos análogos, a los delitos a que se refiere la fracción IV del mismo artículo 5, del Código Penal.”<sup>162</sup>

En relación a como se desahogaran las diligencias, en caso de presentarse un proceso penal derivado de una conducta antijurídica en el extranjero, en los siguientes artículos del Código Adjetivo Penal se advierte:

“Artículo 58. Los exhortos dirigidos a los tribunales extranjeros se remitirán, con aprobación de la Suprema Corte de Justicia, por la vía diplomática al lugar de su destino. Las firmas de las autoridades que los expidan serán legalizadas por el Presidente o el Secretario General de Acuerdos de aquella y las de estos servidores públicos por el del Secretario de Relaciones Exteriores o el servidor público que él designe.

Artículo 59. Podrá encomendarse la práctica de diligencias en países extranjeros a los Secretarios de Delegaciones y a los Agentes Consulares de la República, por medio de oficio con las inserciones necesarias.”<sup>163</sup>

Con base en una revisión del Derecho Internacional, la Comisión de Especialistas de 1998, realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana relevante para el voto de los mexicanos en el extranjero. Lamentablemente en el documento se concluye que el Derecho Internacional permite que los Estados legislen con efectos extraterritoriales, respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para

---

<sup>162</sup> Código Federal de Procedimientos Penales, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de agosto de 1934, En vigor a partir del 1o. de octubre de 1934.

<sup>163</sup> Idem.

regular actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior. Las limitaciones a ese principio son:

1. Que no se pretenda una obligación de respeto por parte de las autoridades del Estado extraterritorial, a menos que ese respeto se haya convenido entre ambos Estados, como en el caso de los convenios de relaciones diplomáticas y consulares y los de extradición, o incluso que ambos hayan convenido cooperar para asegurar esa aplicación extraterritorial, como es el caso de los convenios de asistencia mutua en materia penal.

1. Que al aplicar extraterritorialmente una legislación del Estado territorial, se resuelva cualquier conflicto en que se entre con la legislación del Estado extraterritorial, sin mengua de la jurisdicción y soberanía de este último.

2. Que la aplicación de la legislación extraterritorial no incida en la paz, orden y buen gobierno del Estado extraterritorial o afecte derechos de personas públicas o privadas bajo su jurisdicción, pues en ese caso, el Estado territorial tendría que buscar su cooperación e incluso consentimiento mediante las gestiones diplomáticas necesarias.

3. Si bien el Derecho Internacional reconoce el derecho de los Estados a legislar normas cuyos efectos o aplicación son extraterritoriales, cualquier intento de tomar medidas para asegurar la ejecución, observancia y cumplimiento de esas normas en el Estado extraterritorial, requiere del consentimiento y cooperación de este último, en respeto al principio de que las únicas autoridades que pueden efectuar actos de autoridad que afecten los derechos e intereses de las personas, independientemente de su nacionalidad, son las autoridades competentes de ese Estado, conforme a las leyes locales. Es por ello que, tanto en los convenios de extradición, como en los de asistencia recíproca mutua en materia penal, las autoridades que actúan en el Estado extraterritorial son sus propias autoridades y no las del Estado territorial.

La aplicación de las normas mexicanas, directa o indirectamente relacionadas con el proceso electoral que ocurrirá más allá del territorio nacional, tendrá que darse con las limitaciones que impone el derecho de cada Estado. En consecuencia, es menester identificar en qué casos se requerirá de

la cooperación y anuencia del Estado extranjero; en cuáles esa cooperación y anuencia ya está convenida y, finalmente, en qué otros casos, nada de lo anterior resulta necesario.

En la legislación nacional, se identificaron instrumentos legislativos, cuyas disposiciones requerirán una aplicación extraterritorial al momento de celebrarse elecciones de los mexicanos en el extranjero. tales como:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Código Civil Federal.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Ley de Extradición Internacional.

Ley de Nacionalidad.

