

885109



UNIVERSIDAD DEL INSTITUTO TEPEYAC  
DE IZCALLI. S.C.

---

---

"LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO,  
SUS DERECHOS POLITICOS ELECTORALES Y SU  
PARTICIPACION EN LA CONTIENDA DEL 2006".

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**LUIS RAUL AGUILAR SILVA**

m345252



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios, por brindarme la existencia y dotarme de salud, de fe para nutrir mi espíritu, y bendecir mis logros.*

*A mis padres Raul Aguilar y Carmen Silva, quienes no solo me dieron la vida, sino que además me educaron y me enseñaron a disfrutar trabajando con honestidad. Gracias por su ejemplo de rigidez y fortaleza constante ante los retos que se presentan en el arduo camino de la vida. Este logro es fruto de ustedes. Mil gracias por el amor y cariño que siempre me han demostrado.*

*A mi esposa Ana Jasso ya que sin su amor, respaldo e iniciativa, hubiese sido imposible disfrutar este gran momento de mi vida, de nuestra vida. Gracias Ana por esta oportunidad y por ser tan maravillosa con migo.*

*A mi pequeña Marycarmen, por que tú eres la personita que me motiva siempre a lograr mis metas y recuerda que tienes en mí a un gran amigo, que te apoyara por siempre, recuerda que el único limite es tu imaginación. Te amo.*

*A mis hermanos, Carlos, Michell y Jorge, que gracias a su cariño apoyo y la importancia de sus concejos me han ayudado a tomar decisiones certeras en mi vida, gracias por estar con migo.*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: PAUL AGUILAR SILVA

FECHA: 9-06-05

FIRMA: [Firma manuscrita]

“LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. SUS DERECHOS POLITICOS ELECTORALES Y SU PARTICIPACION EN LA CONTIENDA DEL 2006.”

TEMA	PAG
INTRODUCCION	
CAPITULO I. MARCO FEDERAL ELECTORAL	
DERECHO ELECTORAL.	
1. INTRODUCCION.....	2
2. CONCEPTO.....	2
3. ANTECEDENTES.....	5
4. OBJETO.....	8
5. SUJETOS.....	9
6. UBICACION DENTRO DE LA CIENCIA JURIDICA.....	9
7. RELACION CON OTRAS RAMAS.....	10
8. FUENTES.....	--
a) Constitucional.....	12
b) Leyes reglamentarias, reglamentos y manuales.....	14
c) Jurisprudencia.....	14
d) Resoluciones Jurisprudenciaies.....	16
9. INTERPRETACION.....	17
10. SISTEMA ELECTORAL.....	19
a) Concepto.....	19
b) Funciones de los Sistemas Electorales.....	20
c) Clasificación.....	21
-Mayoría: relativa y absoluta.....	21
-Representación proporcional.....	22
-Sistemas mixtos.....	23
-De otros sistemas.....	23

d) Sistema electoral mexicano.....	25
-Poder ejecutivo.....	26
-Poder legislativo.....	26
-Autoridades electorales.....	27
11. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	28
a) Antecedentes.....	28
b) Naturaleza jurídica.....	30
-Personalidad.....	30
-Organismo público.....	31
-Autoridad.....	32
c) Estructura y competencia.....	32
-Órganos de dirección.....	32
-Órganos ejecutivos y técnicos.....	33
-Órganos de vigilancia.....	33
d) Principios rectores.....	34
- Certeza.....	34
- Legalidad.....	35
- Independencia.....	35
- Imparcialidad.....	35
- Objetividad.....	35
- Profesionalismo.....	35
12. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	36
a) Antecedentes.....	36
b) Naturaleza jurídica.....	37
c) Estructura.....	38
d) Competencia.....	38
- Legislativa.....	39
- Administrativa.....	39
- jurisdiccional.....	40
13. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	40
a) Antecedentes.....	40
b) Naturaleza jurídica.....	41
c) Estructura.....	42
d) Competencia en materia político electoral.....	42
e) Párrafo tercero del artículo 97 constitucional.....	44

14. FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS ELECTORALES .....	48
a) Antecedentes .....	49
b) Naturaleza jurídica .....	50
c) Estructura .....	50
d) Competencia.....	51

## CAPÍTULO II. DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES

1. CONCEPTO.....	52
2. NATURALEZA JURÍDICA.....	53
3. NACIMIENTO.....	55
4. CIUDADANIA .....	55
a) Capacidad de goce y de ejercicio electoral .....	57
b) Perdida .....	58
5. TIPOS.....	58
6. VOTO ACTIVO.....	58
a) Concepto.....	58
b) Evolución histórica .....	60
c) Naturaleza jurídica .....	62
d) Requisitos.....	63
e) Ejercicio .....	63
f) Incumplimiento al ejercicio .....	64
7. VOTO PASIVO .....	65
a) Concepto.....	65
b) Evolución histórica .....	66
c) Naturaleza jurídica .....	68
d) Ejercicio .....	68
e) Requisitos.....	68
f) Incumplimiento al ejercicio .....	69
8. ASOCIACION INDIVIDUAL .....	70
a) Concepto.....	70
b) Evolución histórica .....	70
c) Naturaleza jurídica .....	73
d) Requisitos.....	73
e) Ejercicio .....	74
f) Incumplimiento al ejercicio .....	76

9. PETICIONES EN ASUNTOS POLÍTICOS.....	76
a) Concepto.....	76
b) Evolución histórica .....	77
c) Naturaleza jurídica .....	77
d) Requisitos.....	78
e) Ejercicio .....	79
f) Incumplimiento al ejercicio .....	79
10. OTROS.....	79
a) Reunión política .....	79
b) Observancia electoral.....	83
c) Libertad de expresión y de imprenta.....	82
d) Derecho a la información.....	83
e) Cultura política.....	83
11. PROTECCIÓN.....	84
a) Evolución histórica.....	85
b) Juicio de amparo .....	87
c) Juicio para la protección de los derechos políticos electorales .....	88
12.. SUSPNECION Y EXTINCION.....	88
13. OBLIGACIONES POLÍTICO ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS.....	91
a)Concepto.....	91
b) Evolución histórica .....	92
c) Naturaleza jurídica .....	92
d) Tipos.....	92
e) Incumplimiento y sanción.....	94
<b>CAPITULO III. INFORME FINAL DE LA COMISION DE ESPECIALISTAS QUE ESTUDIAN LAS MODALIDADES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EXTRANJERO</b>	
1. CONSIDERACIONES GENERALES .....	97



2. POBLACIÓN MEXICANA EN EDAD CIUDADANA EN EL EXTRANJERO (ESTIMACIONES AL AÑO 2000). .....	101
3. ZONAS DE ORIGEN DE LOS EMIGRANTES MEXICANOS .....	106
4. PATRONES DE CONCENTRACIÓN.....	108
5. PATRONES DE DISPERSIÓN.....	109
6. PATRONES DE ASENTAMIENTO Y LOCALIZACIÓN DE LAS CASILLAS ELECTORALES.....	110
7. PATRONES DE ASENTAMIENTO Y LOCALIZACIÓN DE LOS CONSULADOS .....	111
8. PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y DESEO DEL VOTO.....	112
9. POSIBLE ACCIONES DEL SERVICIO DE MIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN.....	115
10. MODALIDADES DE REGISTRO.....	118
11. CRITERIOS DE CONSTRUCCIÓN DE LAS MODALIDADES DE REGISTRO.....	119
12. MODALIDAD a). CON REGISTRO, CON PADRÓN Y CON Y CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA EXPEDIDA EN EL EXTRANJERO .....	121
a) Registro personal ante sedes en el extranjero del Instituto Federal Electoral .....	122
b) Registro en zonas de origen y puntos fronterizos, mediante módulos.....	122
13. MODALIDAD b). REGISTRO, CON PADRÓN Y TARJETA DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL CON FOTOGRAFIA EXPEDIDA EN EL EXTRANJERO.....	124
14. MODALIDAD c). SIN REGISTRO, SIN PADRÓN Y CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA EXPEDA EN MEXICO .....	126
15. MODALIDADES DE LA EMISIÓN DEL VOTO.....	129

16. DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS .....	136
17. CAMPAÑAS y MEDIOS DE FISCALIZACIÓN .....	140
18. AUTORIDADES ELECTORALES.....	143
19. ARREGLOS INTERNACIONALES .....	146
a). Con los órganos electorales.....	146
b). Con proveedores de materia electoral.....	147
c). Con los medios de comunicación.....	147
d). Con el Servicio de Inmigración y Naturalización.....	148
e). Con asociaciones cívicas de mexicanos.....	148
f). Con las autoridades locales.....	149
g). Con los vecinos inmediatos y organizaciones vecinales.....	149
h). Con los servicios postales .....	149
i). Con las compañías telefónicas y de informática.....	150
j). Con la Procuraduría General de la República.....	150
k). Con la Secretaría de Relaciones Exteriores .....	150
20. EL NUEVO LIBRO DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES .....	153
21. ASPECTOS PENALES .....	156
22. DE LO CONTENCIOSO EN MATERIA ELECTORAL .....	160
PROPUESTA.....	163
CONCLUSIONES.....	165
BIBLIOGRAFIA.....	169

# INTRODUCCION

## **INTRODUCCIÓN**

### **“LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, SUS DERECHOS POLITICOS ELECTORALES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA CONTIENDA DEL 2006”**

En la actualidad, el sistema electoral, es un tema de gran trascendencia en nuestro país, tiene un amplio alcance en el desenvolvimiento político, económico, social, cultural, etc. Estos aspectos se proyectan de una manera clara, repercutiendo en la forma de gobernar que ofrece el Estado, para los diferentes núcleos que conforman la sociedad. Lo cual es de interés y de suma importancia para la totalidad de los ciudadanos mexicanos. De una forma amplia podemos enmarcar en los derechos políticos electorales, las prerrogativas, derechos, obligaciones que nos confiere la propia carta magna y el particular alcance de nuestro derecho como ciudadanos mexicanos, en la participación que tenemos al ejercer nuestro sufragio, así como, los nacionales con residencia en el extranjero, que tienen el mismo derecho de hacer valer su sufragio que les confiere la Constitución, como órgano jurídico supremo.

Atendiendo al marco general de los derechos políticos electorales en México, y a su propia constitucionalidad no existe distinción en relación a ciudadanos, en la cual se clasifiquen por residir en el extranjero. Concretando que los mexicanos con residencia en el extranjero deben de gozar con su derecho al sufragio nacional, con el objeto de que México sea un país plenamente democrático, sin omitir el sufragio de los connacionales con residencia en extranjero.

Proyectando lo mencionado, en la adición de un capítulo en el código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral donde se instrumente el proceso para la elección de mexicanos en el extranjero, fundamentándolo con lo que establecen el artículo 35 de la constitución política Mexicana.

El punto de vista predominante en México es que la migración hacia los Estados Unidos corresponde básicamente a un fenómeno económico, de naturaleza laboral, que beneficia a ambos países. A Estados Unidos de América le beneficia contar con una mano de obra a la que, por razones de la asimetría de poder que caracteriza a las relaciones entre los patrones y los trabajadores migratorios, les pueden pagar menos que a la mano de obra nacional a la que puede sustituir en aquellas tareas que los trabajadores locales no están dispuestos a realizar. De ello cabría establecer que los trabajadores migratorios mexicanos son atraídos a Estados Unidos de América para desempeñar actividades que son tan legítimas como las utilidades que obtienen quienes los contratan en ese país. Por ello el interés de legislar sus derechos políticos electorales, de los cuales la carta magna los enviste de ese privilegio pero solo hace falta, que nuestros legisladores se pongan a trabajar de una manera concreta, para que se aplique esa prerrogativa a su favor, si bien es cierto que los connacionales que residen en el extranjero asciende a una gran cantidad, reflejándose la gran mayoría del 98 % que se encuentran residiendo en Estados Unidos de Norte América, siendo así una gran fuente de ingresos, que equilibran la economía de nuestro país.

En el primer capítulo se hace alusión al marco electoral federal vigente, se explica el Derecho Electoral, los Sistemas Electorales y

las Autoridades Electorales de nuestro país. Este breve análisis se realiza con la intención de ubicarnos en el inmenso mundo del Derecho en general.

En el segundo capítulo se describen los derechos políticos electorales de los ciudadanos tanto los que están incluidos en la Constitución como los que encontramos en la doctrina. De la misma manera se enuncian las obligaciones político electorales que deberán cumplir los ciudadanos mexicanos.

En el tercer capítulo hay un enfoque de manera general en relación a la serie de alternativas que podrían concretar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

# CAPÍTULO I

## **Capítulo I**

### **Marco electoral federal**

El estudio del presente capítulo, no tiene por objeto incursionar en el inmenso mundo teórico-conceptual de los puntos a tratar; ni mucho menos, ahondar en la vasta gama de trabajos que sobre la materia han desarrollado autores clásicos y contemporáneos.

El tratamiento del capítulo pretende dar una visión general, pero completa, de los elementos que conforman el marco electoral federal vigente, mencionando su composición, los conocimientos útiles que arroja la doctrina jurídica, para la mejor comprensión y ubicación de dicho marco electoral en el ámbito del derecho.

Tanto el derecho electoral, como los sistemas y autoridades electorales, son elementos que se abordan por separado y solamente se dividen en este capítulo con fines didácticos y para la mejor comprensión del tema, pues todos ellos son elementos ligados entre sí, y no puede concebirse uno sin la existencia de los demás.

Bajo esta perspectiva, será más fácil asimilar el tema de los derechos político electorales, pues entenderemos el fin que se busca al tutelarlos, la problemática que ocasionaría su estado de indefensión y los principios que rigen y deben regir todos los actos de las autoridades encargadas de su protección.

"Lo que resulta ineludible es la necesidad de sujetar todos los actos y resoluciones electorales, de autoridades, partidos



políticos, candidatos y ciudadanos, al principio de legalidad, así como perfeccionar los procedimientos e instituciones que son garantes del mismo. Esto debe ser el *desideratum* en materia político electoral".<sup>1</sup>

## Derecho electoral

### 1. Introducción

El Derecho Electoral Mexicano ha evolucionado notablemente en los últimos veinte años, ha incorporado elementos novedosos que consolidan esta rama jurídica a pasos agigantados pero eso sí, bien cimentados y fortalecidos con la participación de los distintos sectores de la sociedad. Basta recordar que hasta antes de 1980 existían pocos estudios sobre la materia, tal vez por la poca utilidad que tendrían dentro de un sistema gobernado por un solo partido político. En 1977, hoy en día son cientos y la alternancia también se ve reflejada en Congresos Locales, Gobernadores, Diputados, Senadores y Presidente de la República.,

### 2. Concepto

Para estudiar el concepto de Derecho Electoral debemos partir de las dos voces que lo integran. En primer lugar Derecho, definir el concepto es uno de los problemas más arduos de todos los que encierra esta ciencia. Entre los autores no hay acuerdo en su definición, lo que explica el gran número de acepciones que

---

<sup>1</sup> FRANCO GONZÁLEZ Salas, José Fernando. "La Calificación de las Elecciones en Derecho y Legislación Electoral, Problemas y Proyectos". Justicia Electoral, Revista del TRIFE Vol. IV. No. 5. México, 1995. p. 179.

existen, en segundo lugar por derecho entendemos a las facultades otorgadas a las personas (derecho subjetivo), al conjunto de normas jurídicas (derecho objetivo), incluso al estudio, comprensión e investigación científica (ciencia del derecho), sin dejar a un lado que es, al mismo tiempo, historia, filosofía, arte y técnica. Por lo que toda definición propuesta solo abarcará una parte del inmenso mundo del derecho.

Eduardo García Maynez señala que el derecho "es el conjunto de normas externas, bilaterales, heterónomas y coercibles, que pretenden la realización de la justicia u otro valor social, surgidas de la voluntad de los hombres para la satisfacción de sus necesidades y que los motiva a través de castigos y recompensas".<sup>2</sup>

Ahora bien, el Derecho Electoral, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es todo lo que guarda relación con la elección, entendiéndose por esta la acción y efecto de elegir, palabra que deriva del latín eligere que quiere decir escoger o preferir a una persona, objeto o idea para un fin. Al unir el significado de dichas voces tenemos, por un lado, normas jurídicas que surgen para satisfacer las necesidades de los hombres en sociedad, y por otro, la acción y efecto de escoger o preferir algo determinado.

Dieter Nohlen, doctor alemán, define al Derecho Electoral como un "conjunto de leyes jurídicas que regulan la elección de individuos o representantes para ocupar los cargos públicos",

---

<sup>2</sup> GARCIA Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. p. 4.

además lo considera en dos sentidos: uno amplio y otro restringido.

El primero, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de los órganos representativos. El segundo, contiene solo aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos."<sup>3</sup>

Javier Orozco considera que el Derecho Electoral "es un conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso electivo, de los órganos representativos y de las decisiones ciudadanas expresadas a través de la democracia semi-directa".<sup>4</sup> Para Luis Ponce de León, "el derecho electoral es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica".<sup>5</sup>

De los conceptos anteriores, resulta claro que el derecho electoral mexicano está compuesto por aquellas disposiciones jurídico-positivas que permiten la actualización no sólo de la soberanía popular, sino de la naturaleza misma de la República

---

<sup>3</sup> NOHLEN, Dieter. "Diccionario Electoral". Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Costa Rica, 1989. p. 211.

<sup>4</sup> HOROZCO Gómez, Javier. "Estudios Electorales". Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México, 1999. p. 4.

<sup>5</sup> PONCE DE LEÓN Armenta, Luis. "Derecho Político Electoral". Editorial Porrúa, SA Segunda edición. México, 1998. p.4.

representativa, democrática y federal, marcada en los artículos 39, 40 Y 41 de la Constitución.<sup>6</sup>

### 3. Antecedentes

El derecho electoral se manifiesta en nuestra Constitución y en las leyes reglamentarias de contenido electoral, por ello hemos de analizar las modificaciones e innovaciones presentadas en nuestro país. Cabe comentar, con verdad de Perogrullo, que los acontecimientos sociales inciden directamente en la concepción y estructura de los distintos ordenamientos jurídicos, toda vez que se trata de fuentes reales del derecho.

Así tenemos que después del movimiento de independencia, y estando vigente la Constitución de Cádiz, las leyes electorales sufrieron modificaciones a lo largo del siglo XIX, pero, no obstante la lucha entre conservadores y liberales, los principios permanecieron más o menos constantes entre 1812 y 1911. Predominó la elección indirecta en primer y segundo grado, incluso hasta tercer grado.<sup>7</sup> Tanto en el voto activo como en el pasivo, se determinó el criterio censatario económico, que exigía una renta anual o propiedad inmueble para tener derecho a ejercerlo. Las autoridades electorales eran de carácter municipal o local y, se estipuló un padrón previo a la elección.

La legislación electoral en el periodo revolucionario, estableció el voto como una prerrogativa y se consolidó como universal. Los ordenamientos que rigieron fueron: Ley Electoral de 1911, Ley

---

<sup>6</sup> OROZCO Henríquez, J. de Jesús. "Consideraciones Sobre los Principios y Valores Tutelados por el Derecho Electoral Federal Mexicano". Justicia 6 Electoral. Revista del TEPJF. Número 9. México, 1997. p. 88

<sup>7</sup> SERRANO Magallón, Fernando. "Desarrollo Electoral Mexicano". IFE. México, 1995. p. 29.

Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 1916 y Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918.

Entre los periodos presidenciales de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón surgió el sistema de partidos y, mediante la reforma a la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, se estableció el requisito de una credencial de elector, así como la instalación de casillas electorales en las fechas y lugares correspondientes y la creación de una comisión escrutadora del senado en el conteo de la votación.

En 1929, a fin de posibilitar que los conflictos entre la clase política se solucionaran en su seno, el entonces presidente Plutarco Elias Calles convocó a la formación del Partido Nacional Revolucionario, antecedente mediato del Partido Revolucionario Institucional. En 1933 se consagra en la Carta Magna el principio de no reelección absoluta del Presidente de la República. Debido al crecimiento demográfico, se establecieron nuevas demarcaciones para las secciones y los distritos electorales.

Con la promulgación de la Ley Electoral Federal de 1946, se creó un organismo electoral: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. En 1951 se incorporaron elementos novedosos tales como el Registro Nacional de Electores y los Centros de Cultura Cívica. Fue en 1953 cuando se concibió a la mujer como sujeto de derechos políticos.

Luego del movimiento estudiantil de 1968, se reforma la Constitución y la ley electoral para ampliar la participación de los jóvenes a partir de los 18 años y se redujo el requisito para ser elegido diputado federal, de 25 a 21 años, y de 35 a 30 años

para ser senador. La Ley Federal Electoral de 1973 amplió la participación de los partidos políticos y en las comisiones locales y distritales adquirieron voz y voto, obtuvieron la facultad para proponer a los integrantes de las casillas y se ampliaron sus prerrogativas para utilizar los medios de comunicación masiva.