Ley General de Población.

Ley del Notariado para el Distrito Federal.

Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Ley del Servicio Militar.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley sobre la Celebración de Tratados.

Tratados bilaterales en materia consular; de cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica y de extradición.

La mayoría de los tratados de extradición que podrían resultar aplicables para someter a la justicia mexicana a quienes cometan delitos electorales, exceptúan los delitos políticos, por lo tanto el Instituto Federal Electoral requerirá el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para generar entendimientos con los gobiernos de los países de mayor concentración de

mexicanos, a fin de que los delitos electorales no se equiparen al concepto de delitos políticos.

Después de un análisis del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, así como de la Ley de Extradición Internacional, se concluye que se requiere satisfacer los siguientes requisitos para que la extradición sea concedida:

- Que se satisfaga el principio de doble criminalidad:
- Que la sanción consista en privación de la libertad de al menos un año;
- Que la extradición no sea solicitada por la Comisión de delitos políticos;
- En el caso de tratados celebrados con los Estados Unidos de América, que el delincuente no sea también nacional de ese país, y
- Que el delito no sea del orden militar.

Ante lo expuesto, debe quedar claro que en caso de que se cometa un delito en materia electoral en el extranjero, ya sea por un ciudadano mexicano, por un ciudadano mexicano que también sea ciudadano extranjero o por un extranjero, en contra de un mexicano o extranjero, y se configurara un delito, sería muy difícil investigarlo y sancionarlo, por lo tanto este es un elemento mas para considerar, que se debe desistir del voto de los mexicanos en el extranjero por las razones expuestas.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El derecho a votar en el exterior surge, de la concesión dada a las fuerzas armadas de países que se encontraban en beligerancia durante la segunda guerra mundial y posteriormente se les reconoció a los civiles éste derecho.

**SEGUNDA.** La actualidad de los derechos político-electorales está referida no sólo al derecho a votar, sino también a una gama de prerrogativas y libertades garantizadas por la Constitución y reguladas por las leyes, como son: el derecho a ser votado, el derecho de asociación, el derecho de petición en materia política, la libertad y el derecho de información, la libertad de prensa y, por supuesto, la obligación de ser partícipes de cada uno de estos derechos en los procesos políticos nacionales. Por lo que, la instrumentación incompleta para el voto desde el extranjero lo deja como derecho imperfecto.

**TERCERA.** Las demandas que supuestamente en materia de derechos políticos-electorales, hicieron los mexicanos desde el extranjero, como votar para elegir Presidente de la República, Gobernadores, Senadores, así como Diputados Locales y Federales, proviene de una idea equivocada, acerca de que su voto les generará beneficios.

**CUARTA.** México inicio la propuesta del voto de los mexicanos en el extranjero sobre una base diferente, ya que los millones de mexicanos en Estados Unidos, pueden llegar a cambiar el destino del país.

**QUINTA.** El voto debe ser en forma total para los ciudadanos de única nacionalidad mexicana y limitado para los ciudadanos con doble nacionalidad, quienes para cumplir con esa obligación, deberán satisfacer requisitos como: no tener mas de 5 años de ausencia de su país de origen y declarar su intención de regresar al país.

**SEXTA.** Los resultados de los votos de los mexicanos en el extranjero el 2 de julio del 2006, no dieron los resultados esperados y contribuyeron a crear confusión en la certeza y legalidad de la votación, sin embargo de insistir en la

instrumentación del voto no se debe de perder de vista que se trata de un voto residual.

**SÉPTIMA.** El voto de mexicanos en el extranjero no debe verse como botín de guerra ni esperanza de beneficio electoral, por el contrario, consideramos que el Estado debe preocuparse por proteger los derechos de los connacionales en el exterior y no hacerles creer que su voto influirá de manera determinante en la elección, y que como consecuencia obtendrían esa protección extraterritorial.