Durante el sexenio de López Portillo, la Constitución fue modificada para considerar a los partidos políticos como entidades de interés público, otorgándoles acceso permanente a medios de comunicación y por primera vez, se le proveía de subsidios dependiendo de los votos obtenidos. Se instituyó el recurso de reclamación en materia electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Cámara de Diputados pasó a 400 curules, 300 por el principio de mayoría relativa y 100 por el de representación proporcional. Estos cambios fueron contenidos en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

Con la promulgación del Código Federal Electoral, en 1987, la Cámara de Diputados volvió a incrementar el número a 500; 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Así también, se constituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral con autonomía del Colegio Electoral. En 1990, con la apertura del senado a la oposición, se publica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que adaptó las exigencias de la tendencia política nacional y favoreció el juego democrático. Se crea finalmente el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Con reformas posteriores se eliminó totalmente la calificación política de las elecciones, se amplió el marco de competencia de

los observadores nacionales y extranjeros, y se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial.

#### 4. Objeto

El derecho electoral no sólo abarca al conjunto de normas jurídicas que regulan simplemente la emisión del sufragio, pues existen una serie de actos, etapas, instrumentos, actores y organismos que requieren normatividad especial, siendo parte de un todo. Incluye un conjunto de conocimientos más amplio, abarcando principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos. Significa también ciencia, teoría y un saber crítico sobre las normas. Para Francisco Berlín, el derecho electoral tiene un doble contenido: "a) electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes y b) de participación y control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos".<sup>8</sup>

Existen dos ámbitos de aplicación bien definidos: uno administrativo, referente a la organización de una elección y otro jurisdiccional, que corresponde a la impartición y procuración de la justicia. Por la naturaleza de las funciones, el primero tiene que ver con la coordinación y manejo de recursos humanos, materiales y documentos. El segundo, aplica el derecho a casos concretos para buscar una solución o para perseguir un delito.

---

<sup>8</sup> BERLIN Valenzuela, Francisco. "Derecho Electoral", Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. p. 186.

Estos ámbitos se integran en un proceso continuo de interrelación para alcanzar un solo objetivo: la integración de los órganos públicos, por la vía de las elecciones.

## 5. sujetos

Frente al aspecto bilateral de las normas,<sup>9</sup> la regulación jurídica establece en todos los casos y materias, relaciones entre distintas personas. Al obligado comúnmente se le llama sujeto pasivo de la relación. A la persona autorizada para exigir la observancia de la norma, suele ser llamado sujeto activo.

Como se desprende del artículo 3, párrafo I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por sujetos activos tenemos al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal Y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia, en virtud de ser éstos los únicos facultados para la aplicación de las normas electorales del Código invocado. Ahora bien, al tenor de ésta idea, los *sujetos pasivos* son los ciudadanos, los candidatos, las agrupaciones políticas y los partidos políticos nacionales, pues son los obligados a la observancia de la legislación.

## 6. Ubicación dentro de la ciencia jurídica

Partiendo de que el derecho no se divide, pues dividir es partir, pero sí puede clasificarse; en la ciencia jurídica ubicamos al derecho electoral en la rama del derecho público, toda vez que lo

---

<sup>9</sup> GARCIA Maynez, Eduardo. *Op. Cit.* Cuadragésimocuarta edición. México, 1992. pp. 15 Y 16.: "Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Frente al jurídicamente obligado encontramos siempre a otra persona, facultad a para reclamarle la observancia de lo prescrito."



delinean tres aspectos elementales: organización del Estado, actividad del Estado y relación de los particulares con los tribunales de justicia.

A juicio de Luis Ponce de León, el derecho electoral se ubica dentro del derecho político, pues predominan las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados. El derecho político permite plasmar en la legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales, contenidos científicos de ciencia jurídica, ciencia política y ciencia económica y ha sido denominado erróneamente como derecho público. Es derecho político porque al regular y armonizar relaciones entre gobernantes y gobernados garantiza al Estado como organización política. Dentro de la clasificación del derecho político encontramos también al derecho constitucional, al derecho administrativo, al derecho penal, al derecho fiscal y al derecho municipal.<sup>10</sup>

## 7. Relación con otras ramas

Considerando que todas las ramas del derecho se interrelacionan, el derecho electoral realmente se vincula con todos los contenidos del derecho y con todas sus ramas, sin embargo, a continuación se describe la relación con algunas materias.

Derecho Constitucional: La base del derecho electoral la encontramos en el derecho constitucional, ya que estudia la norma suprema y la integración de los órganos públicos; en la norma suprema, se encuentran las normas básicas electorales y en la integración, están señalados los tiempos y las etapas para

---

<sup>10</sup> PONCE DE LEÓN Armenta, Luis. *Op. Cit.* p. 11.

su conformación. El derecho constitucional anticipa, entre otros aspectos, las relaciones entre gobernantes y gobernados, y de dicho vínculo delimita los aspectos fundamentales sobre la elección de los gobernantes y la designación de los servidores públicos así como su correspondiente remoción. El vínculo del derecho constitucional con el derecho electoral resulta evidente por la necesidad de normatividad para la conducción política.

Ciencia Política: La relación es estrecha en virtud de que el derecho electoral se nutre de las reflexiones y contenidos de la ciencia política. Más aun, las reflexiones de la ciencia política se complementan con las reflexiones doctrinarias electorales de la ciencia del derecho, las que pueden transferirse a la legislación electoral, a la jurisprudencia en materia electoral y a las resoluciones correspondientes.

Derecho Político: Las normas electorales suelen ser motivo de debate y concertación política, en ese aspecto, el derecho político lo analiza, pues su campo es el estudio de la estructura dinámica de la organización política, sus relaciones y funciones.

Derecho Penal: Siendo la materia que regula la acción u omisión de conductas humanas que constituyen un delito. La aplicación de la legislación electoral puede generar conductas delictivas que son atendidas por el derecho penal. La variante de los delitos electorales se ha incorporado recientemente en su cuerpo punitivo. Su fin no solo es el castigo legal de los culpables de un delito de esta naturaleza, sino que también, protege un bien jurídico: el proceso electoral.

Derecho Administrativo: La relación existe en el sentido de que algunos contenidos del derecho administrativo se aplican para la organización de las elecciones.

## 8. Fuentes

Entre los tratadistas de la materia, las fuentes del Derecho son de tres especies: históricas, reales y formales. Así, las fuentes históricas se encuentran en todos aquellos documentos legales o manifiestos políticos que contienen algún sesgo electoral y, a pesar de que no están vigentes, sirven para tomar datos o ideas como antecedentes que se requieren para la creación del derecho. Entre las más importantes destacan los libros, archivos, artículos, leyes derogadas, jurisprudencia superada, resoluciones jurisdiccionales impugnadas y revocadas, informes técnicos y jurídicos, etc.

Las fuentes reales son aquellos problemas socio-jurídicos o situaciones reales presentados en la sociedad, que generan la creación del derecho. En materia electoral tenemos las elecciones, la alternancia en el poder, la transición a la democracia, el pluralismo político la lucha constante por el poder político, etc. Las fuentes formales son las formas o procesos mediante los cuales se crea el derecho electoral. Se constituye por la legislación vigente, la jurisprudencia, resoluciones jurisdiccionales y la doctrina.

a. Constitución: El fundamento constitucional del derecho electoral federal se encuentra inserto en los artículos 8, 9, 14, 33, a 36, 38, 41, 49 a 70, 73, 74, 80 a 89, 94, 116, 122 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los derechos fundamentales de los ciudadanos de la república están contemplados en los artículos 8, 9, 14. El 33, prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos del país. La ciudadanía mexicana, sus prerrogativas y obligaciones las encontramos en los artículos 34, 35, 36 y 38.

El artículo 41 reviste especial importancia pues en él observamos las cuatro bases para la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas a efecto de lograr la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. La base primera reglamenta a los 'partidos políticos como entidades de interés público; la base segunda contiene el derecho de los partidos al acceso a medios de comunicación social y al financiamiento de sus actividades; la base tercera refiere al Instituto Federal Electoral como el organismo público autónomo que tiene a su cargo la organización de las elecciones, y la base cuarta establece el sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los autos y resoluciones electorales.

Los artículos 49 a 70, 73, 74, 80 a 89 y 94 disponen la división de los poderes de la unión e incorpora al Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial de la Federación. El artículo 116 señala las normas y principios generales, en materia electoral, para las entidades federativas. El artículo 122 contiene la organización política del Distrito Federal e introduce la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El 130 dispone que los ministros de culto tienen derecho a votar pero no a ser votados, les prohíbe asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo a

favor o en contra de candidatos, partidos o asociación política alguna.

b. Leyes, reglamentarias, reglamentos y manuales: Los ordenamientos jurídicos vigentes que reglamentan las actividades en materia electoral federal son: a) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; b) Ley General del Sistema de Medios Impugnación en Materia Electoral; c) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación -Artículos: 1, 10, 68 a 104 Y 184 a 241-; d) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la consulta potestativa del ministro instructor al Tribunal Electoral, en inconstitucionalidad de leyes electorales; e) Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal-Artículos: 401 a 413-; f) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos -Artículos: 15 a 20 y 59 a 61-; g) Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; h) Reglamento de la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República Artículos: 1, 2, 3, 12, 13 Y 51 a 56-; i) Reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales por sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socio-económica y política; j) Estatuto del Servicio Profesional Electoral; y, k) Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales.

c. Jurisprudencia: Como parte de la ciencia jurídica, el derecho electoral tiene manifestación a través de la jurisprudencia, palabra compuesta por los vocablos latinos *jus* y *prudentia*, cuyo significado es prudencia de lo justo. "La prudencia es una virtud

intelectual que permite al hombre conocer lo que debe evitar; referida a lo jurídico, la prudencia es la virtud que discierne lo justo de lo injusto"<sup>11</sup> Conocida también como "la ciencia del derecho",<sup>12</sup> la jurisprudencia es "la parte del derecho que se constituye en los tribunales autorizados con motivo de la interpretación, complementación, integración y aplicación de la legislación vigente y que se expresa mediante normas jurisprudenciales obligatorias y sus precedentes para regular las relaciones humanas y su entorno natural con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica"<sup>13</sup> Encontramos la jurisprudencia electoral prevista y autorizada en los artículos 232 a 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Para que un criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral [Art. 232 LOPJF].

Es importante señalar que la jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos, para las Salas y el IFE. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades. Como vemos, la aplicación de la jurisprudencia electoral va más allá de los órganos jurisdiccionales y también, se torna obligatoria, para las autoridades electorales no jurisdiccionales del ámbito federal y local. Gudiño Pelayo afirma que la jurisprudencia solamente vincula a órganos jurisdiccionales, y no así a los poderes Legislativo y Ejecutivo, como debería de ser, lo

---

<sup>12</sup> INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo 11.

<sup>13</sup> REAL Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". Editorial Espasa Calpe, SA Vigésima edición, tomo 11. España. 1994. p. 805.

que constituye una falla estructural del sistema jurídico mexicano que hasta la fecha no se le ha tomado suficiente conciencia.<sup>14</sup>

La actual legislación electoral denomina Tesis Relevante a la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al aplicar, interpretar o integrar una norma al caso concreto, el cual se compone de rubro y texto. La Tesis de Jurisprudencia se conjunta con las tesis relevantes que contienen el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, y han sido sostenidas en forma no interrumpida por una en contrario<sup>15</sup>

Hasta el inicio del año 2001, existen tres épocas de jurisprudencia electoral. La primera relaciona 44 jurisprudencias y corresponde al período 1991-1994. La segunda abarca del número 45 al 104, Y corresponden al período 1994-1997.<sup>17</sup> La tercera época contiene 16 tesis de jurisprudencia y 57 tesis relevantes. Cabe aclarar que la primera y segunda época fueron emitidas y publicadas en la memoria 1991 y 1994 por el entonces Tribunal Federal Electoral, mientras que la tercera época, contenida en la memoria 1997, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>16</sup>

d. Resoluciones jurisdiccionales: Cuando una resolución ha causado ejecutoria, es norma jurídica y por lo tanto es coercible y externa, que debe ejecutarse para salvaguardar el orden jurídico establecido. Las resoluciones jurisdiccionales son

---

<sup>13</sup>PONCE DE LEÓN Armenta, Luis. "La Nueva Jurisprudencia Agraria Sistematizada". Editorial Porrúa S.A. México, 1996. p. 5.

<sup>14</sup>GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. "Reflexiones en Torno a la Obligatoriedad de la Jurisprudencia". Revista Ciudad C.i.u.d.a.d.a.n.o. Junta Local Ejecutiva del IFE. En el Distrito Federal. México, 1998. pp. 287-289.

<sup>15</sup>TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Memoria 1997". México, 1998. pp. 287-289.

<sup>16</sup>ELIZONDO Gasperín, Ma. Macaria. "Marco Constitucional y Legal de la Jurisprudencia en Materia Electoral".

interlocutorias y de fondo. Las resoluciones interlocutorias son resoluciones de trámite procesal muy importantes, toda vez que en ellas ha de observarse rigurosamente las normas jurídicas aplicables. Las resoluciones de fondo están constituidas por las sentencias o resoluciones, en estricto sentido, que resuelven el fondo de un asunto.

## 9. Interpretación

En el artículo 3, párrafo 2 del COFIPE, se observa una novedad interesante, ya que las reglas de interpretación. Aunque es cierto que en el mundo jurídico la interpretación debe hacerse con base en ciertos principios, no está de más que las leyes lo precisen. En las funciones electorales existen personas no especializadas en derecho y, en la medida de lo posible, se debe evitar la interpretación aislada de los preceptos legales y sacar de contexto las expresiones gramaticales, con desconocimiento de la explicación sistemática, que obliga a interpretar cada artículo a la luz del contexto global del ordenamiento jurídico en cuestión.

La interpretación funcional tiene por objeto cumplir con la tarea fijada por el legislador, de tal suerte que al desentrañar el contenido de una norma, no deje de lograrse el fin general para el cual se elaboró.<sup>17</sup> La referencia al artículo 14 constitucional, es en el sentido de que si no hay disposición legal aplicable a un asunto o caso concreto por resolver, la autoridad electoral ha de actuar con apego a los principios generales del derecho.

---

<sup>17</sup> ANDRADE Sánchez, Eduardo. "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Editorial Harla, SA de C.V. Primera edición. México, 1991. pp. 225 Y 226.



La interpretación gramatical precisa el significado del lenguaje legal empleado en determinado precepto jurídico. Atiende a los términos gramaticales de su texto. Busca el sentido exacto de una norma específica, deduciéndolo de las mismas palabras, de su lugar en la frase, de la sintaxis y de su puntuación. Su aplicación es práctica cuando el texto legal es tan claro que no surge ninguna duda sobre el pensamiento de sus redactores.

El criterio sistemático determina el sentido y alcance de una disposición. Tiene una premisa, determinado precepto legal no existe solo en ningún ordenamiento, por lo que su intérprete debe vincularlo lógicamente con los demás. Evita una interpretación aislada de una sola disposición.

El criterio funcional toma en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión. Aunque éste contexto funcional es complicado, primordialmente busca el fin que persiguen las normas jurídicas, la intención del legislador que le dio vida y la intención del legislador contemporáneo al momento de la interpretación.<sup>18</sup>

Ante la inquietud de saber que criterio seguir para interpretar una norma, existe la siguiente Tesis Relevante emitida por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral:

"CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA. (...) la enunciación que hace el artículo 3 del Código de la materia respecto de estos criterios de interpretación jurídica, no implica que se tenga que aplicar en el orden en que están referidos, sino en función del que se estime más conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva".<sup>19</sup>

## 10. Sistema electoral

### a). Concepto

Los franceses Cotteret y Emeri describen al sistema electoral "como un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados".<sup>20</sup> De Carreras y Valles, afirman que "es el conjunto de normas, instituciones y prácticas que configuran los procesos electorales de una sociedad dada"<sup>21</sup>El doctor en ciencias sociales, Leonardo Valdés, dice que "los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política".<sup>22</sup>A decir de Javier Orozco, los sistemas electorales son "los procedimientos técnico-jurídicos establecidos para elegir representantes".<sup>23</sup> Por lo expuesto, es válido entender que sistema electoral como aquellas reglas y

---

<sup>19</sup> OJESTO MARTÍNEZ Porcayo, J. Fernando. "Estudio Sobre el Orden Público, la Interpretación Normativa y los Principios de Constitucionalidad y Definitividad en Materia Electoral Federal". Justicia Electoral, Revista del TEPJF. Número 9. México, 1997. pp. 77-81.

<sup>20</sup> INSTITUTO Federal Electoral; INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas; y, UNIVERSIDAD Nacional Autónoma de México. Sistema de Información Jurídico Electoral IFE Jure v 1.0. Copyright (or. UNAM-IFE-IJ. México, Marzo 2000. Folio 232.

<sup>21</sup> COTTERET, Jean Marie y EMERY, Claude. "Los Sistemas Electorales". Ediciones Oikos-Tau SA España, 1973. p. 15

<sup>22</sup> CARRERAS de, Francesco y VALLES, Joseph M. Las Elecciones". Editorial Blume. España, 1977. p. 99.

<sup>23</sup> VALDES Zurita, Leonardo. "Sistemas Electorales y de Partidos". Cuadernos de divulgación de la cultura. Democrática. IFE. No. 7. México, 1995. p. 9.

procedimientos que deben seguirse para la designación de representantes populares.

#### b). Funciones de los sistemas electorales

El sistema electoral recibe votos en sus distintas formas y arroja como resultado, órganos de gobierno y/o de representación legítimos. Es decir, la diversidad de voluntades que expresan los votantes mediante la simple marca de una boleta, forma parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente, el cual tiene por objeto establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda. Las funciones básicas de los sistemas electorales se encuentran contenidas en leyes electorales, las cuales han de predecir y resolver las circunstancias presentadas en contiendas electorales.

Resulta interesante mencionar que cada sistema electoral influye directamente en el aumento o disminución de partidos políticos. Los sistemas electorales marcan las formas y requisitos para elegir representantes populares que son postulados por los partidos políticos, al obtener los resultados electorales, nos mostrarán la presencia y fuerza partidista, es decir, el sistema de partidos, ya sea un tripartidismo o multipartidismo o bien, el dominio de un sólo partido. Pero así también, son los mismos partidos políticos quienes crean la legislación electoral, por ello, han de estudiar los mecanismos más apropiados a la realidad política de su país, para la adopción de un sistema electoral.

---

<sup>23</sup> OROZCO Gómez, Javier. Op. Cit. 13.

### c). Clasificación

Existen tres tipos o modalidades básicas de los sistemas electorales, la polémica es aguda al discutirse cual de ellos es el mejor: sistema de mayoría, sistema de representación proporcional y sistema mixto. En su forma pura, sólo se aplican en algunos países.

- Mayoría: relativa y absoluta: El sistema de mayoría es el antecedente más lejano y sencillo de los que existen, "consiste en que el candidato que obtiene el mayor número de votos en una contienda es el que resulta ganador".<sup>24</sup> Encontramos dos variantes en este sistema, la mayoría relativa y la mayoría absoluta.

La mayoría relativa se aplica en distritos uninominales, es decir, en áreas o partes donde, en cada una de ellas se elegirá a un solo representante popular, razón por la cual se le conoce como uninominal. "Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene el mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta".<sup>25</sup>

La mayoría absoluta pretende que el triunfador en una elección tenga, efectivamente, el apoyo de la mayoría de los votantes. Habrá un ganador cuando uno de los candidatos obtenga al menos el 50 por ciento más uno del total de los votos emitidos. A

---

<sup>24</sup> ALVAN Rivera, Flavio. "La Facultad Indagatoria de la Suprema Corte en Materia Electoral". Justicia Electoral, Revista del TRIFE. Vol. IV. Número 6. México, 1995; ELÍAS Musi, Edmundo. "Propuesta Para Derogar el Párrafo Tercero del Artículo 97 Constitucional". Justicia Electoral, Revista del TEPJF. Número 10. México, 1998; y, TENA Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. Trigesimaprimer edición. México, 1997. pp. 550-558.

<sup>25</sup> VAIDÉS Zurita, Leonardo. Op. Cit. p. 11.

éste sistema normalmente se le asocia con más de una vuelta de votación, por lo que se fijan límites para el número de candidatos participantes en vueltas subsecuentes.

La crítica más fuerte que enfrenta el sistema de mayoría tiene que ver con los efectos de sobrerepresentación, reflejados en los órganos legislativos. Por ejemplo, un partido político que gane en todos los distritos uninominales, por mayoría relativa, puede ocupar todos los cargos disputados, aunque la diferencia de votos entre el primer lugar y el segundo lugar sea mínima, quedando así sobrerrepresentado.

- Representación proporcional: A diferencia del sistema de mayoría, el sistema de representación proporcional intenta resolver el problema de la sobrerepresentación. Los partidos políticos reciben tantos representantes como corresponda a la proporción de su fuerza electoral. Se busca un equilibrio entre el porcentaje de votos que obtiene cada partido. con el número de representantes asignados a los órganos legislativos y de gobierno.

Su aplicación es en demarcaciones grandes o en las llamadas circunscripciones plurinominales, donde participan los partidos con listas de candidatos, los electores votan por un bloque, por ello plurinomial. Aunque asegura una forma más equitativa de representación, se le ataca argumentando que realmente el ciudadano pierde el derecho de elegir a su propio representante, ya que el orden de la lista de candidatos lo establecen los dirigentes de los partidos políticos. Más que por un candidato, el voto se otorga a un partido o un programa determinado.