**OCTAVA.** La instrumentación del voto de los mexicanos en el exterior, tuvo un costo muy alto en el 2006 y, contrario a lo que se esperaba, políticamente no logró impactar a la sociedad mexicana residente en el extranjero, razón por la que se debe conscientizar en que su naturaleza es la de un voto residual.

**NOVENA.** En caso de no desistir en la obtención del voto desde el extranjero, es necesario que por economía y operatividad, se vote, por vía electrónica.

**DÉCIMA.** Es necesario reformar la legislación, de manera que no se afecten los logros obtenidos en materia electoral, como la confiabilidad y certeza en los procesos electorales federales, por el voto de los mexicanos en el extranjero.

**DÉCIMA PRIMERA.** Los gobernantes, tienen que ejercer su mandato con responsabilidad, no se debe encubrir el beneficio económico que dejan las remesas, con imposibles premios como el instrumentar a medias el voto de los mexicanos en el extranjero.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Es necesario que se haga un estudio a nivel nacional, para que los legisladores y demás actores políticos entiendan que, el instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero es prácticamente insostenible, más ahora que la política actual, y las legislaciones antimigrantes, aprobadas en Estados Unidos, han dado lugar al regreso de aproximadamente 200,000 mexicanos por año.

## PROPUESTAS

**PRIMERA.** Es necesario que se legisle, respecto de los ciudadanos que gozan de dos o mas nacionalidades, para que si es su deseo cumplir con la obligación de votar desde el extranjero, declaren bajo protesta, que: sus intereses están con México, que no tienen mas de cinco años de residir en el extranjero, que su intención es volver a su país, ya que su ausencia, se debió, a buscar un mayor beneficio económico, sin embargo, desde ese momento reconocen, que cuando abjuraron la bandera de su país de origen, lo hicieron bajo la ignorancia del alcance, todo lo anterior, bajo la medida de apremio de que si reinciden, y no cumplen con sus obligaciones político-electorales, sus prerrogativas quedarán suspendidas.

**SEGUNDA.** El voto de los mexicanos en el extranjero, se puede limitar, con fundamento en el artículo 2 fracción II de la Ley de Nacionalidad, siempre que ésta se reforme o adicione, en los artículos, 16 y 17, en los que el texto apropiado sería:

“Los mexicanos que residan en el extranjero, podrán votar en las elecciones de México, si al momento de ejercer su derecho previamente acreditan además de los requisitos previstos, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que cuentan con certificado de nacionalidad mexicana”.

Lo que garantizará que no han obtenido otra nacionalidad, o que renuncian expresamente a cualquier nacionalidad que les sea atribuida, así como toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALMEIDA, Lucinda. La Modalidad del Voto Postal o por Correo. 3ª ed., Editorial Instituto Federal Electoral, México, 2005.

BIDART CAMPOS, Germán, Democracia y representación, Buenos Aires, Argentina, 1992. 13 p. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Derecho Electoral.

CARPIZO, Jorge y VALADÉZ, Diego. El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002.

CARPIZO, Jorge. La Reforma Federal Electoral. 4ª edición, Edit. Editores Centro, México, 2002.

CARRILLO POBLANO, Manuel, Una aproximación Institucional al tema del Derecho al Voto de los Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero, 2ª ed., Editorial, Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, México, 2004.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. 4ª ed., Editorial Trillas, México, 2004.

GALVÁN RIVERA, Flavio, Derecho procesal electoral mexicano, México, D.,F., M Graw-hill, 1997. 586 p.

GÓMEZ-PALACIO, Ignacio, Procesos Electorales, 2ª ed., Editorial Oxford, México.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José L., Evolución funcional de las democracias representativas y los retos del México de hoy, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, 25 p. Ponencia presentada en el II congreso internacional de derecho electoral.

LÓPEZ MACÍAS, Jesús Gerardo, El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. 2ª ed., Editorial Lazcano Garza Editores, Monterrey, Nuevo León, México, 2005.

LUJÁN PONCE, Noemí, Tecnología y Proceso Electorales en México para la Votación del 2006, 2ª ed., Editorial Mundo Jurídico, México, 2004.

OROZCO GÓMEZ, Javier, El Derecho Electoral Mexicano, 2ª ed., Editorial Oxford, México, 2002.

OROZCO PIMENTEL, Mauricio, Las Reformas Electorales en México y el Sufragio de los Mexicanos en el Extranjero, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2004.

OSORIO, Luis Camilo, El Sistema de Justicia Electoral en Colombia, 3ª ed., Editorial Oxford, México, 2002.

PATIÑO CAMARENA, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano, 6ª ed., Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, México, 2000.

PFEIFFER ISLAS, Mario, La Reforma en Materia de Justicia Electoral y su Situación Actual, 4ª ed., Editorial Trillas, México, 2004.

SANDOVAL RAMÍREZ, Cuauhtémoc, El Problema del Voto de Nacionales en el Exterior, 3ª ed., Editorial Ángel Editor, México, 2003.

VALADÉS, Diego, La Doble Ciudadanía, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 2002.

ZUÑIGA, Víctor, El voto en el extranjero y sus consecuencias internacionales. 2ª ed., Editorial Siglo XXI. México, 2001.

### **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Civil Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Penal Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal para el Distrito Federal.

Ley de Amparo.

Ley del Notariado para el Distrito Federal.

Ley de Extradición Internacional.

Ley de Nacionalidad.

Ley General de Población.

Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Ley del Servicio Militar.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley sobre la Celebración de Tratados.

Tratados bilaterales en materia consular; de cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica y de extradición.

### **OTRAS FUENTES**

Acuerdo Político para la regulación del voto de mexicanos en el extranjero. México, D.F. a 6 de abril del 2004.

BUSTAMANTE, Jorge, Elecciones Mexicanas en E.U. El Financiero, México, D.F., 5 de julio, de 1998.

CARRILLO POBLANO, Manuel, Una aproximación institucional al tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, III Congreso Internacional de Derecho Electoral, S.N.E., S.E., México, Cancún Quintana Roo, 22 AL 25 de marzo de 1998.

CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, Retos Jurisdiccionales del Proceso Electoral Federal 2005-2006, Revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., T. LVI., No. 245, Enero-Junio, México, 2006.

FIX ZAMUDIO, Héctor, El Voto de los Mexicanos en los E.U., Revista Jurídica Mexicana. Vol. II. No. 212.

GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, El Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Ponencia inédita para ser presentada en el Seminario de Derecho Internacional. Iniciativa de Ley sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Congreso de la Unión, México, Agosto de 2000.

MOLINAR, Juan, Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero, Celebrada en la ciudad de México 2 y 3 de septiembre de 1998. 2ª edición, Edit. S.R.E., México, 2000.

QUIÑÓNEZ, Sam, Voto de Mexicanos en E.U. para el año 2006. Periódico Novedades, México D.F., 2003.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, Opinión Pública y Encuestas, Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral. Revista del Instituto Federal Electoral. No. 12. Vol. III, México, 2004.

VALADÉS, Diego, El Voto Allende la Frontera, Periódico Excelsior, 25 de mayo de 1998.

WOLDENBERG, José, Intervención del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral durante la reunión de trabajo con comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2006.

Cámara de Diputados. Congreso de la Unión.

<http://www.elvotodelosmexicanosenelexterior.com.mx>

Solicitud electrónica de Afiliación para Mexicanos residentes en el extranjero.

<http://www.pan.org.mx/inbas/Extranjero/solex.asp>

<http://www.mexicanosenelexterior.com.mx>

<http://www.secretariadegobernacion.com.votodelosmexicanosenelextranjero>

Publicado por Vuarnet, 2 de julio 2006.

<http://www.votodelosmexicanosenelextranjero/ocongresodelaunion/camaradediputados>