- **Sistemas mixtos:** Mezclan elementos básicos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional para la integración de los órganos legislativos. Su objeto es compensar la sobrerrepresentación originada por el sistema de mayoría, para ello, una sección del órgano legislativo se elige por representación proporcional. De ésta forma queda equilibrada la presencia de las fuerzas políticas de un país. Existen muchas variantes de este tipo de sistemas, pero por lo regular se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, la cual es complementada con representaciones adicionales por representación proporcional.

Los sistemas mixtos determinan el porcentaje mínimo de votación que han de obtener los partidos para participar en la distribución de la lista adicional, establecen también si el partido mayoritario participa o no en la distribución, e impone, en algunos casos, un tope máximo de curules para los partidos mayoritarios, con lo cual, asegura que la pluralidad política de la sociedad se vea plenamente reflejada en su gobierno.

- **Otros sistemas:** Algunos países adoptan sistemas que no pueden considerarse dentro de los ya descritos, como el caso del sistema de voto único, no transferible, aplicado en Japón. Sirve para elegir a sus 512 Shugi-in, quienes conforman la Cámara de Representantes Japonesa. En cada uno de los 130 distritos plurinominales se eligen de tres a cinco representantes, los ciudadanos tienen un solo voto y deben otorgarlo a alguno de los candidatos presentados por los partidos. Ganan los candidatos con la mayor cantidad de votos y que superen el umbral mínimo establecido, que equivale a la cuarta parte del cociente electoral

simple, resultante de dividir el total de votos válidos entre el número de curules a cubrir.

El doctor en ciencias sociales, Leonardo Valdés, en su obra sistemas electorales y de partidos publicada por el Intitulo Federal Electoral, hace una descripción del voto alternativo, un sistema muy complejo que se aplica en Australia. Se eligen 148 representantes en sendos distritos uninominales y los votantes marcan su primera y segunda preferencia respecto de los candidatos postulados por los partidos.

La primera etapa del escrutinio otorga el triunfo al candidato que haya obtenido más del 50 por ciento de los sufragios emitidos por los electores en su primer voto. Si nadie resulta así electo, se elimina al candidato con menos preferencias y se distribuyen sus votos de acuerdo con las segundas preferencias asignadas por sus votantes. Se realiza el segundo conteo, quien logre la mayoría absoluta es el triunfador. Si nadie lo logra, se elimina al segundo menos votado para distribuir sus votos en función de las segundas preferencias. Por último, el candidato electo tendrá la mayoría absoluta con la suma de los votos de primera preferencia más los de segunda preferencia que los votantes de los partidos más débiles le otorgaron.

En Irlanda del Norte se aplica el sistema de voto único transferible (Single Transferable Vote), se eligen 166 miembros de la Dáil Eireann; Cámara de Representantes, en 41 distritos. Los electores votan por una lista de algún partido y establecen el orden de los candidatos de acuerdo con sus preferencias. Las representaciones se distribuyen a partir de una cuota (Droop-Quota), que resulta de dividir el total de los votos entre las

curules a distribuir más uno. "El que alcanza así la cuota es elegido".<sup>26</sup>

El sistema de voto doble y simultáneo se aplica en Uruguay para elegir presidente, senadores y miembros de la Cámara de Representantes. Tiene base en la llamada "ley de lemas", la cual permite que diversos sublemas o corrientes de un mismo partido postulen candidatos para los puestos en disputa. El elector realiza dos decisiones en un mismo momento en la primera vota por un lema o partido y enseguida, vota por algún sublema de ese partido.

#### d) Sistema electoral mexicano

Como ordenamiento jurídico superior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como forma de organización política del Estado mexicano el de una República representativa, democrática y federal. La forma de gobierno tiene como base el principio de división de competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias claramente diferenciadas de autoridad cuya integración facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

La legislación, composición de las Cámaras y organismos electorales han sido objeto de diversas transformaciones a lo largo de nuestra historia. Antes la organización de las elecciones la realizaba el gobierno federal, ahora está a cargo de un

---

<sup>26</sup> NOHLEN, Dieter. "Sistemas Electorales y de Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica. México, 1995. pp. 230-232.



Instituto y las impugnaciones son resueltas por un Tribunal jurisdiccional competente integrado al Poder Judicial.

En nuestro esquema constitucional se incluye la formación de los poderes en el ámbito federal, local y municipal, los procesos para su elección e integración, los requisitos para emitir el sufragio, las calidades para poder ser elegido la calificación de la elección y el sistema de partidos políticos.

- Poder ejecutivo: En México, la forma de gobierno es presidencial, la jefatura y conducción del gobierno son responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo de la Unión, el cual se deposita en un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", quien es designado por el sistema de mayoría simple, mediante elección directa y por sufragio universal cada seis años. También es Jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas.

- poder legislativo: El Poder Legislativo, esta depositado en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Por cada representante propietario se elegirá un suplente. Observamos que se aplica un sistema mixto para su conformación. .

La Cámara de Diputados se integra con 500 diputados y se renovará en su totalidad cada tres años. 300 son electos por el principio de mayoría relativo en igual número de distritos electorales uninominales en que se divide el país, y los otros 200 por el principio de representación proporcional mediante listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales en que está dividido el territorio nacional.

Para tener derecho a la designación de escaños por el sistema de representación proporcional, el partido debe obtener un mínimo de 2% de la votación nacional emitida. El límite de diputados como máximo que un partido puede tener por ambos principios es de 300, lo que implica el 60%. Así también, se ha establecido el 8% como máximo de la diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de diputados que le corresponden a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor.

La Cámara de Senadores se conforma con 128 senadores y se renovará en su totalidad cada seis años. En cada Estado y Distrito Federal dos serán electos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, para lo cual, cada partido político registra una lista con 2 fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría es asignada al candidato que encabece la lista del partido que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional.

- Autoridades electorales. Para entender mejor la naturaleza de las autoridades, debemos partir de su significado jurídico y analizar los actos que realizan en el cumplimiento de sus actividades. Ignacio Burgoa define a la autoridad como "aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o

afectación, todo ello en forma imperativa".<sup>27</sup> Recordando que los actos, de autoridad se caracterizan por ser unilaterales, imperativos y coercitivos, no se requiere la voluntad de los gobernados para su existencia y aplicación. Un acto de autoridad se hace respetar o ejecutar aun contra la voluntad del particular, mediante la potestad soberana del Estado. La voz autoridad refiere a un órgano del Estado, integrante del gobierno, el cual desempeña una función específica haciendo uso de sus atribuciones.

La organización de las elecciones federales es una función estatal, la cual delega por mandato constitucional a las siguientes autoridades electorales: a) El Instituto Federal Electoral; b) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; c) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, y d) La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República como órgano auxiliar en la justicia electoral.

## 11. Instituto Federal Electoral

a) Antecedentes: Es a partir de 1946 cuando el legislador conformó organismos electorales, a nivel federal, que corresponden con el avance de nuestra democracia. A continuación, se enuncian los organismos emanados de las diversas reformas a la Constitución ya las leyes electorales, del año mencionado a la fecha.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S. A. Tercera edición. México, 1992. p. 64.

<sup>28</sup> ANDRÉA Sánchez de, NEWMAN Valenzuela, RODRIGUEZ Lozano, SÁNCHEZ Bringas y SOLANO Yáñez. "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

El 7 de enero de 1946, Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley Electoral Federal, en donde por primera vez, se establecieron organismos electorales federales en el derecho electoral mexicano. Encabezados por una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual se integraba con el Secretario de Gobernación, dos representantes del poder legislativo y dos de los partidos políticos; aparecieron las comisiones locales electorales, comités electorales distritales y mesas directivas de casilla, éstas últimas formadas con cuatro ciudadanos y cuya estructura permanece inalterada hasta nuestros días. El 4 de Diciembre de 1951 se promulgó la Ley Electoral Federal, modificando los organismos establecidos con antelación. Se creó entonces la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores con autonomía administrativa. Las comisiones locales comités distritales y mesas directivas de casilla, permanecieron sólo con algunos cambios.

El 5 de enero de 1973 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal Electoral, la que amplió la participación de los partidos políticos. Tanto en la Comisión Federal Electoral como en los órganos locales y distritales, los partidos pudieron nombrar un representante con voz y voto y, obtuvieron la facultad de proponer a los integrantes de las mesas de casilla. Al Registro Nacional de Electores se le encargó actualizar en forma permanente los padrones electorales, a través del decreto del 11 de diciembre de 1986, el artículo 60 de la Carta Magna incorporó en su texto la existencia de los organismos electorales.

Como consecuencia de una controvertida elección presidencial y de diversas reformas constitucionales, fue publicado el 15 de agosto de 1990 el Código Federal de Instituciones y

procedimientos Electorales, el cual estableció la denominación Instituto Federal Electoral para el organismo responsable de organizar las elecciones en México. Su importancia consiste en que por primera vez se establece un organismo electoral permanente y profesional, se constituye un servicio civil en la materia y adopta la desconcentración administrativa con 32 delegaciones locales y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal. El Registro Federal de Electores pasa a ser una dirección ejecutiva del propio Instituto. El Instituto Federal Electoral inició sus funciones a partir del 11 de octubre de 1990.

b) Naturaleza jurídica: La fracción III del artículo 41 de la Constitución, denomina al Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo que realiza la función estatal de organizar las elecciones federales. Es autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, cuyos principios rectores serán la certeza. Legalidad independencia, imparcialidad y objetividad.

El artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reitera al Instituto como depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Por último, el artículo 70, párrafo I, del Código en comento, expresa que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

- Personalidad.- En la ciencia del derecho se define a la persona como todo ente capaz de ser titular de derechos y obligaciones. Hay dos tipos de personas, las físicas o reales y las morales,

ideales o jurídicas. El artículo 25 del Código Civil vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia de fuero federal, enumera a las personas morales. La fracción II expresa: "Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley". Es precisamente en ésta fracción donde queda incluido el Instituto Federal Electoral, pues se trata de una persona de derecho público, no sólo reconocida por la ley, sino además, creada por disposición constitucional expresa, con la naturaleza jurídica de organismo público, autónomo, permanente e independiente. Por otro lado., tiene los atributos de la personalidad característicos de las personas morales.<sup>29</sup>

- Organismo público.- El artículo 41 constitucional expresa que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En éste sentido, resulta interesante observar como los legisladores utilizaron correctamente el termino organismo en lugar de órgano. La diferencia entre un órgano y un organismo está en que el primero constituye parte de un todo (del Estado) y por ello carece generalmente de personalidad jurídica distinta. El organismo en cambio, goza siempre de dicho atributo y es titular de un patrimonio propio y más aun, tiene capacidad jurídica independiente, lo que constituye su principal característica.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Razón o denominación social: la Carta Magna y la ley electoral reglamentaria expresan INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Capacidad jurídica, de goce y de ejercicio: en la base III del artículo 41 constitucional, observamos que la capacidad se encuentra delimitada por la ejecución de la función de preparar, realizar y calificar las elecciones. Domicilio: "(...) el Instituto (...) tiene su domicilio en el Distrito Federal(...)", artículo 71 del COFIPE, y 98 Y 108 en las 32 delegaciones ubicadas en la capital de cada estado y el Distrito Federal, así como en las 300 subdelegaciones, en la cabecera de cada distrito electoral uninominal. Patrimonio: "(...) se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el presupuesto de egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código." Artículo 70, párrafo 2 del COFIPE. Nacionalidad: aún cuando no hay disposición expresa, por su naturaleza y fines, es mexicana.

<sup>30</sup> GALVAN Rivera, Flavio. Op. Cit. p. 25.

- Autoridad.- Formalmente, el Instituto Federal Electoral es una autoridad, pues así lo dispone expresamente tanto la Carta Magna como el Código de la materia. Por otro lado, observamos que toma decisiones y las puede ejecutar, incluso contra la voluntad de los sujetos de derecho electoral, sin necesitar de una resolución jurisdiccional previa. En otras palabras, materialmente ejecuta actos de autoridad.

c) Estructura y competencia: La base III del artículo 41 constitucional dispone que para la integración del Instituto participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley. Contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. Si clasificamos los órganos de su estructura con base a la función que realizan, hay tres clases o especies claramente diferenciados: de dirección, ejecutivos y técnicos y de vigilancia.

A juicio del jurista Flavio Galván Rivera, la competencia "es un elemento constitutivo de los órganos del Estado y (...) organismos (...) el cual les permite actuar válidamente en el ámbito del derecho, a fin de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que les son asignadas por el respectivo ordenamiento jurídico". El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece expresamente las atribuciones de los órganos electorales, en éste trabajo sólo se enuncia el precepto legal que las contiene.

- Órganos de dirección.- Su objeto fundamental es fijar los lineamientos o directrices en que actuará el Instituto y emitir

resoluciones esenciales a los diversos ámbitos de su competencia. De acuerdo al Código de la materia, los órganos de dirección son: el Consejo General como órgano superior, los 32 consejos locales y los 300 distritales. Hay autores que clasifican en esta categoría a las mesas directivas de casilla, argumentan que su función primordial es recibir la votación durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión, efectividad y secreto del sufragio y, realizar y garantizar el escrutinio y cómputo de las elecciones.

Una novedad en la legislación vigente fue haber incorporado la representación ciudadana al seno de la Institución, preservando la representación partidista y la presencia estatal. La sociedad civil quedó incluida en la integración de los órganos de dirección del instituto, a través de ciudadanos que no representan formalmente a partido político alguno.

- Órganos ejecutivos y técnicos.- Son los encargados de realizar las tareas administrativas y técnicas del Instituto, de carácter permanente, desarrollan los procedimientos electorales desde la preparación hasta la calificación de las elecciones. Los órganos que integran esta categoría son: la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la cual es el órgano operativo superior, la Secretaría Ejecutiva y las juntas locales y distritales ejecutivas. El personal que conforma los citados órganos son miembros del servicio profesional electoral, conforme a lo previsto en la ley suprema de la nación.

- Órganos de vigilancia.- Tienen como función esencial la de coadyuvar en los trabajos inherentes al Registro Federal de Elecciones. No son órganos de autoridad, sino órganos auxiliares,



cuya finalidad específica es la supervisión. Integran este órgano: la Comisión Nacional de Vigilancia como órgano superior, las 32 locales y las 300 distritales. De conformidad con lo dispuesto en la Carta Magna, se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

d) Principios rectores: En la citada base III del artículo 41 constitucional, se establece que en el ejercicio estatal de organizar las elecciones, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto como autoridad en la materia es independiente y profesional en su desempeño. Advertimos entonces que todas las actuaciones de los órganos que estructuran al Instituto Federal Electoral, tanto en procesos electorales, como en tiempos no electorales, deben estar orientadas por dichos principios rectores o también llamadas máximas fundamentales, líneas directrices u orientaciones capitales emanadas de la Constitución.

Estos principios "no son abstracciones o buenos deseos; imponen condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración de las instituciones electorales".<sup>31</sup>

- Certeza.- Esta máxima fundamental orienta al Instituto para que las acciones que realice sean veraces, reales y basadas en los hechos, de tal suerte que sus resultados impliquen procesos fidedignos y confiables.

---

<sup>31</sup> FRANCO GONZÁLEZ Salas, José Fernando. "La Reforma Electoral en la Transformación del Estado Mexicano". Editorial Diana. México. 1989. p. 25.

- Legalidad.- Los actos deben estar apegados a derecho. Reitera el principio establecida en el artículo 16 constitucional, el cual expresa que toda autoridad competente debe fundar y motivar la causa legal de sus procedimientos. Su observancia es de vital importancia en un Estado de Derecho, por lo que no es exageración aseverar que la legalidad es el principio de principios.

- Independencia.- La función del Instituto Federal Electoral es al margen de cualquier poder o interés particular. No está subordinado a ninguno de los Poderes de la Unión, solo obedece al mandato de la ley, lo que para muchos, erróneamente, conduce a pensar que constituye un cuarto poder. Sin embargo, cabe mencionar que los actos de Instituto pueden ser objeto de revisión, y sus actos se pueden modificar, confirmar, revocar o anular a través del sistema de medios de impugnación que resuelve el Tribunal Electoral.

- Imparcialidad.- Es políticamente neutral y otorga a los partidos políticos el mismo trato. Un organismo electoral imparcial genera credibilidad, lo queda legitimidad a un régimen político. Para ser imparcial se debe decidir rectamente, con base en la experiencia, capacidad profesional y conocimiento de los hechos.

- Objetividad.- Su conducta se basa en hechos y no en opiniones. Implica un conocimiento de la realidad para aplicar e interpretar los hechos por encima de cualquier visión parcial.

- Profesionalismo.- Se entiende como un desempeño oportuno, especializado y constante de una determinada actividad humana. Con el Instituto se creó un servicio civil electoral de carrera, con

reglas claras para el reclutamiento, ascenso y movilidad del personal, lo que evita la generación de intereses sexenales y/o políticos. Aunque las funciones electorales son de carácter obligatorio y gratuito, el párrafo cuarto del artículo 5 de la Constitución dispone que serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de la ley.

## 12. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

a) Antecedentes: El establecimiento de los medios de impugnación en materia electoral y la ruptura del tradicional sistema político de autocalificación, inicia en 1977 cuando se adicionó el artículo 60 constitucional, instituyendo el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De naturaleza judicial-político-electoral éste recurso fue un tanto cuanto intrascendental en la práctica, pues en dicha adición no se concedió el carácter de obligatoriedad a las resoluciones que dictara la Corte.<sup>32</sup>

En 1986 con reforma constitucional previa, se promulgó el Código Federal Electoral en cuyo libro octavo se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, un organismo autónomo de carácter administrativo, comenzó una nueva etapa en la vida político electoral de nuestro país. Aunque sus resoluciones eran obligatorias, quedaban aun sujetas a las disposiciones de los Colegios Electorales de cada Cámara.

---

<sup>32</sup> PEZA, José Luis de la. "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". Revista Ciudad C.i.u.d.a.d.a.n.o. Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal. México, Junio 1997. p 3.

Compensando dichas deficiencias jurídicas, en 1990, luego de una reforma a la constitución y la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, apareció el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional en materia electoral. Igual que con su antecesor, el Tribunal Federal Electoral no fue incorporado en la estructura del Poder Judicial. Aunque continuó la facultad de revisión para los Colegios Electorales, las resoluciones emitidas a partir de la fecha fueron dentro del ámbito del derecho y no del político. En 1993 con las debidas reformas constitucionales y al Código, el Tribunal Federal Electoral quedó instituido como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. La Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral subsistió como la última instancia sólo tratándose de la elección presidencial.

Por decreto del 21 de agosto de 1996 se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral federal, con excepción de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la propia Carta Magna, que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad. Con esta reforma concluyó la historia de la calificación política de la elección presidencial, otorgando dicha facultad a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Cámara de Diputados en materia electoral sólo preserva la atribución de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República al presidente electo por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.

b) Naturaleza jurídica: De acuerdo con lo señalado en el artículo 94 de la Constitución, el Tribunal forma parte del Poder Judicial. El artículo 99 de la Ley Fundamental establece que será, con

excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado. Es pues, un órgano estatal jurisdiccional que cumple con la función pública de resolver, mediante la aplicación del derecho, las controversias de intereses de trascendencia jurídica, surgidas de la actuación de los órganos electorales, ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos.

c) Estructura: El tribunal se integra por una Sala Superior, ubicada en el Distrito Federal y cinco Salas Regionales, con sedes en las capitales de las entidades designadas como cabecera de circunscripción plurinominal, actualmente: I. Guadalajara, Jalisco; II. Monterrey, Nuevo León; III. Xalapa, Veracruz; IV. México, Distrito Federal; y, V. Toluca, Estado de México. La Sala Superior es permanente y se integra con siete magistrados, su presidente es elegido de entre sus miembros para ejercer el cargo por cuatro años. Cada sala regional esta constituida por tres magistrados, son temporales y deben instalarse a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a su conclusión. Existe la posibilidad de que se instalen y funcionen durante elecciones extraordinarias. El Tribunal contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

d) Competencia: - Como se ha precisado con antelación, la competencia es un elemento constitutivo de todo órgano del Estado. A continuación se exponen los diversos ámbitos jurídicos en que puede actuar válidamente el Tribunal, conforme a la

clásica tripartición de las funciones estatales: legislativa, administrativa y jurisdiccional.<sup>33</sup>

- Legislativa.- La función legislativa consiste en la facultad de emitir normas jurídicas. Bajo esta premisa, por mandato constitucional el Tribunal expide su propio reglamento interno, los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento y establece la jurisprudencia en materia electoral.

- Administrativa.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejerce facultades administrativas, en ellas observamos las relativas a nombramientos, carrera judicial, licencias, renunciaciones, así como las que ejerce en materia de su presupuesto y las de naturaleza sancionadora de tipo administrativo, laboral y jurisdiccional.

- Jurisdiccional.- La doctrina nos menciona distintos tipos de competencia jurisdiccional. Por materia, es esta la competencia fundamental y razón misma de la existencia del Tribunal, lo contencioso electoral. Resuelve el recurso de apelación, de reconsideración, el juicio de inconformidad, el de revisión, el de la protección de los derechos político electorales del ciudadano y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto y sus servidores, establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por territorio, la Sala Superior es competente para todo el territorio nacional, pero en procesos electorales federales, con la instalación y funcionamiento de las Salas Regionales, delega a

---

<sup>33</sup> GALVÁN Rivera, Flavio. Op. Cit. p 114

ellas la resolución de recursos y juicios perfectamente señalados. Cada una ejerce jurisdicción dentro de su límite territorial de circunscripción plurinomial.

Por grado, cada recurso y juicio en materia electoral tiene establecidas sus reglas particulares, de tal manera que hay juicios que son resueltos en una única instancia o uniinstanciales, como el recurso de apelación, entre otros. Es biinstancial el recurso de reconsideración promovido ante la Sala Superior, pues procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales a los juicios de inconformidad. También puede ser de tercera instancia (o única instancia federal), cuando se interpone el juicio de revisión constitucional en contra de sentencias de los tribunales locales, que bien pudieron haber sido de dos instancias previas.

### 13. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Si bien es cierto que la Suprema Corte no es autoridad electoral, como se desprende del sistema constitucional y jurídico mexicano, en virtud de que sólo tienen esa naturaleza el Instituto Federal Electoral, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es verdad que es el órgano de mayor jerarquía jurisdiccional de la República.

a) Antecedentes: El primer antecedente lo encontramos en 1527 con la Real Audiencia V Cancillería, de origen español. En la

---

Constitución de Cádiz de 1812 se estableció el Supremo Tribunal de Justicia. Bajo una intensa lucha entre gobiernos liberales y conservadores, se expidió la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 y el ejercicio del Poder Judicial se depositó en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se instaló formalmente el 15 de marzo de 1825. En años posteriores, al calor de la pugna liberal y conservadora el régimen constitucional y la estructura de la Corte varió en diferentes ocasiones, de 1835 a 1843 la Suprema Corte de Justicia quedó supeditada al Supremo Poder Conservador.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 consolidó la existencia de la Corte, con la consagración en definitiva del juicio de amparo. El movimiento revolucionario cambió nuevamente el escenario constitucional, sin embargo, en el texto original de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue establecida la existencia, integración y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Naturaleza jurídica: La Corte constituye un auténtico poder federal, su función es controlar las actuaciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, para que se induzcan dentro de los límites del orden constitucional. Con base en la división de poderes enunciada en el artículo 49 de la Carta Magna, el Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, quien lo encabeza, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal, como lo dispone el artículo 94 del mismo ordenamiento legal.



c) Estructura: De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia se compone de once ministros que duran en su encargo quince años y funciona en Pleno o en Salas. El Pleno se conforma por los once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución que requiere la presencia de al menos ocho ministros. Cuenta con dos Salas integradas de cinco ministros cada una, basta la presencia de cuatro para funcionar.

Las resoluciones de la Corte, tanto en Pleno como en Salas, se toman por unanimidad o mayoría simple de votos, salvo cuando la ley exige expresamente una mayoría calificada. Los ministros no podrán abstenerse de votar en algún caso, a menos que tengan impedimento legal o no hubieren estado presentes al momento de la discusión del asunto.

d) Competencia en materia político electoral: En materia político electoral la Suprema Corte no ha intervenido de manera substancial, su participación se ha restringido en cuatro aspectos bien diferenciados: el recurso de reclamación electoral; la facultad indagatoria; el juicio de amparo; y en las acciones de inconstitucionalidad.

Como la primera vía jurídica otorgada constitucionalmente a la Suprema Corte para intervenir en asuntos políticos ha sido el recurso de reclamación electoral, puesto en vigencia por las reformas de 1977 y derogado en 1986. Cabe resaltar que la resolución de la Corte estaba sujeta a una revisión política hecha por la Cámara de Diputados la que dictaba una nueva resolución

definitiva e inapelable: Por ello en la práctica el recurso de reclamación no aportó frutos útiles a la justicia electoral.

Con relación a la facultad indagatoria aun cuando la Constitución faculta a la Corte para practicar de oficio la averiguación de hechos que constituyan la violación del voto público sin embargo no precisa a qué órgano competente debe entregar sus resultados, además ¿Qué caso práctico tiene realmente dicha averiguación?, ¿Habría otro órgano jurisdiccional superior a quien deba "rendir" el informe? Ante estas oscuridades legislativas y otras que implicarían seria controversia doctrinal, la Suprema Corte no ha ejercido tal atribución, pues desde sus inicios ha guardado una sana distancia de lo estrictamente jurídico con lo político.

En cuanto a la competencia en el juicio de amparo, tal como lo establece el numeral 73 de la Ley de Amparo vigente, el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, así como contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal, de las Cámaras, de las legislaturas de los estados, de sus comisiones o diputaciones, respecto a la elección de funcionarios. Salvo un paréntesis en la historia representado por la creación y aplicación práctica de la doctrina de incompetencia de origen, la legislación y jurisprudencia han sostenido la improcedencia del juicio de amparo en materia político electoral. Su fundamento jurídico es tajante al aseverar que los derechos políticos no constituyen garantías individuales. Es decir, "la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales".

Actualmente, como lo dispone el artículo 105 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de [fracción II] las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. La acción debe ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación, por [inciso f] las dirigencias nacionales de los partidos políticos en contra de leyes electorales federales o locales. Es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes. Toda ley electoral deberá ser promulgada y publicada por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse y, durante dicho plazo no podrá tener modificaciones legales fundamentales. Las resoluciones de la Corte solo declararán la invalidez de las normas impugnadas siempre que se apruebe por mayoría de cuando menos ocho votos del Pleno.

e) Párrafo tercero del artículo 97 constitucional: Para el estudio que se desarrolla, es importante conocer esta particularidad del derecho constitucional en materia electoral, la llamada facultad indagatoria. El párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución dice:

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

Nadie puede establecer el origen de la disposición, la cual, a decir de uno de sus ministros, cayó como un aerolito a nuestro derecho público. Apareció por primera vez, inexplicada, en el proyecto de Constitución formulado por Venustiano Carranza, siendo aprobado sin análisis ni discusión por el Congreso Constituyente, como se observa en el Diario de los Debates, Tomo II, página 214; durante la sesión del 17 de enero de 1917 en que se presentó el dictamen de la Comisión relativo al Poder Judicial.

En ciertas épocas ha tenido relevancia el análisis y discusión de esta facultad indagatoria. Como se observa, previene que la intervención de la Suprema Corte, se puede dar en dos supuestos, a solicitud de órganos facultados para hacerlo o bien, por decisión espontánea y propia.

El único antecedente del primer supuesto fue en el año de 1927, cuando el presidente de la República solicitó la intervención de la Corte por violación del voto público en las elecciones de Guanajuato. La acción se intentó luego de que la Corte se declaró incompetente en una controversia promovida por ejecutivo federal en contra de la elección de los poderes ejecutivo y legislativo de Guanajuato. Al abstenerse de conocer de la cuestión electoral solicitada en forma de juicio, el ejecutivo federal solicitó la intervención de la Corte, en los términos del artículo 97, párrafo tercero. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que designó a un magistrado de Circuito para la investigación, no resolvió nada acerca del informe por éste rendido.

En el segundo supuesto, han sido los ciudadanos quienes le han solicitado ejercer dicha facultad a la Corte, con excepción de un solo caso en que la solicitud partió de uno de sus integrantes. De 17 casos presentados entre 1918 y 1954, la Suprema Corte aceptó llevar a cabo la investigación en cuatro de ellos, de los cuales en tres no tomó acuerdo alguno acerca del resultado de su investigación. Solo en el caso de León en 1946, la Corte conoció y resolvió acerca del resultado de la investigación y, simplemente, remitió copia del resultado al presidente de la República y al gobernador de Guanajuato. Como se nota, el precepto ha quedado de hecho esterilizado.

La jurisprudencia y la legislación se han enfrentado con dos fuerzas que han pretendido cristalizar el párrafo referido, por un lado la pasión política de los derrotados en las elecciones y por el otro, la buena fe de quienes aguardan de la Corte el remedio para el fraude electoral. En años precedentes se esperaba que su aplicación pudiera invalidar alguna elección, sin embargo no podía ser así, toda vez que por disposición expresa en el artículo 62 de la Constitución, se otorgaba el carácter de definitiva e inatacable a la calificación de cada Cámara sobre la elección de sus miembros. Además, el solo hecho de llevar a cabo una averiguación de oficio acerca de la pureza de los comicios, favorecería sin duda a los contendientes vencidos, al sembrar la confusión en el ánimo de las gentes y preparar a caso un distanciamiento entre los poderes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve lo que estima más conveniente para mantener la paz política. Su abstención no puede alegarse indefensión, porque las leyes establecen otros órganos y diversos recursos ordinarios para

conocer y resolver sobre ellos. Tal atribución se mantiene como una reserva histórica para el caso de que llegare una gran emergencia nacional, algo sumamente grave en la vida del país, momento en el cual la intervención de la Suprema Corte de Justicia de Nación sería de importancia decisiva. Se debe utilizar sólo para casos graves de verdadero escándalo público y conmoción nacional. De esta manera es un procedimiento excepcional para situaciones también excepcionales.

La "duda" que menciona sobre "la legalidad de todo el proceso de elección" de alguno de los poderes de la Unión involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo en su conjunto, es decir ambas Cámaras. El precepto se torna más confuso pues no se sabe si, por ejemplo, la "duda" que recae sobre la legalidad de "todo el procedimiento electoral" del presidente tendrá que referirse a la votación emitida en todas las casillas instaladas en el territorio nacional, o bien, con un criterio más amplio, aceptar que sin abarcar todas las casillas esta "duda" fuera generalizada. O más todavía, si se refiere a una "duda" presente en todas las etapas en que se divide "el proceso electoral federal". Además, no se especifica si se trata de la investigación de elecciones locales o federales o ambas incluso. Además, pretender acreditar la ilegalidad de la elección de todo el Poder Legislativo, esto es, de los 500 diputados y 128 senadores simultáneamente, se antoja casi imposible.

Por otro lado, si resultara útil la investigación se estaría viviendo una situación anárquica, al margen de todo orden jurídico, se estaría viviendo en un caos social. Por lo que resulta evidente que la facultad en comento es letra muerta que, como expresa Flavio Galván, por el bien de México, ojalá jamás cobre vida. Es claro que la intención del constituyente de 1917 tuvo lugar en un

contexto histórico diametralmente diverso al actual. Hoy el derecho electoral esta fortalecido con leyes, medios de impugnación y autoridades especializadas que permiten recurrir cada etapa del proceso, e incluso, la elección en su totalidad.

Muchos autores han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva en el asunto que nos ocupa.<sup>34</sup> Han debatido sus aspectos en la doctrina y en la práctica jurisdiccional, sin embargo sus conclusiones, a pesar de ser muy profundas dentro de la ciencia jurídica, han quedado únicamente como parte de la historia del derecho constitucional y electoral. No son pocos quienes tienen la impresión de haber ahondado estérilmente en un precepto constitucional, interesante y por mucho apasionante pero que casi nada puede dar.

#### 14. Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales

Más que una autoridad electoral en sentido estricto, se trata de un órgano auxiliar en la investigación y persecución de los delitos electorales. En otras palabras, con funciones y atribuciones equivalentes a los ministerios públicos. Forma parte integrante de la Procuraduría General de la República. Debe informar al Procurador General de la República sobre los asuntos encomendados y al Consejo General del IFE; mensualmente sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos, en su caso.

---

<sup>34</sup> GALVAN Rivera, Flavio. "La Facultad Indagatoria de la Suprema Corte en Materia Electoral". Justicia Electoral, Revista del TRIFE. Vol. IV. Número 6. México, 1995; ELIAS Musi, Edmundo. "Propuesta Para Derogar el Párrafo Tercero del Artículo 97 Constitucional". Justicia Electoral, Revista del TEPJF. Número 10. México, 1998; y, TENA Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. Trigesimaprimer edición. México, 1997. pp. 550-558.

a) Antecedentes: Con motivo de las reformas constitucionales y legales que en materia electoral se efectuaron en los años de 1989 y 1990, se adicionó el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, con el título vigésimo cuarto relativo a delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. Los delitos previstos en el citado título vigésimo cuarto fueron investigados y perseguidos a partir de esa fecha, por las distintas agencias del Ministerio público Federal.

En sesión del 27 de enero de 1994, el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoció el "Pacto para la paz, la democracia y la justicia" suscrito por ocho partidos políticos y sus respectivos candidatos a la presidencia de la República. En el punto siete del apartado denominado "Para una elección imparcial" señalaba que para una mayor garantía de legalidad al proceso electoral se explorara ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales. El Consejo General dictó un acuerdo publicado el 23 de marzo de 1994, en el cual se concretó la intención previamente señalada.

El 19 de julio de 1994 se publicó el decreto que reformó diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a efecto de crear la Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales. El día 27 del mismo mes y año, fue publicado el Manual de Procedimientos.

---



b) Naturaleza jurídica: Desde su concepción se promovió que el Fiscal Especial gozara de plena autonomía técnica, otorgándole un nivel equivalente al de subprocurador, con la infraestructura, recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el número de agentes del ministerio público especializados que requiera. El artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dispone que, para el despacho de sus atribuciones, el Procurador General de la República contará entre otros órganos, con una Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales.

c) Estructura: La Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales se integra por un Fiscal Especial, un Coordinador General, los coordinadores de zona, los Directores Generales y Agentes del Ministerio Público Adscritos.

Para el debido cumplimiento de sus funciones la Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales se ha dividido en tres zonas: zona norte, zona centro y zona sur, cada una comprende diversas entidades federativas. Los Directores Generales tienen a su cargo las unidades administrativas que la integran.

La Unidad de Recepción de Datos lleva un libro de entradas en el que recibe denuncias, escritos, objetos o averiguaciones previas. La Dirección General de Averiguaciones Previas se encarga del trámite y substanciación de las investigaciones, aplicando las disposiciones que conforme a derecho corresponda. La Dirección General de Control de Procesos formula conclusiones, bien sean acusatorias o inacusatorias, total o parcialmente, formula

reclasificación del delito, interpone recursos, solicita el sobreseimiento o auto de libertad o con alguna sentencia. La Dirección General Jurídica atiende y turna los escritos o expedientes relacionados con asuntos jurídicos, contenciosos o de otra índole. La Dirección General de Amparo registra y turna los escritos o expedientes relacionados con juicios de amparo.

d) Competencia: La Fiscalía tiene las siguientes atribuciones: Conocer sobre denuncias orales o escritas sobre hechos que puedan constituir un delito electoral. La comprobación de los elementos del tipo penal y de la probable responsabilidad del indiciado. Ejercitar la acción penal correspondiente. Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal. Conceder, si procede, la libertad condicional de los indiciados. Dictar o promover las medidas precautorias. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo. Ofrecer o aportar las pruebas conducentes a la autoridad jurisdiccional en los periodos de preinstrucción o instrucción del proceso. Presentar pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan. Interponer recursos. Intervenir en juicios de amparo. Y, las demás que señalen las leyes.

## CAPÍTULO II

## **Capítulo II. Derechos político electorales**

El derecho subjetivo es el derecho del sujeto, el derecho de cada uno. Al estudiar los derechos subjetivos, teorías recientes suelen dividirlos en derechos subjetivos privados y derechos subjetivos públicos. Los primeros se dividen a su vez en dos grupos en función de los deberes correlativos y sujetos obligados: personales o de crédito y reales. Los segundos abarcan, como lo distingue Jellinek, tres clases de facultades:

-Derechos de libertad

-Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales;

-Derechos políticos.

El conjunto de los derechos públicos es la suma de facultades que tienen los particulares frente al poder público. A su vez, representa también una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo.

### **1. Concepto**

En un sentido estricto, los derechos político electorales son considerados por la comunidad política contemporánea como derechos fundamentales y como una manifestación de la voluntad general. Para Jellinek los derechos políticos son aquellos que consisten en la facultad de intervenir en la vida

pública como órgano del Estado. Para Kelsen, es la facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales.<sup>35</sup>

Rodolfo Terrazas define a los derechos político electorales de los ciudadanos como "las facultades que tienen éstos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas".<sup>36</sup> En la página publicada en internet, el Tribunal Electoral agrega a dicha definición "(...) así como para constituir partidos y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente".<sup>37</sup>

## 2. Naturaleza jurídica

Los derechos políticos parten del hecho de pertenecer a un Estado, la nacionalidad vincula jurídica y políticamente a los individuos con el propio Estado. Son prerrogativas del ciudadano; más no todas las prerrogativas cívicas tienen el carácter de derechos políticos. Sólo se conceden a los nacionales y de ellos, solamente a quienes reúnen los requisitos para alcanzar la ciudadanía. Las fracciones I, II, III Y IV del artículo 35 constitucional señalan las prerrogativas político electorales, en tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los reglamenta, como se observa en el artículo 1, párrafo 2, inciso a).

---

<sup>35</sup> GARCIA Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. Cuadragésimocuarta edición. México, 1992. p. 256. .

<sup>36</sup> TERRAZAS Salgado, Rodolfo. "El Juicio de Amparo y los Derechos Político Electorales". Justicia Electoral, Revista del TRIFE. Vol. V. Número 8. México, 1996. p. 102.

<sup>37</sup> [WWW.trife.org.mx](http://WWW.trife.org.mx)

La prerrogativa evoca la idea de honroso privilegio. Privilegios reservados exclusivamente a los ciudadanos mexicanos. Proviene de *privus*: particular y *legis*: ley; situación privativa que corresponde gozar sólo al ciudadano mexicano. Tanto el ejercicio del sufragio como el desempeño de un cargo público se instituyen en servicio de la nación, son por sí un privilegio, decían los romanos: *patriae-subvenire*. La prerrogativa concedida al ciudadano mexicano es similar a la calidad que el derecho romano atribuía: el *jus honorum* exclusivo del ciudadano de Roma.<sup>38</sup>

Entre otros documentos,<sup>39</sup> a nivel internacional se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada la Asamblea General de la Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en cuyo artículo 21 expresa textualmente: "1.- toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. ,2.- Toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."

---

<sup>38</sup> INSTITUTO Federal Electoral. "Derecho Constitucional, Antología". México, 1999. p. 221.

<sup>39</sup> ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Entrada en vigor el 23 de Marzo de 1976.

### 3. Nacimiento

Los derechos subjetivos, en materia político electoral, nacen paralelos con la ciudadanía mexicana, es decir, una vez que los nacionales hayan satisfecho los requisitos establecidos en la Constitución. Por ello, resulta importante analizar el aspecto jurídico necesario para obtener la condición de ciudadano.

### 4. Ciudadanía

El artículo 34 de la Carta Magna establece tres requisitos para ser ciudadano. El primero consiste en haber adquirido la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización. El segundo, establece haber cumplido 18 años de edad y, el tercero, expresa tener un modo honesto de vivir.

En el artículo 30, observamos que la nacionalidad mexicana por nacimiento se adquiere con el mero hecho de nacer en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de los padres; por nacer en el extranjero siendo hijo de padres mexicanos; y, por nacer a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. La nacionalidad por naturalización se otorga a los extranjeros mediante una carta de naturalización expedida por la Secretaría de Relaciones; así mismo, a los extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional, que además cumplan con otras disposiciones señaladas en la ley.

En la ciencia del derecho, encontramos que la edad mínima para alcanzar la ciudadanía suele ser la misma que la mayoría de edad civil, debido a principios tales como "el que puede gestionar sus asuntos también puede gestionar los de la nación"; "la plena capacidad de obrar parece implicar la de obrar en el campo político". El artículo 646 del Código Civil expresa que "la mayor de edad comienza a los dieciocho años cumplidos".

En cuanto a la expresión modo honesto de vivir, el Tribunal Electoral la define "como la conducta constante y reiterada, asumida por un hombre o una mujer en el seno de la comunidad en la que reside, que se realiza con apego y respeto a los principios superiores de la convivencia humana, según la consideración compartida por la generalidad de los habitantes de ese núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa"<sup>40</sup>

La honestidad se presume y en principio, todas las personas se encuentran beneficiadas por dicha presunción, los ciudadanos acreditan así su modo honesto de vivir. Recordemos que para quien goza de una presunción a su favor no pesa el gravamen de probar el hecho presumido, mientras el pretendiente a que no se tome en cuenta ese hecho, tiene la carga de acreditar su dicho, inclusive en el caso de hechos negativos.

---

<sup>40</sup>SALA Superior del TEPJF. "Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la Declaración de Validez de la Elección y a la de Presidente Electo". México. 2 de Agosto de 2000. p. 20.



a) Capacidad de goce y de ejercicio electoral: La capacidad jurídica se define como la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. Puede entenderse también como "la aptitud, suficiencia o disposición que otorga el derecho".<sup>41</sup> La capacidad es un atributo de la persona jurídica, siendo la principal de sus cualidades.

La incapacidad en cambio, es una restricción a la personalidad jurídica. La ley distingue entre incapacidad natural y legal. La primera es aquella que sufren los menores de edad y los afectados de sus facultades mentales, es decir los que se encuentran en estado de interdicción; en materia civil pueden solventarse a través de la representación, lo que no ocurre en el ámbito electoral donde no existe la figura de la representación. La legal se impone a personas físicas y les restringe el ejercicio de ciertos derechos por disposición expresa de la ley, sin considerar si ejercen plenamente la capacidad natural.

La capacidad jurídica de goce en materia electoral se adquiere por el hecho mismo de haber obtenido la ciudadanía mexicana. La capacidad jurídica de ejercicio, es la facultad que tienen los sujetos para disponer libremente de sus bienes y de su persona, salvo las limitaciones que establece la ley. Exige estar inscrito en el padrón electoral y tener la credencial para votar con fotografía. Cuando se quiere ser votado para ocupar cargos de elección popular, se deben reunir además las calidades y requisitos establecidos en la ley.

---

<sup>41</sup> ÁLVAREZ, Mario L. "Introducción al Derecho", Editorial McGraw-Hill Interamericana de México. S.A. de C.V. Primera edición, México, 1995. p. 208,

b) Pérdida: Conforme a la legislación vigente, la ciudadanía mexicana se pierde por incurrir en alguna de las conductas establecidas en el inciso c), artículo 37 de la Constitución a saber: por aceptar o. usar título nobiliario de gobierno de otro país; por prestar voluntariamente servicios oficiales, aceptar o usar condecoraciones, admitir títulos o funciones de gobiernos extranjeros, sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente; por ayudar en contra de la nación a un extranjero en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional; y los demás casos previstos en las leyes.

## 5. Tipos

De acuerdo con la doctrina y lo dispuesto en el artículo 35 constitucional, los derechos políticos electorales son el voto activo, el voto pasivo, la asociación individual con fines políticos y el derecho de petición en asuntos políticos.

## 6. Voto activo

a) Concepto: El voto activo se entiende como la facultad que tienen las personas capacitadas para participar en la designación de los representantes, para pronunciarse a favor de algún o algunos de los candidatos en la elección.<sup>42</sup> Javier

---

<sup>42</sup> INSTITUTO Federal Electoral. "Desarrollo Electoral Mexicano, Antología". México, 1999. p. 66  
OROZCO Gómez, Javier. "Estudios Electorales", Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México, 1999. p. 29.

Orozco lo define como un derecho a disposición de la ciudadanía de un Estado, a través del cual "decide la conformación del gobierno y por ende, determina las políticas a seguir por este".<sup>43</sup>

"Es la pretensión de intervenir por medio del voto en la elección de los órganos políticos".<sup>44</sup> Es el derecho de votar, considerando al voto como un mecanismo de expresión de la voluntad electoral del pueblo. Sin la existencia del voto, difícilmente podría hablarse de la democracia. Es pertinente aclarar aquí, que aunque la democracia brinda a todos la oportunidad para emitir su opinión, es la opinión de la mayoría la que ha de prevalecer. La democracia busca satisfacer el interés general, no es posible atender a cada uno en lo particular.

Si bien, en el lenguaje cotidiano los vocablos 'Voto y sufragio se emplean como conceptos equivalentes, la doctrina hace una clara distinción entre ambos. El derecho del sufragio no debe ser entendido como el acto mismo de votar, porque este último ya no es un derecho político, sino el cumplimiento de una función. El sufragio es el medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas.

El voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio y sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley. El voto tiene un sentido más general, se

---

<sup>43</sup> OROZCO Gómez Javier. "Estudios electoral Mexicano, Antología". México, 1999. p. 66.

<sup>44</sup> GARCÍA Maynez, Eduardo. *Op. Cit.* p. 255

utiliza para tomar decisiones en cuerpos colegiados. El sufragio es un medio de lograr cambios de manera pacífica y democrática, es la forma en que el ciudadano se externa para manifestar su voluntad individual y pronunciarse en cierto sentido dentro de la colectividad, en relación con la organización estatal, el control y decisión de la cosa pública.<sup>45</sup>

b) Evolución histórica: Generalmente la condición de elector corre paralela a la de ciudadanía, pero no siempre fue así, a lo largo de la historia la situación se ha transformado. Es a partir de la Segunda Guerra Mundial en que se ha extendido y se puede hablar del sufragio universal, el cual es la capacidad general de la ciudadanía para participar en las elecciones políticas de representantes, siempre y cuando hayan satisfecho determinados requisitos formales y sin importar sexo, raza, religión o ideales políticos.

En México la universalización del sufragio no es producto de un estudio de gabinete, sino el resultado de una serie de luchas reiteradas a través del tiempo. El primer avance importante se presentó con la lucha de independencia, la que logró abolir la esclavitud, proscribiéndola para siempre. La Constitución Federal de 1824, la primera del México independiente, ratificó dicho principio de igualdad, el cual permanece hasta nuestros días.

En las décadas posteriores, los derechos político electorales se vieron restringidos con dos vertientes: la censataria, en razón

---

<sup>45</sup> ORTEGA Bárcenas, César. "La Participación Ciudadana Como Factor Determinante en los Procesos electorales federales". Tesis Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1993. p.61.

de la propiedad y la capacitara por la preparación reconocida a los miembros de las comunidades. Con la vigencia de las Siete Leyes de 1836, se estableció el voto activo económico, el cual fue suprimido por la Convocatoria expedida en 1841.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se propuso limitar el derecho al sufragio a aquellos que supieran leer y escribir, excluyendo del juego político a los grupos marginados. La propuesta no prosperó porque, como dijo uno de sus integrantes: las clases indígenas y menesterosas no tienen ninguna culpa de ser analfabetas sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública.

En 1912 se adoptó el sistema de elección directa, abandonando el sistema de elección indirecta en el cual los ciudadanos transferían el derecho a elegir a sus representantes a un grupo reducido de electores. En 1917 Venustiano Carranza propuso ratificar y ampliar el sistema de elección directa para todos los cargos de elección popular. La Constitución de 1917 otorgó la calidad ciudadana a los mexicanos mayores de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir. La Ley Electoral Federal de 1946 señaló como electores a los mexicanos varones mayores de 18 años si estaban casados y de 21 si no lo eran.

Al modificarse el texto constitucional y publicarse el 17 de octubre de 1953, se precisó la igualdad política entre los nacionales de ambos sexos, es decir, se integró a la mujer en la vida política del país. Aunque es cierto que desde el 12 de

febrero de 1947 la mujer en México gozaba del derecho al voto activo y pasivo, sólo era a nivel municipal y fue hasta 1953 en que con la citada reforma adquirió el derecho pleno de votar y ser votada en toda elección popular de cualquier nivel.<sup>46</sup> Con la reforma al artículo 34 constitucional de 1970, el requisito de edad se redujo a 18 años, con independencia de su estado civil. Otros países que adoptan este criterio de edad son Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Rusia, etc.<sup>47</sup>

c) Naturaleza jurídica: El voto activo como derecho, atribuye a cada elector la facultad de ser depositario de una parte de la soberanía nacional. La fracción I del artículo 35 de la Constitución vigente, establece como una prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares. En tanto el artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expresa que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar los órganos de gobierno de elección popular, quedando prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Por universal se entiende el principio de que todo ciudadano que cumple con los requisitos que la calidad ciudadana exige, tiene derecho de elegir y ser elegido, independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, clase social, educación, religión o convicción política.

---

<sup>46</sup> ANDRÉA Sánchez de. NEWMAN Valenzuela, RODRÍGUEZ Lozano, SÁNCHEZ Bringas y SOLANO Yáñez. "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano", Editorial Porrúa, S. A. México, 1987. p. 96 Y 97.

<sup>47</sup> INSTITUTO Federal Electoral. "Desarrollo Electoral Mexicano, Antología". *Op. Cit.* pp. 35 a 37.

El voto libre se refiere a que el acto de la emisión debe ser ejercido sin coerción, sin presión ilícita y sin inducción de naturaleza alguna. Debe ser secreto en el sentido de que la decisión del elector, generalmente marcada en una boleta, no sea conocida por otros.

El principio de voto directo implica que el elector mismo determine a los titulares de los escaños, sin intermediación alguna.<sup>48</sup> Es personal porque un ciudadano, exclusivamente, puede ejercer un solo voto. Finalmente es intransferible ya que es el elector quien únicamente puede ejercerlo <sup>49</sup> y es imposible la representación, el mandato o cualquier otra forma que implique su ejercicio *intuite personae*.

d) Requisitos: Para votar, es necesario satisfacer los requisitos del artículo 34 constitucional y además, ser elector. Los electores son los ciudadanos que están inscritos en el Registro Federal de Electores y que cuentan con Credencial para Votar con fotografía. Ambas condiciones son necesarias para emitir el voto.

e) Ejercicio: El día de la jornada electoral y habiendo cumplido los requisitos, el ciudadano debe votar en la sección electoral que corresponda a su domicilio, dentro de su distrito electoral uninominal, salvo casos de excepción expresamente señalados

---

<sup>48</sup> *Ibidem*. p.20 a 23.

<sup>49</sup> INSTITUTO Federal Electoral. "Texto Sobre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", México, 1994. p.12.

en la ley de la materia, como son los electores en tránsito y los representantes de los partidos políticos. Mostrará su credencial para votar con fotografía a los funcionarios de la mesa directiva de casilla, quienes comprobarán que sea el mismo que aparece en las listas nominales de electores y entonces le darán las boletas respectivas para que, en secreto, realice su voto y lo deposite en la urna correspondiente.

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. El pueblo soberano hace valer directamente su poder mediante el voto. Es a través de las elecciones en que el pueblo soberano, es decir los ciudadanos, autorizan a sus representantes a legislar o a realizar otras tareas gubernamentales, constitucionalmente delimitadas, por un tiempo determinado, en el entendido de que, una vez transcurrido el lapso predeterminado, podrán evaluar y sancionar electoralmente el comportamiento político de los mismos.<sup>50</sup>

f) Incumplimiento al ejercicio: En virtud de que se están analizando los derechos políticos electorales y dentro de ellos el derecho al voto activo, vale la pena recordar que se trata de una facultad que tienen los ciudadanos y como tal, su ejercicio no debe ser obligatorio, en concordancia con el principio de voto libre ya expuesto, él cual implica no sólo decidir por quién se vota, sino también la posibilidad concreta de no votar. No

---

<sup>50</sup> OROZCO Henríquez, J. de Jesús. "Consideraciones Sobre los Principios y Valores Tutelados por el Derecho Electoral Federal Mexicano". Justicia Electoral, Revista del TEPJF, Número 9. México, 1997. p. 94.



obstante, la legislación mexicana considera al voto como un derecho y como una obligación,<sup>51</sup> aunque vemos que en la práctica no existe sanción alguna para quien no vote o participe conforme a la ley, Otros países, como Brasil, prevén sanciones que van desde la no concesión del pasaporte o tarjeta de identidad,

Incumplir con la obligación del voto activo, más que una sanción jurídica tiene un efecto sancionador de tipo social, pues como vemos, resulta de vital importancia que los ciudadanos mexicanos ejerciten su derecho al sufragio, ya que al no hacerlo, indirectamente están menospreciando la conquista histórica para participar en la integración y configuración de los poderes públicos, Deben votar porque al hacerlo, además de elegir a sus representantes y escoger un programa político a través del cual desean se gobierne su nación, refrendan, confirman y actualizan la decisión de que la democracia sea la norma básica del gobierno. No votar conlleva al menosprecio por los derechos ciudadanos y a la indiferencia por las formas de gobierno.

## 7. Voto Pasivo

a) Concepto: "El voto pasivo es la pretensión de ser electo",<sup>52</sup> Es el derecho a ser votado o elegido. Se refiere a los candidatos o elegibles, "aquellos ciudadanos que reciben el voto en una contienda política".<sup>53</sup> El voto pasivo .se traduce en

---

<sup>51</sup> Art. 35, fracc. I y 36, fracc. III de la Constitución. 4, párrafo 1 del COFIPE.

<sup>52</sup> GARCIA Maynez, Eduardo. *Op. Cit.* p. 255.

<sup>53</sup> OROZCO Gómez, Javier. *Op. Cit.* p. 32

la posibilidad viable que tiene el ciudadano de ser electo, designado o seleccionado para ocupar un cargo de elección popular, siempre y cuando reúna previamente las calidades que establezca la ley".<sup>54</sup>

La fracción II del artículo 35 constitucional expresa: poder ser votado para todos los cargos de elección popular. En este sentido se advierte que la Constitución otorga a todos los ciudadanos la facultad para poder ser elegidos, en relación con el principio de universalidad. Para que algún ciudadano pueda ser electo, ha de tener la calidad de elegible y una vez cubierta esa calidad, participará en una contienda electoral, "en la que puede o no ser el triunfador de la misma. Su derecho se entiende en la participación, más no en el triunfo.

b) Evolución histórica: Entre 1812 y 1911, periodo en que rigieron las normas de tipo centralistas o conservadoras, predominó como criterio para el voto pasivo, el censatario económico. Se exigía una renta anual, que era la obligación o carga que pesaba sobre una propiedad inmueble y que debía pagar el que disfrutaba de ella, solamente los propietarios podían ejercer este derecho. En el caso de la Convocatoria de Cortes, de 1821, se eligieron diputados por corporación (eclesiásticos, militares, magistrados, comerciantes, etc.) y por provincia. Otro caso fue el de la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1855, en donde el cargo de elección a

---

<sup>54</sup> INSTITUTO Federal Electoral. "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales II, Antología".

diputado se condicionó a la capacidad de poseer cierto capital, limitación que excluyó la Constitución de 1857.

A lo largo del siglo XIX la edad mínima para participar se fijó entre los 20 y 21 años para los ciudadanos solteros y 18 para casados. En la Constitución de Apatzingán el límite se estableció a los 18 años o antes para personas casadas y en la Convocatoria de 1846 el límite se elevó a los 25 años. Por regla general el requisito de edad se ha insertado en el texto constitucional, aunque excepcionalmente en dicho siglo, las leyes electorales registraron el límite para ocupar el cargo de Presidente de la República y Senadores. En cuanto a Diputados, se hizo común que las leyes reglamentarias lo expresaran, quedando establecido a partir de los 25 años, con excepción de ciertas disposiciones que lo fijaron en 30 años (Constitución de Apatzingán, las Siete Leyes y la Convocatoria de 1846).

Cuando predominaron las elecciones indirectas, fue necesario especificar las edades para contender en las diferentes fases o rondas, así pues, a los electores primarios se les exigía edad entre los 21 y 25 años, los secundarios casi siempre en 25 años. La Constitución de Cádiz prohibía a los funcionarios de la Casa Real o empleados públicos participar por un lugar en las Cortes. La Constitución de Apatzingán excluía a quien laborara en la burocracia pública y, la Ley sobre elecciones de 1836 dejaba fuera a la jerarquía eclesiástica o de la judicatura, así como a los empleados generales de Hacienda.

c) Naturaleza jurídica: En la fracción II del artículo 35 constitucional, se encuentra determinado este derecho como una prerrogativa del ciudadano, e indica que puede ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las cualidades que establezca la ley. Al igual que ocurre con el voto activo, el pasivo es una prerrogativa y una obligación de los ciudadanos mexicanos.

d) Ejercicio: Los ciudadanos que ejerciten este derecho deberán primero haberse postulado para ocupar los cargos de elección popular, en otras palabras, ser candidatos. Con la denominación elegibilidad se hace referencia a la capacidad que tiene un ciudadano para ejercer un cargo de elección popular. Los cargos de elección popular en nuestro país son: Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales.

e) Requisitos: Quienes aspiren a ocupar la Presidencia, deben satisfacer los requisitos del artículo 82 constitucional. Entre otros, señala ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos; tener al menos 35 años cumplidos el día de la elección y no estar comprendido en alguno de los supuestos de las incapacidades señaladas en el artículo 83 de la Constitución.

Los candidatos a ocupar los cargos de Diputados y Senadores, han de cumplir con lo establecido en los artículos 55 y 58 constitucionales, respectivamente. Entre otros requisitos se les pide tener la nacionalidad mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos; ser originario del estado en el que

se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses antes de ella; no estar en el servicio activo en el Ejército Federal; no ser Secretario o Subsecretario de Estado; no ser ministro de algún culto religioso y no estar comprendido en alguno de los supuestos de incapacidad es que señala el artículo 59 constitucional.

La edad mínima para ser Diputado es de 21 años y para Senador de 25 años. Los que aspiren a estos cargos sólo podrán participar por uno de ellos en un mismo proceso electoral, no pueden ser al mismo tiempo candidatos para un cargo de elección popular en las Entidades federativas o en los municipios.

Satisfechos los requisitos constitucionales, el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. señala otros requisitos para ser Diputado o Senador. En primer lugar, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar con fotografía. A continuación, señala una serie de restricciones cuando el aspirante está ejerciendo un cargo público, podrá participar siempre y cuando el candidato se separe de sus funciones en un determinado tiempo antes de la elección.

f) Incumplimiento al ejercicio: Este derecho lo ejercerá todo ciudadano que así lo quiera hacer, por su propia voluntad y que además cumpla con los requisitos establecidos. Una vez que decide participar y es candidato se ve obligado a conducirse bajo los estatutos y principios del partido político o

coalición que lo postuló, actuando en apego a las reglas de la contienda electoral. Si resultare electo en dicho proceso electoral, ocupará el cargo por el que fue postulado y contraerá entonces las obligaciones propias del puesto. Para Senadores y Diputados encontramos algunas responsabilidades en los artículos 62, 63 y 64 de la Constitución. Para Presidente las encontramos en el artículo 83 y 86.

## 8. Asociación individual

Por el orden natural de las cosas, lo que es imposible para un hombre solo, puede ser posible y fácil para una asociación, la cual multiplica el poder y la fuerza de cada uno de los asociados, poniendo en común la inteligencia, la fuerza y los recursos de sus integrantes. La unión hace fuerza. Para alcanzar su superación individual, el hombre perfecciona sus posibilidades a través de la asociación.

Los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de asociarse individual y libremente para participar de manera pacífica en los asuntos políticos del país, por tanto, tienen plena libertad para constituir asociaciones políticas. En materia electoral, la legislación reconoce y norma tanto a las agrupaciones políticas nacionales como a los partidos políticos nacionales.

a) Concepto: En una asociación se reúnen dos o más personas para obtener un fin común, "es una entidad con personalidad

propia",<sup>55</sup> distinta a la de los miembros que la conforman, de carácter plenamente. Javier Orozco Gómez define al derecho de asociación como la libertad "de toda persona para asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes"<sup>56</sup>

Un partido político es "un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influir el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general"<sup>57</sup> Las agrupaciones políticas nacionales "son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada."<sup>58</sup>

b) Evolución histórica: Durante décadas este derecho sirvió de fundamento para la creación de partidos políticos, pues constituyen una asociación. El 19 de diciembre de 1911, con la Ley Electoral se otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos en México. La constitución de 1917 no hacía mención expresa de ellos, pero en el artículo 9, con la garantía al derecho de libre asociación o reunión y, la fracción III del artículo 35, presupuso su existencia. Fue en el año de 1963 en que el vocablo partido político se introduce en la Constitución,

---

<sup>55</sup> V. CASTRO. Juventino. "Garantías y Amparo". Editorial Porrúa. S.A. Primera edición. México. 1974. p. 88.

<sup>56</sup> OROZCO Gómez, Javier. *Op. Cit.* p. 38.

<sup>57</sup> CARPIZO, Jorge y MADRAZO. Jorge. "Derecho Constitucional". IFE. México, 1993. p. 251.

<sup>58</sup> Artículo 33. párrafo 1 del COFIPE.

a consecuencia de la implantación del sistema de diputados de partido. En ese mismo año se reformó el artículo 63, el cual señaló la responsabilidad para los partidos políticos que acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Con la adición de cinco párrafos al artículo 41 constitucional, en diciembre de 1977 se constitucionalizó a los partidos políticos, se les otorgó la categoría de entidades de interés público. Con ello, el Estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político del país. El fin de los partidos según la reforma, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la representación nacional y como organización de ciudadanos mexicanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En cuanto a las agrupaciones políticas, fue en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 en que se crearon las llamadas "asociaciones políticas nacionales", como figuras legales distintas a los partidos. En 1990 con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las asociaciones políticas nacionales desaparecieron. Con la reforma electoral de 1996 resurgieron las ahora denominadas "agrupaciones políticas nacionales".<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> INSTITUTO Federal Electoral. "Los Partidos Políticos en México, Antología". México, 1999. pp. 183 a 201.



c. Naturaleza jurídica: Como lo dispone expresamente la fracción III del artículo 35 Constitucional, es una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos de país. Disposición que se encuentra también inserta en el artículo 9 de la misma ley fundamental. Bajo el derecho de asociación se fundamenta la creación de asociaciones civiles, mercantiles, sindicales y políticas.

La Carta Magna concibe a los partidos políticos como "entidades de interés público", lo cual implica su reconocimiento como sujetos del derecho público y la consiguiente obligación del estado de garantizar las condiciones y proveer las facilidades necesarias para su desarrollo.

La constitución, el registro, los derechos, las obligaciones, prerrogativas y financiamiento de agrupaciones y partidos políticos nacionales se encuentran expresamente establecidos en el libro segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

d) Requisitos: En general, la asociación se encuentra condicionada a dos requisitos, efectuarse de manera pacífica y tener un objeto lícito. Cumplidos ambos requisitos, ninguna autoridad puede coartar esta libertad inherente al ser humano, destinado a vivir en sociedad.

En la especie, el derecho electoral establece que para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acudir ante el Instituto Federal Electoral y acreditar contar con un mínimo de 7,000 afiliados en el país, un órgano directivo nacional, delegaciones en al menos 10 estados, disponer de documentos básicos y una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

Para que una organización sea registrada como partido político nacional ha de formular una declaración de principios, programa de acción, estatutos y contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 estados, o bien 300 afiliados en al menos 100 distritos electorales uninominales. La organización interesada presentará estos requisitos ante el Instituto Federal Electoral y será el Consejo General del Instituto quien resuelva al respecto. La resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

e) Ejercicio: El Código Electoral determina las formas específicas en que intervienen las asociaciones políticas, durante tiempos electorales y no electorales. Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Su fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de ciudadanos al ejercicio del poder público. El Código mencionado concede a cada agrupación o partido político nacional la facultad de expedir sus estatutos. Los estatutos

establecen los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones.

Es claro entonces, que para que un ciudadano mexicano ejercite plenamente el derecho de asociación individual, ha de integrarse con una agrupación o partido político, quienes de acuerdo con las reglas de sus estatutos, lo pueden aceptar o rechazar del grupo sin mayor trámite o responsabilidad. No es obligatorio para la agrupación notificar este tipo de decisiones a ninguna autoridad electoral.

Si por alguna razón un miembro es expulsado, sólo podrá impugnar tal acto ante el mismo partido, si es que así esta previsto, pues no podrá hacerla ante el IFE ni ante el Tribunal Electoral. ¿Porqué? La jurisprudencia es clara al determinar que el "juicio para la protección de los derechos político electorales es improcedente contra actos de partidos políticos".<sup>60</sup> El referido juicio procede solamente contra actos de la autoridad electoral. Las normas vigentes no disponen que los partidos políticos sean sujetos pasivos del juicio.

En consecuencia, si no es aceptado por ningún partido, el ciudadano estará imposibilitado para ejercitar este derecho y por consiguiente, su derecho al voto pasivo, pues la ley expresa que corresponde exclusivamente a los partidos

---

<sup>60</sup>INSTITUTO Federal Electoral; INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas; y, UNIVERSIDAD Nacional Autónoma de México. "Sistema de Información Jurídico Electoral IFE Jure v 1.0. Copyright © UNAM-IFE-IIJ. México, Marzo 2000. Folio 150.

políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular [175.1 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

f) Incumplimiento al ejercicio: Nadie puede ser obligado a ejercitar esta facultad. Los ciudadanos pueden disponer libremente o no de su derecho. Las leyes son claras al disponer que la afiliación sea individual, libre y pacífica, quedando excluida la posibilidad de realizar afiliaciones corporativas. Al ser registrada y reconocida una agrupación o partido político, la asociación contrae las obligaciones y responsabilidades de carácter administrativo, electoral y penal a que están sujetas.

#### 9. Petición en asuntos políticos

a) concepto: El derecho de petición es concebido como una manifestación de la libertad individual, en el sentido de que su ejercicio no es vedable ni punible. Debe "ser considerado como una facultad jurídico abstracta, pues existe, independientemente del derecho que eventualmente pueda tener el peticionario en relación con lo que solicita".<sup>61</sup> Consiste en que todo gobernado puede dirigirse a las autoridades administrativas, legislativas y judiciales, con seguridad de que recibirá una respuesta a la cuestión planteada. No es simplemente pedir algo a la autoridad, sino también cuestionarla sobre asuntos de interés individual o colectivo.

---

<sup>61</sup> GARCIA Maynez. Eduardo. *Op. Cit.* p. 254.

b) Evolución histórica: Bajo el artículo 8, la Constitución de 1857 reconoció en toda su extensión el derecho de petición, al cual, el artículo 2 del Acta de Reformas de 1847 había hecho una breve referencia. El Congreso Constituyente de 1916-1917 adoptó los términos de este derecho para incluirlo en la actual Constitución.

Sin embargo, y ante la inquietud que existía sobre el tiempo necesario para emitir la respuesta sin que se violaran las garantías, la Comisión respectiva propuso "breve término" dada la gran variedad de asuntos que podrían plantearse en una petición. No era posible fijar un término común para todas las autoridades, por ello se respetó la redacción actual que aunque no es precisa, debe ser ajustada casuísticamente a los diferentes planteamientos.

Resulta interesante plantear que si bien el constituyente y las tesis de la Suprema Corte de Justicia no han establecido término fijo alguno, el legislador federal ordinario si lo consideró. La fracción XXXVI del entonces artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los altos Funcionarios de los Estados de 1940, tipificó como delito el volver nugatorio el derecho de petición, no comunicando por escrito al peticionario el resultado de su gestión, dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud. No se ha repetido tal señalamiento.

c) Naturaleza jurídica: Se trata de un derecho subjetivo público que estimula la gestión democrática, porque existe

frente al Estado y permite un contacto entre gobernantes y gobernados. El artículo 8 de la Constitución expresa el ejercicio del derecho de petición y resalta que en materia política sólo los ciudadanos de la República pueden ejercitarlo. Dicho precepto se relaciona sistemáticamente con la fracción V del artículo 35 de la misma ley fundamental, el cual establece como una prerrogativa de los ciudadanos ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

d) Requisitos: En general, el derecho de petición puede ser ejercido por cualquier persona, pero en materia política, es decir aquellos asuntos relacionados con el ejercicio del poder, sólo corresponde a los ciudadanos. En términos del artículo 8. de la Constitución, la petición debe estar formulada por escrito de manera pacífica y respetuosa. Aunque no resulta estrictamente cierto en cuanto a la formalidad escrita, pues examinando el párrafo segundo del artículo 9, observamos que son legales las reuniones que tengan por objeto hacer una petición a una autoridad, por lo que puede plantearse de forma oral.

La autoridad en cambio, deberá emitir una respuesta en breve término y por escrito al peticionario, debiendo notificarlo a través de los medios y formas de notificación establecidas por la ley. La respuesta ha de ser congruente a la petición hecha, de tal suerte que no pueda referirse a cuestiones distintas de las que conforman la materia de la petición.

e) Ejercicio: Aunque es verdad que el derecho de petición es una prerrogativa del ciudadano, no está negado a los nacionales en general y a los extranjeros en particular. Pero en materia política el ejercicio de este derecho es exclusivo, como se ha venido reiterando, de los ciudadanos de la República Mexicana. Tanto los ciudadanos, candidatos, agrupaciones políticas y partidos políticos nacionales deben dirigir sus peticiones por escrito, de manera pacífica y respetuosa a las autoridades electorales federales, conforme a las estructuras analizadas en el capítulo correspondiente. Las autoridades tienen la obligación de respetar el ejercicio del derecho de petición y a cada petición recaerá un acuerdo escrito que lo hará conocer en breve término al peticionario.

f) Incumplimiento al ejercicio: Por la naturaleza misma de este derecho subjetivo, el peticionario tiene la facultad de escoger entre el ejercicio y el no ejercicio de la petición. La obligación para el cumplimiento de este derecho se traslada entonces a la autoridad, quien debe contestar por escrito y en breve término la petición formulada. La falta o negativa de respuesta en dichas condiciones, puede ser recurrida en el ámbito administrativo o jurisdiccional, según lo establezcan las normas y reglamentos vigentes.

## 1. Otros

a) Reunión política: El artículo 9 de la Constitución reconoce a los ciudadanos mexicanos tanto la libertad de asociación como la de reunión con fines políticos. La reunión es una pluralidad

de personas que realizan un acto en común, para obtener una finalidad que beneficie a quienes intervienen. Es de carácter transitorio y de corta duración, se disuelve una vez alcanzado su objetivo o que, de alguna forma, sepan que es imposible conseguirlo.

Las reuniones han de perseguir un objeto lícito, llevándose a cabo de forma pacífica. Si se tratare de una protesta contra alguna autoridad, se exige no proferir injurias ni hacer uso de la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en un sentido determinado, no se exige obtener licencia o permiso para llevarla a cabo, ni siquiera dar un aviso previo para que las autoridades tomen nota de que se va a ejercitar este derecho.

Como se venía haciendo en España, la Constitución de Cádiz de 1812, no contempló el derecho de reunión, más aun, se prohibía de hecho. Tampoco lo hicieron nuestras primeras constituciones. Fue el 10 de septiembre de 1846, cuando el ministro de relaciones interiores y exteriores Manuel Crescencio Rejón, expidió una circular donde otorgaba a los mexicanos el derecho de reunirse pacíficamente en algún sitio público para discutir las mejoras que a su juicio debían hacerse en las instituciones del país, sin necesitar permiso previo de algún funcionario público. La Constitución de 1857 adoptó en los mismos términos dicha disposición, misma que quedó consagrada como garantía constitucional hasta nuestros días.



b) Observación electoral.- Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos [5.3 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales] participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso Electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral.

La importancia de los observadores, sobre todo los extranjeros, cumple dos propósitos. El primero tiende a desalentar, inhibir, o en su defecto, exhibir métodos, prácticas y actos fraudulentos que, con conocimiento o tolerancia de las fuerzas dominantes en el poder, atropellan el derecho político electoral de los ciudadanos a elegir libremente a sus autoridades o representantes. El segundo propósito rinde testimonio sobre la legitimidad, autenticidad y credibilidad de las elecciones.

Fue a partir de la reforma de 1993 hecha al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral, en que las actividades de los observadores nacionales fue reconocida y regulada. En cuanto a los observadores extranjeros, en 1994 una nueva reforma al Código invocó facultó al Consejo General del Instituto Federal Electoral para invitar y acordar las bases y criterios a visitantes extranjeros, que acudan a conocer las modalidades del desarrollo de los procesos electorales federales (82.2 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Según René Delgado, en los comicios federales de 1991 participaron 2,000 observadores agrupados en algún organismo. En 1994 participaron 81,686 observadores electorales, 4438 de ellos a través de alguno de los 238 organismos no gubernamentales, los restantes acreditaron de manera individual. Para las elecciones de 1994 se aprobaron las solicitudes de acreditación presentadas por 943 ciudadanos extranjeros provenientes de 34 países. Para las de 1997 fueron 398 las solicitudes aprobadas provenientes de 30 países.<sup>62</sup> En la elección del año 2000 fueron registrados 38,433 observadores electorales, 34,836 acreditados por alguna de las 403 agrupaciones y 3,597 de forma individual. En cuanto a visitantes extranjeros fueron un total de 860 los acreditados, provenientes de 58 países.

c) Libertad de expresión y de imprenta: El ejercicio de ambas libertades es sin duda básico para el fortalecimiento de la democracia. Se refiere a la manifestación de ideas o hechos por medio de la palabra, los gestos o cualquier otra forma susceptible de ser captada de manera auditiva o visual. Se manifiesta cotidianamente pero, al llegar las campañas electorales, cobra especial interés y se somete a una regulación legal específica, que en cierta forma pareciera producir un conflicto con la norma general más amplia. Pues por un lado, es en las campañas electorales cuando resulta fundamental la libertad de expresión, pero es evidente también que su ejercicio debe ser apegado a derecho.

---

<sup>62</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Un ejemplo de lo anterior, es la prohibición de publicar o difundir los resultados de encuestas o sondeos que den a conocer las preferencias de los ciudadanos en fechas anteriores a los comicios.<sup>63</sup> Supone una restricción a la habitual libertad de información, pero debe ser así a fin de que dichos resultados no orienten las intenciones del voto, conforme a los resultados que predicen.

d) Derecho a la información: Constituye un derecho público colectivo<sup>64</sup>, se trata de una garantía de carácter social que atribuye al Estado la función de asegurar a toda la sociedad la recepción de una información oportuna, objetiva y clara. Este derecho es básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y su vigencia contribuye a que la ciudadanía sea más enterada, vigorosa y analítica, requisito fundamental para el progreso de la sociedad.

e) Cultura política:<sup>65</sup> En sentido amplio la cultura política se refiere al cúmulo de condiciones objetivas y subjetivas producidas por una colectividad, abarca mitos, creencias, religión, instituciones, procesos electorales, etc. En sentido restringido encuadra con el conjunto de creencias basadas en valores colectivos, que se traducen en la conciencia de pertenecer a una comunidad.

---

<sup>63</sup> Art. 190.4 Y .5 del COFIPE y 403, fracción XIII del Código Penal.

<sup>64</sup> OROZCO Gómez, Javier. "El Derecho Electoral Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México, 1993. pp. 32 a 36.

<sup>65</sup> OROZCO Gómez, Javier. "Estudios..." *Op. Cit.* pp. 24 a 28.

La cultura política no sólo abarca el entorno jurídico político en que se desenvuelve el ciudadano, sino además su etapa de instrucción y formación educativa. Su finalidad es contar con una sociedad más participativa, que no sólo acudan a las elecciones, sino que también estén enterados de las acciones del gobierno. Tanto la escuela, el hogar, los medios de comunicación y organismos electorales tienen un rol fundamental para el fortalecimiento de este derecho.

## 11. Protección

Por mandato constitucional, la protección de los derechos político electorales está encargada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus salas competentes (Art. 41, base IV y 99, frac. V Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Incluso la jurisprudencia que el Tribunal emita con relación a estos asuntos es obligatoria al Instituto Federal Electoral y a las autoridades electorales locales (organismos y tribunales).

La protección a éstos derechos es reciente, pues cuando no existían órganos jurisdiccionales especializados en la materia los recursos se intentaban ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien desde un principio, salvo un pequeño periodo, se negó sistemáticamente a dirimir controversias en materia político electoral, por lo que la protección quedo un tanto cuanto a la deriva durante mucho tiempo.

## a) Evolución histórica

Desde el siglo antepasado, estando vigente la Constitución Federal de 1857, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió diversos juicios de amparo que intentaban impugnar la legitimidad de las autoridades locales, por supuestas violaciones a la legislación electoral conforme a la cual habían resultado electas. La Corte emitió diversos criterios, algunos contradictorios en el sentido de intervenir o no intervenir en los asuntos planteados de naturaleza político electoral. Siendo presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, dictó el 11 de abril de 1874 un fallo en el que manifestó su postura respecto a la intervención de la Corte a través del juicio de amparo en materia electoral. "Si el amparo cabe contra todos los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, debiendo entonces la Corte desconocer como legítima la autoridad de un estado cuando está funcionando, sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber celebrado elecciones debiendo celebrarlas; o cuando en las elecciones celebradas se haya infringido la Constitución Federal; o cuando en ella no se ha procedido en los términos establecidos por las Constituciones particulares de los estados en materia electoral (...)"<sup>66</sup>

Cabe resaltar que los amparos entonces interpuestos, eran en

---

<sup>66</sup>IGLESIAS, José María. "Estudio Constitucional Sobre las Facultades de la Corte de Justicia". Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo VIII, No. 30. México, 1946. p. 259.

contra de autoridades incompetentes cuya elección fue puesta en duda, pero siempre del ámbito local, razón por la cual existía incertidumbre sobre la intervención de la Corte contra autoridades federales. Además, debido a la naturaleza misma del amparo, la sentencia sólo se limitaba a proteger al quejoso y sólo para él sería ilegítima la autoridad. No servía para destituir a las autoridades de su puesto, funcionaba más bien como una condena moral que desde luego, provocaba recelo en dichos funcionarios.

Unos años después, la misma Corte estando presidida por Ignacio L. Vallarta se opuso a la intervención en tales controversias. Sostenía que no era competencia de la Suprema Corte juzgar la ilegitimidad de las autoridades de los estados, y no lo era sencillamente porque no había facultad expresa para ello. El artículo 16 constitucional sólo habla de autoridad competente, no de legítima. Por ello no cabía el amparo en contra de autoridades ilegítimas.

Con la Constitución de 1917 no varió la postura de la Corte, más aun, la reafirmó a través de la jurisprudencia que adoptó ante los diversos casos que le fueron presentados por ciudadanos a quienes presuntamente les fueron violados sus derechos político electorales.<sup>67</sup>

En la Ley reglamentaria de los artículos 103 Y 107 de la Constitución publicada en 1919, no se estableció causal de

---

<sup>67</sup> DERECHOS POLÍTICOS. LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS NO DA LUGAR AL JUICIO DE AMPARO. PORQUE NO SE TRATA DE GARANTÍAS INDIVIDUALES." Tesis 312, Apéndice al Tomo LXXVI. p. 516.

improcedencia alguna referente a la materia político electoral. Ello no fue óbice para la Suprema Corte, quien aplicando criterios jurisprudenciales, desechó las demandas de amparo que le presentaron. La Ley de Amparo de 1936 en vigor, dispuso expresamente como causa de improcedencia, los asuntos en materia político electoral.

Como parte de las reformas constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996, el artículo 99 fue totalmente modificado a efecto de establecer la organización, integración, funcionamiento y competencia del Tribunal Electoral. La fracción V, señala que es competencia del Tribunal resolver de forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliarse libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes.

#### b). Juicio de amparo

La Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en 1936 y. actualmente en vigor, establece en el artículo 73: "El juicio de amparo es improcedente [Frac. VII] contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. Y [Frac. VIII] contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los

casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o jurisdiccionalmente”.

Como se desprende de dicho precepto y de la jurisprudencia relacionada a continuación, el juicio de amparo resulta improcedente para tutelar los derechos político electorales de los ciudadanos pues, dentro del cuerpo normativo constitucional, existen otras instancias y medios de protección.

c). Juicio para la protección de los derechos político electorales

Es el único medio de impugnación legal, al alcance de los ciudadanos "para combatir 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"<sup>68</sup>

## 12. Suspensión y extinción

Los derechos político electorales nacen con la obtención de la ciudadanía mexicana y se extinguen con la muerte. La suspensión siempre es una privación temporal de las prerrogativas concedidas a los ciudadanos, no es definitiva.

No todos los ciudadanos mexicanos pueden gozar de estos derechos. El artículo 38 de la constitución expresa los casos en que se suspenden, a saber: [Frac. I] Incumplir sin causa

---

<sup>68</sup> TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales". México, 1997. p. 40.



justificada con las obligaciones del artículo 36. Aunque las primeras dos fracciones del 36 no se refieren a obligaciones de carácter electoral, su incumplimiento tiene como consecuencia la suspensión de sus derechos o prerrogativas ciudadanas por un año. Suspensión nunca impuesta hasta la fecha. [Frac. II] Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal. Para el caso del voto activo se entiende fácilmente el precepto<sup>69</sup> ya que un reo, sobre todo si no goza de libertad provisional, no puede cumplir de hecho ni de derecho con su prerrogativa y obligación electoral, pero tratándose del voto pasivo, han existido casos en la política mexicana reciente en que algunos partidos políticos han postulado a procesados privados de su libertad, sobre todo los de extrema izquierda, lo que a la luz del derecho es constitucionalmente improcedente. Fundan su acción planteando que los procesados aun no tienen determinada su responsabilidad penal y por tanto debe presumirse su inocencia. Sin embargo resulta evidente que la duda planteada al incoarse un proceso en contra de alguien, no permite que la calidad ciudadana se dé a plenitud. Sólo una sentencia absolutoria aclararía tal situación. (Frac. III) Durante la extinción de una pena corporal. Los artículos 45 y 46 del Código penal establecen tajantemente que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos, comienza desde que la sentencia cause ejecutoria y dura todo el tiempo de la condena. [Frac. IV] Declaración de vagancia o ebriedad consuetudinaria. Cabe hacer notar que a la luz de los nuevos contextos socioeconómicos la legislación ha venido dando pasos atrás referente a la vagancia. [Frac. V] Estar prófugo de

---

<sup>69</sup> GONZÁLEZ De La Vega, Rene. "Derecho Penal Electoral Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición. México, 1997. pp. 15.

la justicia. Perdiendo temporalmente sus derechos políticos una vez dictada la orden de aprehensión y hasta que prescriba la acción penal. [Frc. VI] Por sentencia ejecutoria que imponga como pena la suspensión, valen los mismos comentarios que para la fracción III, sólo que en este caso es el juez quien la fija y no la norma jurídica.

Por último se señala otros fijados en la ley y la manera de hacer la rehabilitación. Aunque señalados en la Carta Magna, algunos casos no están regulados en la ley electoral, específicamente la situación de incumplir con la obligación de votar. No existe medio legal alguno para señalar a los infractores y aplicarles la suspensión correspondiente.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que para mantener permanentemente actualizado el padrón electoral y por consecuencia, las listas nominales de electores, el Instituto Federal Electoral recabará la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte (bajas confirmadas). Así, los servidores públicos de Registro Civil informan sobre el fallecimiento de ciudadanos, los jueces sobre resoluciones dictadas y, que decretan la suspensión o 'pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano y, la Secretaria de Relaciones Exteriores sobre la expedición o cancelación de cartas de naturalización, expedición de certificados de nacionalidad y renuncia a la nacionalidad.<sup>70</sup> En cuanto a la rehabilitación, es

---

<sup>70</sup>, Artículo 162 del COFIPE.

necesario que el ciudadano interesado acuda a realizar nuevamente su inscripción en los módulos del Instituto.

### 13. Obligaciones político electorales de los ciudadanos

Analizados los derechos político electorales de los ciudadanos, corresponde ahora estudiar sus obligaciones. El artículo 36 de la Constitución compone el binomio jurídico. Las últimas tres fracciones establecen las obligaciones que tienen los ciudadanos mexicanos, a saber: votar en las elecciones, desempeñar los cargos de elección popular y desempeñar las funciones electorales.

a) Concepto. La obligación deriva del prefijo *ob* y del verbo *ligare*, atar, unir, vincular. Es "una relación jurídica entre dos o más personas determinadas o indeterminadas, en virtud de la cual una de ellas llamada acreedor, tiene la facultad de exigir a otra llamada deudor, y esta la necesidad de cumplir una prestación o una abstención, que puede ser de dar, de hacer o no hacer, de valor económico o de valor moral",<sup>71</sup> Es pues, un vínculo jurídico entre dos partes, por la que una de ellas se ve constreñida a dar, hacer, o no hacer algo a otra.

Dentro de tal concepto y en materia electoral, el sujeto deudor es aquel ciudadano que debe cumplir con las obligaciones establecidas constitucionalmente. Su comunidad, quien actúa como sujeto acreedor, le obliga a realizar dichas conductas, como parte fundamental de la convivencia social.

---

<sup>71</sup> PENICHE López, Edgardo. "Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil" Editorial Porrúa S.A. Vigésimo Cuarta edición, México, 1958. p. 195.

b) Evolución histórica. Resulta interesante comentar que a pesar de estar consagradas y sancionadas en la Carta Magna, estas obligaciones nunca han sido sancionadas en estricto derecho a lo largo de nuestra historia. Por lo que no se ha presentado ninguna evolución de fondo, sino más bien de gramática. Originalmente la fracción I del artículo 36 constitucional se refirió a la obligación ciudadana de inscribirse en los padrones electorales. En 1989 fue adicionada con la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos.

c) Naturaleza jurídica. Las fracciones III, IV Y V del artículo 36 de la Constitución expresan las obligaciones ciudadanas. El 38 dispone como sanción un año en la suspensión de sus derechos a los ciudadanos que, sin causa justificada, no cumplan, con tales obligaciones. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula estas obligaciones pero no las sanciona.

d) Tipos. Básicamente existen tres tipos de conductas obligatorias para los ciudadanos. En primer lugar se le exige emitir su voto activo, lo que contrasta con el principio de voto libre ya expuesto. El voto sin embargo se concibe simultáneamente como un derecho y como una obligación. Como obligación, el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.<sup>72</sup> El deber jurídico en general "consiste en el hacer, dar u omitir de alguien en

---

<sup>72</sup> NÚÑEZ Jiménez. Arturo. "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano". Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1991. p. 23.

relación con el derecho subjetivo de otro".<sup>73</sup> En la especie consiste en hacer uso del voto. Votar es, en rigor, básicamente un derecho, pues conlleva una facultad para ser ejercida por el titular, y en ese sentido no es una obligación jurídica porque no existe sanción por no votar. Se puede decir que es una obligación imperfecta, pues carece de sanción.

La segunda obligación se refiere a desempeñar los cargos de elección popular de la Federación una vez electo. Esta obligación es la única que se encuentra sancionada por la ley, aunque no con severidad. Por una parte los artículos 62, 63 Y 64 de la Constitución imponen castigos tales como la pérdida del carácter de Diputado o Senador, no percibir la dieta correspondiente e incurrir en responsabilidad. Por otro lado, el artículo 408 del Código Penal sanciona con la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes no se presenten, sin causa justificada, a desempeñar el cargo por el que fueron electos.

Por último, los ciudadanos mexicanos están obligados a desempeñar las funciones electorales, es decir, tienen la obligación de integrar las mesas directivas de casilla, las cuales se instalan en todas las secciones electorales a efecto de recibir la votación de los ciudadanos residentes en ellas [5.2 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales]. Esta obligación carece de sanción.

---

<sup>73</sup> ÁLVAREZ, Mario I. *Op. Cit.* p. 214.

e) Incumplimiento y sanción. La obligatoriedad, en sentido jurídico, debe reflejarse en la sanción. La sanción es la pena o castigo que establece un sistema jurídico con carácter coercitivo, para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en una norma. La sanción es coactiva porque puede aplicarse utilizando la fuerza. Aunque la coacción es un elemento de la sanción, no es la sanción misma. Quien impone la sanción es una persona distinta al agente, es decir la autoridad, en ello radica la diferencia entre las normas de tipo jurídico con las morales o de otros órdenes normativos.

En el derecho electoral "las normas cuentan con una capacidad coactiva muy atenuada,<sup>74</sup> debido principalmente, a la naturaleza misma de los procesos electorales. Cada proceso abarca una masa inmensa de ciudadanos que han de actuar en un plazo de tiempo relativamente breve, por ello, las normas electorales suelen mirar más a un cumplimiento generalizado que a uno en particular y riguroso, en el que las excepciones se neutralicen unas a otras. Bajo esta premisa, los medios de impugnación en materia electoral se interponen sólo con reclamaciones que alteren el resultado de una elección.

En la legislación electoral mexicana no encontramos sanción expresa alguna que se aplique contra quienes hayan incumplido con las obligaciones de la fracción III y V del citado artículo 36 constitucional. El título quinto del libro quinto del Código Federal de Procedimientos Electorales, contiene las

---

<sup>74</sup> CABO de la Vega de, Antonio. *Op. Cit.* p. 106.

faltas administrativas Y sanciones que conoce e impone el Instituto Federal Electoral. Ninguna se aplica a ciudadanos en relación con las fracciones señaladas.

La ley penal tampoco castiga el incumplimiento de dichas obligaciones, más bien castiga la extralimitación de su "cumplimiento", dada la ilicitud que ello implica. En el título vigésimo cuarto se encuentran los llamados delitos electorales, pero son conductas que por su naturaleza afectan el desarrollo normal del proceso electoral y no se refieren a las citadas obligaciones político electorales.

La función que tienen las sanciones habituales es hacer que el castigo para una conducta que se pretende evitar, sea tan gravoso en sus consecuencias que se logre su no realización. Las sanciones en materia electoral no suelen actuar como elemento disuasor para comportamientos futuros, por una parte porque las sanciones impuestas en un determinado proceso electoral difícilmente tendrán repercusiones en futuros procesos, por otro lado, los protagonistas pueden ser diferentes.

La sanción pecuniaria más alta que puede ser impuesta, según el artículo 404 del Código Penal, son hasta 500 días multa (sin prisión) a los ministros de cultos religiosos que en actos públicos propios de su ministerio induzcan expresamente al electorado. Existe una enorme desproporción entre las ventajas que puede otorgar el incumplimiento de la normatividad electoral en relación con el castigo impuesto.

Podría darse el caso, por ejemplo, de que algún ministro de culto religioso induzca dolosamente a una infinidad de electores para que otorguen su voto a un candidato, amigo del ministro. El número de votos inducidos no puede ser reparado ni comparado con la multa pecuniaria que deberá pagar por su acción delictuosa, multa que podría pagarle el candidato como gastos de campaña.



## CAPÍTULO III

### CAPITULO III.

## **INFORME FINAL DE LA COMISION DE ESPECIALISTAS QUE ESTUDIAN LAS MODALIDADES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

El informe de la Comisión de Especialistas sobre las modalidades del voto en el extranjero ha comprobado con una amplia base documental y un escrupuloso rigor analítico, la constitucionalidad y viabilidad técnica de esta demanda histórica por el sufragio en el extranjero.<sup>75</sup>

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

El Instituto Federal Electoral es, según el mismo artículo, la única autoridad encargada de la organización de los procesos electorales federales. En virtud de ello, el Instituto deberá ser la instancia responsable de instrumentar los procedimientos necesarios para que los mexicanos que se encuentren fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio.

---

<sup>75</sup> Instituto Federal Electoral. *informé final que presenta la Comisión de especialistas que estudian las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero* (Documento). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 12 de noviembre de 1998, p. 81.

La Comisión de Especialistas en materia electoral, procedió a la identificación de las condiciones objetivas y jurídicas para la realización de elecciones fuera del territorio nacional, así como a la elaboración y evaluación del rango más amplio posible de modalidades para el ejercicio del voto en el extranjero, las cuales garanticen condiciones aceptables de cobertura, seguridad y equidad del proceso electoral en el exterior, similares a las que prevalecen en el país. Se cuidó particularmente que dichas modalidades respetaran escrupulosamente la confiabilidad del proceso electoral, a fin de preservar los avances que el país ha logrado alcanzar en la materia.

La Comisión estableció como núcleo de sus trabajos una tarea esencialmente de investigación, orientada a la identificación y el análisis de las condiciones operativas, logísticas, jurídicas, administrativas e internacionales, que posibiliten el voto de los mexicanos en el extranjero. La cuestión central de los estudios emprendidos no fue el derecho de los mexicanos a votar fuera del territorio, sino cómo instrumentar ese derecho constitucional. Con base en datos confiables, para que, en su momento, las autoridades competentes decidieran acerca de las modalidades y reformas legales pertinentes para materializar el derecho que les otorga a los ciudadanos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así se prosiguió a la reforma al artículo 36 constitucional, del artículo octavo transitorio, del artículo 1º del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal

Electoral, en el que se designa una Comisión de Especialistas de diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 8º.- con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas, relacionadas con la materia electoral, para que realicen los estudios conducentes, procediéndose a proponer en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes..."

De igual forma, en sesión ordinaria del día 29 de abril de 1998, se tomó el siguiente punto de acuerdo:

"Primero.- Se designa la Comisión de Especialidades en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos..."

La Comisión confió en que estos estudios constituyeran una materia de consulta valiosa para encarar los problemas centrales de las elecciones en el exterior, tales como: la magnitud y

ubicación de la población mexicana en edad Ciudadana; identificación de los impactos y sentidos normativo de las modalidades estudiadas; aspectos internacionales relativos a la doble nacionalidad, así como sus efectos y a los arreglos internacionales.

Los criterios metodológicos que guiaron los trabajos de esta Comisión fueron los siguientes:

- La elaboración de propuestas que faciliten la organización para el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, en la elección presidencial prevista para el año 2006.
- El análisis y discusión de la más amplia gama de modalidades de voto, sin descartar *a priori* ninguna de ellas
- La selección de las modalidades que cumplen con la racionalidad jurídica del sistema electoral mexicano.
- La identificación de las condiciones jurídicas internacionales, en las que se enmarca la organización electoral fuera del territorio nacional.
- La discusión de las modalidades que favorecen la universalidad, en equidad, transparencia y confiabilidad del sufragio.
- Análisis de las modalidades, en términos de la cobertura del universo de electores potenciales en el extranjero.

· El análisis socio-demográfico detallado de los mexicanos en el extranjero, en particular de los que se encuentran en los Estados Unidos de América, dado que en ese país se encuentra el 99% de los mexicanos en el exterior.

- A la adopción de un enfoque que permita, dada la heterogeneidad que la realidad impone, opciones flexibles de la instrumentación gradual, parcial y combinada de las modalidades posibles.<sup>76</sup>

## 2. POBLACIÓN MEXICANA EN EDAD CIUDADANA EN EL EXTRANJERO (ESTIMACIONES AL AÑO 2000)

La Comisión realizó un conjunto de estimaciones a fin de contar con cifras probables sobre el número de mexicanos en edad ciudadana residentes en el territorio nacional o en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000.

El total calculado de esta población es de setenta millones, ciento cincuenta y ocho mil personas, y se desagrega en los siguientes conjuntos:

"1. Los residentes en México representan cerca del 85.88% (sesenta millones, doscientos cincuenta y cuatro mil personas).

1.1. Los mexicanos residentes en el país presentes en la República Mexicana durante la jornada electoral, constituiría en el

---

<sup>76</sup> *ibid.*, p. 46

84.62% del electorado potencial (cincuenta y nueve millones, trescientos setenta y un mil personas).

1.2. Los mexicanos residentes en el país, ausentes de la República en la misma fecha, integrarían el 1.26% del total (ochocientos ochenta y tres mil personas) esta cifra puede descomponerse a su vez en los siguientes subconjuntos:

1.2.1. Las personas que están en el exterior por motivos turísticos abarcarían a 0.55% del total (trescientas ochenta y tres mil personas).

1.2.2. Los migrantes temporales constituirían alrededor de 0.67% (cuatrocientos setenta y cinco mil personas).

1.2.3. Los transmigrantes comprenderían 0.04% del total (25 mil personas).

2. Los mexicanos radicados en el extranjero representarían 14.12% de la población mexicana en edad ciudadana (nueve millones novecientos cuatro mil personas). De este total:

2.1. Los residentes en Estados Unidos conformarían 13,,97% (9.8 millones de personas),-y se desagregarían en:

2.1.1. Los funcionarios del servicio exterior mexicano, que no"

alcanzarían a representar una milésima de punto porcentual (doscientos cuarenta personas).

2.1.2. Los inmigrantes nacidos en México comprenderían 10.15% (7.126 millones). De este subconjunto, 1.43% (un millón de personas aproximadamente), corresponde a los inmigrantes que adquirieron la nacionalidad estadounidense por naturalización y 8.72% (6.126 millones) comprende a los inmigrantes mexicanos no naturalizados.

2.1.3. Las personas que nacieron en Estados Unidos de América, que son hijos de padre y/o madre mexicanos representarían 3.82% (dos millones, seiscientos setenta y cuatro personas). Es decir, 2.10% (1.412 millones) de ambos padres mexicanos; 0.76% (531 mil individuos) y madre mexicana y 0.96% (671 mil personas) de padre mexicano.

2.2. Los mexicanos radicados en otros países (excepto en Estados Unidos) sumarían alrededor de 0.15% (ciento cuatro mil personas). De este total, la proporción representada por 740 funcionarios del servicio exterior mexicano sería poco relevante; los inmigrantes nacidos en México abarcarían cerca de 0.11% (setenta y seis mil personas) y las personas nacidas en el extranjero que son hijos de padre y/o madre mexicana comprenderían 0.04% ( un total de 27 mil personas)<sup>77</sup>

En suma, el universo potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero se puede estimar sumando el monto correspondiente a los mexicanos radicados en el exterior y el

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p.8.



monto de los mexicanos residentes en el país, pero ausentes de la República durante la jornada electoral. Este universo sería de diez millones, setecientos ochenta y siete mil personas (es decir, 15.38% de los mexicanos en edad ciudadana en el año 2000) siendo posible distinguir cuatro grandes subconjuntos:

I. Los inmigrantes residentes en el extranjero (Estados Unidos u otros países) que no adquieren otra nacionalidad: 8.83% (seis millones, doscientos dos mil personas).

II. Los inmigrantes que adquieren otra nacionalidad por naturalización: 1.43% o alrededor de un millón de personas.

III. Las personas nacidas en el extranjero (Estados Unidos u otros países) que son hijos de padre y/o madre mexicanos: 3.86% (2.701 millones de personas).

IV. Las personas radicadas en México pero que se encontrarían ausentes del territorio nacional durante la jornada electoral por razones laborales, de negocios o de recreación: 1:26% (ochocientos ochenta y tres mil personas). De este total, se prevé que alrededor de 1. 22% (ochocientos cincuenta y siete mil personas) se encontrarán en el vecino país del norte al momento de realizarse las elecciones del año 2006<sup>78</sup>

La gran mayoría del universo total potencialmente involucrado

---

<sup>78</sup>91 *Ibid.*, p. 9.

en el proyecto del voto en el extranjero (98.7%), se encontraría en los Estados Unidos de América, ya sea residiendo en ese país (90.7%), visitando en interior del territorio estadounidense o su zona fronteriza (3.4%), o bien trabajando como migrante temporal (4.3%) o como commuter (0.3%), el restante 1.3% se encontraría radicando en otros países (1 %), se encontraría presente en ellos por motivos turísticos (0.2%) o bien, estaría trabajando como migrante temporal en Canadá (0.1 %).

Se preveía, además, que una proporción significativa del universo, potencialmente de electores en el extranjero (es decir, uno de cada cuatro de los diez millones, setecientos ochenta y siete mil mexicanos en edad ciudadana), se encontraría en los Estados Unidos de América en situación jurídica migratoria irregular no autorizada (indocumentada).

Finalmente, conviene reiterar que el número de residentes en el extranjero incorpora tanto a los nacidos en México que adquirieron otra nacionalidad por naturalización (aproximadamente un millón de personas en los Estados Unidos de América), como a los que nacieron en el extranjero que son hijos de padre o madre mexicanos (cerca de dos millones, setecientos un mil personas). Los integrantes de estos dos subconjuntos constituyen los beneficiarios potenciales principales de las reformas a los artículos 30, 32 Y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la expedición de la Ley de Nacionalidad.

La cifra en cuestión, que asciende a tres millones, setecientos un mil personas, ofrece un techo máximo posible o cota superior de

los mexicanos con doble nacionalidad.

### 3. ZONAS DE ORIGEN DE LOS EMIGRANTES MEXICANOS

El origen geográfico de la migración mexicana a los Estados Unidos de América se ha caracterizado por la continuidad y los cambios graduales. El occidente de México sigue siendo la principal cantera de mano de obra migrante pero en la actualidad se han incorporado al proceso entidades nuevas, sobre todo del centro de México.

El occidente de México se caracteriza por haber mantenido muy altos sus niveles de participación migratoria. La región está formada por los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango, ella incluye geográficamente a los estados menos poblados de Colima, Nayarit y Aguascalientes. En la región histórica se concentra, en la actualidad, del 55 al 60% de la emigración mexicana a los Estados Unidos de América.<sup>79</sup>

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

---

<sup>79</sup> *Ibid.* p.10.

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

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

El análisis estadístico a nivel municipal confirma este panorama general. De los más de 2,428 municipios del país, 62% demuestra algún grado de actividad migratoria a los Estados Unidos de América, aunque 18% presenta escasa o nula intensidad migratoria. La emigración, de hecho se origina principalmente en 99 municipios clasificados como de alta densidad migratoria. La mayoría de ellos se encuentra en los estados de Jalisco, Michoacán y Zacatecas, los cuales, junto con Guanajuato, constituyen la zona de emigración de mayor antigüedad, le siguen en orden de importancia, los estados de Nayarit, Durango, San Luis Potosí, Colima, Guerrero y Chihuahua. Otras regiones, que durante décadas habían participado poco en el monto total de esa emigración son origen de nuevos flujos migratorios internacionales; así por ejemplo, cinco municipios de Puebla y dos de Oaxaca presentan actualmente intensa actividad migratoria.

Conocer los lugares de origen de los emigrantes, facilita la

difusión, dentro del territorio nacional, de la información electoral relativa al voto de los mexicanos en el exterior. El sondeo realizado en Estados Unidos de América, por la Comisión, revela que los familiares de los emigrantes constituyen una fuente privilegiada de información acerca de lo que pasa en México. Adicionalmente, presta especial atención a las principales zonas de origen que podrían contribuir a la cobertura del padrón electoral, particularmente de los migrantes temporales y, en menor medida, de los permanentes.

#### 4. PATRONES DE CONCENTRACIÓN

Se estima que en la actualidad, cerca de 84% de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentran en cinco entidades federales:

California (46.3%), Texas (21.3%), Arizona (6.6%), Illinois (6.3%), Nueva York (3%). Si a estos estados sumamos la población que reside en Florida, Oregon, Colorado, Nuevo México y Nevada, se concluye que en 11 entidades reside casi 90% del total.

La mitad de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentra en 8 condados ubicados en cuatro estados. En California son los condados de Los Ángeles, Orange, San Diego; en Illinois, el condado de Cook; en Texas, los condados de Harris, El Paso y Dalias; en Arizona, el condado de Maricopa.

Adicionalmente se encontró que en 33 condados (incluidos los anteriores) se concentra casi 75% del total y si se toman en

cuenta los condados vecinos a éstos, que no figuran por no presentar altos grados de concentración, entonces se estima que se podría alcanzar, tan sólo en esas zonas, cerca de 80% de mexicanos en edad ciudadana nacidos en México.<sup>80</sup>

La mayoría de los 33 condados que concentran a la mayor parte de la población de votantes potenciales (nacidos en México) forman parte de las grandes zonas metropolitanas de los Estados Unidos de América. Si se toman en cuenta zonas como Los Ángeles, San Francisco, San Diego, Chicago, Houston, Dallas, Nueva York, Atlanta y Denver, se puede afirmar que ahí se concentra una proporción importante. Al interior de las zonas metropolitanas se reproduce otro patrón de concentración a nivel de barrios claramente diferenciados, de suerte que la imagen de la población migrante dedicada a las labores agrícolas, dispersa en pequeñas localidades de los Estados Unidos de América, es asunto del pasado.

Un rango importante del padrón de concentración se observa en los 20 condados fronterizos. En ellos reside 18% del total de mexicanos en edad ciudadana. Esta ubicación facilita en buena medida la logística electoral porque una parte importante de ésta se podría instrumentar desde el territorio nacional.

## 5. PATRONES DE DISPERSIÓN

Los mexicanos en edad ciudadana nacidos en México, prácticamente viven en todo el territorio de los Estados Unidos de América, incluyendo Alaska y Hawai.

---

<sup>80</sup> *Ibid.* p.12.

Solamente en 11 estados se puede hablar de muy baja o nula presencia de población de origen mexicano. De hecho, 25% de la población se dispersa en 395 Condados ubicados en casi todo el territorio de los Estados Unidos de América.

Se reconoce que en los últimos 10 años se han diversificado los destinos de la migración mexicana. La localización de los nuevos centros de atracción de la mano de obra mexicana en los Estados Unidos de América, debe de ser objeto de estudios más precisos por parte del IFE, a fin de que la geografía electoral alcance la mayor precisión posible, dependiendo de la modalidad o las modalidades que sean adoptadas.<sup>81</sup>

## 6. PATRONES DE ASENTAMIENTO Y LOCALIZACIÓN DE LAS CASILLAS ELECTORALES

La relación entre distribución territorial y densidad poblacional sugiere tres observaciones de logística electoral:

- a) La instalación de módulos de registro y casillas en las ciudades y condados con mayor concentración poblacional.
- b) La organización de un servicio electoral *ad doc* desde las ciudades fronterizas del norte de México, que podrían brindar acceso a población.

---

<sup>81</sup> *ibid.*, p.13

c) El diseño de distintas estrategias combinadas de logística electoral que estuviesen en consideración, simultáneamente los patrones de concentración y dispersión al nivel de estado, condado, zona metropolitana y barrio.

En principio, y asumiendo que con esta modalidad es posible atender a todos los electores potenciales, se requerirían de 9,141 casillas, de 750 electores, distribuidas en 38 estados. Este número máximo se vería reducido en función de los diferentes escenarios previstos de participación electoral.

Considerando que el 75% de la población mexicana en los Estados Unidos de América se concentra en 33 condados ubicados en siete estados, sería conveniente explorar la posibilidad de instalar centros de votación que agrupen hasta 25 casillas cada uno. De tal modo que en un condado como Los Angeles, donde se concentra 26.6% de la población mexicana que radica en los Estados Unidos de América, podrían instalarse hasta 82 centros de votación. Esta modalidad contribuiría de manera práctica y efectiva a la organización de las elecciones en lugares de alta concentración de población.

## 7. PATRONES DE ASENTAMIENTO Y LOCALIZACIÓN DE LOS CONSULADOS

Las encuestas realizadas por la Comisión permiten advertir que las representaciones consulares de México constituyen lugares de referencia bien conocidos por una proporción importante de los mexicanos que radican fuera del país. La instrumentación del



voto de los mexicanos en el extranjero deberá tomar en consideración este resultado.

Sin embargo, el análisis geográfico de la localización de los consulados en Estados Unidos de América, muestra que no hay una clara correspondencia entre la concentración de mexicanos y la oferta de servicios consulares.

California, que concentra a 46% de los mexicanos, solamente cuenta con nueve consulados, mientras que el territorio de Texas cuenta con 14 consulados, a pesar de que concentra solamente 21 % de la población. Illinois, estado que ocupa el cuarto lugar en concentración de la población mexicana, tiene un consulado, en comparación con Florida que es sexto lugar y tiene dos consulados.

## 8. PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y DESEO DE VOTO

Con relación a los mexicanos que radican en los Estados Unidos de América, que incluye a los inmigrantes no naturalizados y a los inmigrantes que adquirieron la nacionalidad estadounidense por naturalización, es posible mencionar lo siguiente:

- Una elevada proporción (65%) de los que integran los flujos de residentes en los Estados Unidos de América, declaró saber que en el año 2006 habrá elecciones para presidente de México.

- La gran mayoría de estos migrantes expresó su deseo de votar en la elecciones mexicanas del año 2006, si éstas se

llevaran a cabo en lo Estados Unidos (83%).<sup>82</sup>

- Para conocer que tan interesados o determinados están los integrantes de los flujos en participar en las elecciones del año 2006, en el caso de que hubiere la posibilidad en los Estados Unidos de América, se preguntó a los que habían manifestado su deseo de votar, respecto de la cantidad de tiempo que estarían dispuestos a invertir para emitir su sufragio. Las respuestas fueron:

a). Un escenario de elevada participación electoral, que incluiría a todos los que simplemente expresan su interés o deseo de participar en las elecciones mexicanas;

b). Un escenario intermedio, que incluye a los que sólo estarían dispuestos a invertir menos de una hora para ir a votar (es decir, deja a un lado a 28% del electorado potencial);

c). Un escenario de baja o moderada participación electoral, formado por quienes manifiestan un interés decidido de participación, indicado por la disposición de invertir un día más de su tiempo para cristalizar su deseo.

- De acuerdo con las respuestas ofrecidas, el primer escenario implicaría la participación, durante la jornada electoral del año 2006, del 83% de los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América; el segundo escenario abarcaría al 50% del total; y el tercer escenario incluiría al 21 %.

---

<sup>82</sup> Véase Instituto federal electoral, *Informe final que presenta la comisión de Especialistas que estudian las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero* (documento) México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 12 de noviembre de 1998, p. 14.

- Respecto del lugar donde los migrantes estarían dispuestos a trasladarse para poder sufragar, llama la atención que una proporción considerable de los flujos, menciona el consulado más cercano como el espacio al que eventualmente acudirían para ir a votar. Ello indica que un número importante de nuestros compatriotas, identifica y conoce la localización de las 40 representaciones consulares de México en los Estados Unidos de América. Este hecho confirma que los consulados constituyen ámbitos o espacios de interacción y contacto imprescindible para difundir en las comunidades de mexicanos en ese país, información sobre las elecciones, requisitos para un eventual registro en el padrón electoral y la correspondiente obtención de la credencial o identificación para votar, así como para la ubicación de las casillas electorales.

- Además de los consulados, una proporción importante de los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América, está dispuesta a trasladarse, si fuera necesario, a alguna ciudad de la frontera; A algún otro condado o a alguna otra ciudad de ese país para ejercer el derecho al sufragio. Estos datos sugieren la existencia de un franco y notorio interés de segmentos importantes de la población radicada en el vecino país del norte, de hacer lo que sea necesario para cristalizar su deseo de votar en las elecciones mexicanas. Asimismo, ponen de manifiesto la importancia de las ciudades fronterizas mexicanas como núcleos estratégicos para la ubicación de oficinas de registro y casillas electorales.

Respecto a la manera en que los mexicanos que radican en

Estados Unidos de América se informan sobre los sucesos de la vida nacional, un sondeo realizado por la Comisión en seis ciudades de los Estados Unidos de América indicaría que los noticieros de las cadenas televisadas en español son los medios privilegiados de información sobre México; este medio se complementa con la información que les proporcionan los familiares que viven en nuestro país, vía telefónica, cartas o visitas. El sondeo, a su vez, parece mostrar que la prensa, la radio y especialmente el Internet, son fuentes mucho menos utilizadas para mantenerse informado sobre lo que pasa en nuestro país.

#### 9. POSIBLES ACCIONES DEL SERVICIO DE INMIGRACION Y NATURALIZACIÓN

Una proporción significativa del universo potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero se encuentra en una situación jurídica migratoria regular (no autorizada o indocumentada). Se estimó que, para el año 2006, esté población alcanzaría la cifra de 2.7 millones (25% del total de votantes potenciales) Por ello, fue de sumo interés para la Comisión proponer modalidades del voto que garantizaran a nuestros connacionales migrantes indocumentados plena seguridad, libertad en el ejercicio del sufragio y respeto a su integridad personal.

La Comisión no contó con todos los elementos necesarios para determinar escenarios, ni aun hipotéticos, del posible comportamiento del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América, según la modalidad o

modalidades que fueran adoptadas. Sin embargo, la experiencia de otros países, como las elecciones peruanas en los Estados Unidos de América, sugiere que el Servicio de Inmigración y Naturalización no pondrá en marcha operativos especiales que interfieran en la jornada electoral. Asimismo, se sabe que la mayoría de las detenciones se efectúan en la franja fronteriza.

Por último, los datos recogidos por la Comisión a través de las encuestas en México y el sondeo en los Estados Unidos de América sugieren, por un lado, que las posibles acciones del Servicio de Inmigración y Naturalización en la jornada electoral son fuente de preocupación para una proporción importante de migrantes sin embargo, por otro lado, existen indicios de que esas percepciones no parecen inhibir el deseo y modo en ellos. De cualquier forma, se recomienda que estos temores sean encarados a través de acciones educativas y de comunicación, dirigidos a informar a los residentes documentados e indocumentados de las modalidades y opciones que propician el ejercicio del sufragio en condiciones de seguridad y libertad.<sup>83</sup>

Un aspecto de importancia crucial para el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero, consiste en determinar la proporción de personas residentes en los Estados Unidos de América que cuentan con la credencial para votar con fotografía. La información del padrón electoral y la expedición de la actual credencial para votar con fotografía se inició a principios de los años noventa con lo cual resulta a todas luces probable que un número significativo de personas que emigraron a los Estados Unidos de América durante la presente década cuente con este

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, p.17.

instrumento. Las encuestas sobre flujos migratorios revelan que:

- Cerca del 22% de los que declararon radicar en los Estados Unidos de América tienen la credencial para votar con fotografía. Una proporción importante de ellos, en promedio dos de cada tres, declaran traerla consigo al momento de la entrevista. Entre quienes no cuentan con ella, uno de cada dos piensa tramitarla.

- 74% de los migrantes entrevistados en aeropuertos tiene la credencial para votar con fotografía, y también una proporción mayoritaria la trae consigo (casi nueve de cada diez). Entre quienes no cuentan con este instrumento, dos de cada tres piensan llevar a cabo los trámites para obtenerla.

- Cerca del 77% de los entrevistados en la frontera tiene la credencial para votar con fotografía y dos de cada tres la portan. Asimismo, dos de cada tres de los que no la tienen piensan obtenerla.

Un aspecto crucial para el éxito de la eventual formación de un padrón electoral en el extranjero es la tenencia de documentos que acrediten la nacionalidad mexicana o la identidad de las personas. La encuesta de flujos indagó acerca de la condición de tenencia de los siguientes documentos: pasaporte mexicano, matriculado consular, licencia mexicana para manejar y credencial para votar con fotografía. Los resultados son sumamente reveladores y sugieren que el pasaporte y la matrícula consular son los documentos mexicanos más usuales con que cuentan los integrantes de los flujos de residentes en los Estados Unidos de América. El sondeo realizado en ciudades de

ese país, además, parece indicar que una proporción importante de los mexicanos que viven allí acostumbran tener su acta de nacimiento.<sup>84</sup>

## 10. MODALIDADES DE REGISTRO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son la base sobre la que se construye el sistema electoral mexicano.

Las disposiciones constitucionales que integran la titularidad, el ejercicio y la eficacia de voto, se pueden agrupar en dos categorías: la que se refiere al sujeto activo del derecho y la que se refiere a los órganos que tienen a su cargo la organización de las elecciones.

La legislación electoral mexicana ha creado un sistema institucional que deposita la autoridad electoral en un órgano que es independiente en sus decisiones y funcionamiento; ha depositado la responsabilidad de recibir y contar los votos en mesas directivas de casilla integrados por ciudadanos. Éstos, a su vez gozan del derecho al voto y para su seguridad se conforma un padrón electoral y la credencial para votar con fotografía que los identifica. Así, el Instituto Federal Electoral, las mesas directivas de casillas, los ciudadanos, el padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, constituyen los elementos que conforman el núcleo duro del sistema electoral mexicano.

Desde luego, es necesario ajustar estos elementos a las

---

<sup>84</sup> *ibid.*.p.18.

especificaciones y requerimientos del contexto extraterritorial en que se efectuaría la elección, por lo que ha sido menester diseñar instrumentos alternativos que no alteren los principios de los artículos 41 fracción III, párrafo segundo y 36 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 68 párrafo primero del Código Federal de Procedimientos Electorales, para no poner en peligro la confiabilidad alcanzada en el sistema electoral mexicano.

#### 11. CRITERIOS DE CONSTRUCCIÓN DE LAS MODALIDADES DE REGISTRO<sup>85</sup>

La definición de quienes pueden ejercer el derecho al voto, es la base para determinar el desarrollo de cualquier proceso electoral. El mismo artículo octavo transitorio del artículo 1 del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone:

Artículo 8º.- Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el acuerdo mediante el cual dará a conocer el programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente cédula de identidad ciudadana., con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2006, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, p.22.



pertinentes al actual registro federal de electores.

Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición o utilización de la cédula de identidad ciudadana en las elecciones federales del año 2006, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran...”

Al respecto, la Comisión no contó para sus trabajos con las especificaciones del Registro Nacional Ciudadano que debería ser establecido, ni de la cédula de identidad ciudadana que debería ser expedida. También tomó nota de que el secretario de Gobernación había informado que no consideraba que fuera posible contar con el Registro y la cédula antes del año 2006. Fue en ese contexto que la Comisión procedió a desarrollar modalidades alternativas para el registro de votantes. Ninguna de ellas permitió, ni pretendió diferenciar a la población mexicana en el extranjero, por ejemplo, según tiempo o condición migratoria. Todas ellas debían tener las garantías de seguridad que hoy ostenta la credencial para votar con fotografía, así como la posibilidad de vigilancia de la que hoy gozan los partidos políticos.

Para determinar los elementos principales que intervendrían en la elaboración de las modalidades de registro, fue necesario analizar la ruta crítica de la construcción de los elementos de confianza contenidos en las reformas electorales de los últimos veinte años.

Esto condujo a que en la elaboración de las modalidades de registro se tomaran en cuenta estos tres elementos, con el objeto del contar con una racionalidad jurídica (ya, que estos elementos se encuentran legislados en el actual Código Electoral), así como en una nacionalidad logística (toda vez que estos elementos permiten organizar eficientemente la etapa correspondiente al proceso electoral).

La Comisión ubicó tres posibilidades para llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero. La primera, sería hacer una campaña de credencialización en el extranjero; la segunda, implicaba expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía; y la tercera suponía, que el registro de votantes y la emisión de la credencial para votar con fotografía se efectuaran únicamente en territorio nacional. Es decir, dos de las modalidades levantan un registro de mexicanos en el extranjero y la otra, simplemente permite votar en el extranjero con el mismo instrumento de identificación que se expide en México.

Aunque cada modalidad de registro implica diferencias operativas y jurídicas, cabe destacar que dichas modalidades no resultan excluyentes entre sí, ya que dependiendo de la modalidad que el Congreso decida aprobar, se pueden instrumentar al menos dos modalidades del registro simultáneas.

12. MODALIDAD a). CON REGISTRO, CON PADRON Y CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA EXPEDIDA EN EL

## EXTRANJERO<sup>86</sup>

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 registro son dos:

a). Registro personal ante sedes en el extranjero del Instituto Federal Electoral (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, etcétera).

b). 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

---

<sup>86</sup> *Ibíd*, p.30.

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 intensa de difusión en aquellos municipios expulsores y en zonas cercanas a la frontera con los Estados Unidos.

En términos generales, la modalidad de registro con credencial para votar con fotografía tiene la ventaja de que se podría contar con un registro de mexicanos en el extranjero que replicaría exactamente los mismos controles y diera la misma certidumbre a las autoridades electorales y a los partidos políticos. Adicionalmente, el hecho de poder contar con un padrón electoral permite asegurar la elaboración de listas nominales con fotografía y llevar a cabo una mejor organización de todo el proceso previo a la jornada electoral (cálculo de boletas, estimaciones de la cantidad y tipos de casillas a instalar, ubicación, así como la posibilidad de utilizar el mismo método de

insaculación y capacitación para la integración de las mesas directivas de casilla que se emplea en el territorio nacional). Al existir un padrón electoral, la emisión del sufragio se puede realizar tanto en casillas como a distancia (por teléfono o por correo).

La principal desventaja de esta modalidad es su costo y la complejidad logística, dado que su instrumentación implicaría ubicar una gran cantidad de sedes de registro, y contratar personal numeroso. Por otra parte, supone que los ciudadanos interesados tendrían que efectuar una doble visita al módulo de registro. Asimismo, un dato que podría mitigar la complejidad operativa del empadronamiento, es la distribución geográfica de los mexicanos en los Estados Unidos de América: en 33 condados, pertenecientes a siete estados, se concentra el 75% de la población mexicana.

### 13. MODALIDAD b). REGISTRO, CON PADRON Y TARJETA DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL CON FOTOGRAFIA EXPEDIDA EN EL EXTRANJERO <sup>87</sup>

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

---

<sup>87</sup> *Ibid*, pp32,37..

empadronamiento en una sola visita. La presente tarjeta sólo tendría vigencia para el día de la elección.

Esta modalidad tiene los mismos requisitos para el registro de ciudadanos, estaría operada también por funcionarios del Instituto Federal Electoral y en sedes similares a la anterior modalidad. Su principal diferencia estriba en el procedimiento de producción del instrumento de identificación. Dada la complejidad implícita en el proceso de registro, la Comisión estimó conveniente proponer un instrumento que pudiera llegar a las manos del interesado en una sola visita a los módulos. Así, a diferencia de la anterior, los módulos de registro tendrían la capacidad técnica para producir la tarjeta en el mismo sitio. Al indagar sobre la tecnología disponible la Comisión encontró que es perfectamente conjugable la producción *in situ*, con la posibilidad de imprimir diversos mecanismos de seguridad a la tarjeta de identificación electoral con fotografía.

Dependiendo de la tecnología que se seleccione, los partidos políticos podrían conservar capacidad de fiscalización sobre el proceso, mediante el control de la producción en tarjetas, el foliado y la inserción de códigos de seguridad, entre otros. Asimismo, el proceso para verificar la autenticidad de la tarjeta que se presente en casilla, estaría en función de la tecnología que se adoptara.

Esta modalidad conserva todas las ventajas del registro con credencial para votar con fotografía, en la medida en que se cuente con un padrón electoral que permita una correcta planeación de todos los actos previos a la jornada electoral. Otra

ventaja es que no se estaría produciendo documento permanente, sino que éste sería usado únicamente en el proceso federal de la elección su principal ventaja respecto de la credencial para votar con fotografía sería el costo.

La principal desventaja de esta modalidad es, además de la complejidad logística, el uso de tecnologías nuevas. Ello podría generar cierta suspicacia pues implica, también desarrollar nuevas formas de fiscalización técnica, tanto para los partidos políticos, como para la autoridad electoral. El tema del resguardo y seguridad de los formatos de la tarjeta eventualmente podría ser complicado.

#### 14. MODALIDAD c). SIN REGISTRO, SIN PADRON Y CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA EXPEDIDA EN MEXICO <sup>88</sup>

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.

Esta modalidad en principio, no supone un esfuerzo mayor del que realizaría normalmente el Instituto Federal Electoral, es decir, la campaña intensiva del Registro Federal de Electores se llevaría a cabo en territorio nacional conforme al calendario previsto. Al no implicar un proceso de credencialización en el extranjero, se omite toda la complejidad logística. En ese sentido,

---

<sup>88</sup> *Ibid*, pp.40,43,44.

es la modalidad de registro más simple y la menos costosa; no supone modificación alguna al marco jurídico institucional vigente en esa materia; se reservan todas las garantías de transparencia y credibilidad imputables al instrumento de identidad electoral; se permite el voto tanto a ciudadanos residentes en el extranjero, como a aquellos que se encuentran en tránsito el día de la elección. La idea es que puedan ejercer su derecho al voto todos aquellos ciudadanos que porten la credencial para votar con fotografía, lo cual implicaría votar en casillas especiales.

Sin embargo, tiene varias desventajas. En términos de cobertura, excluye a todos aquellos ciudadanos que no cuentan con la credencial para votar con fotografía. Los cálculos de la Comisión indican que el número de ciudadanos residentes en el extranjero al año 2006 con credencial para votar con fotografía expedida en México sería del orden de 1.3 a 1.5 millones de personas. Ese universo podría implicar las siguientes complicaciones logísticas: al no existir un padrón electoral, sería complicado determinar el número de casillas que se necesitaría instalar; no habría datos ciertos para calcular el número de boletas; la integración de las mesas directivas de casilla no se podría efectuar bajo el método de la insaculación; y la vigilancia por parte de los partidos políticos y las autoridades electorales sólo se podrían instrumentar hasta el día de la jornada electoral.

Los mecanismos de seguridad disponibles únicamente serían la no duplicidad de la credencial para votar con fotografía, el talón foliado de la boleta electoral, así como el uso del líquido indeleble. Otra posible limitante de esta modalidad es que sólo es compatible con la emisión del voto en casillas, es decir, no se



puede conciliar con el voto a distancia (correo o teléfono), en la medida que el domicilio del elector no es un dato relevante. Adicionalmente; hay que señalar que por sus características, el voto en casilla especial es la modalidad que captura menos votos. Según cálculos efectuados tras los comicios federales de 1997, el proceso para anotar los datos y emitir el voto, tarda aproximadamente 3 minutos por elector; si la urna estuviera abierta diez horas, es decir 600 minutos, el número máximo de electores que pueden sufragar es de 200 electores por casilla.

Una posibilidad para mitigar las ventajas implícitas en esta modalidad sería hacer un registro previo de electores, es decir, que además de la modalidad de voto en casilla especial (típicamente el modo de capturar el voto de los ciudadanos en tránsito), pudieran existir casillas ordinarias. Para tal efecto, los electores que cuentan con credencial para votar con fotografía y conocen el lugar donde estarán el día de la votación, integrarían un registro con el cual el Instituto Federal Electoral podría conformar casillas ordinarias, esto es, con la lista de electores y cuya integración de la mesa directiva se podría hacer insaculando ciudadanos de esas listas previas. Ciertamente, el procedimiento para integrar las casillas ordinarias se aparta de lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Electorales, pero de esa manera se podrá salvar una de las desventajas más evidentes de la modernidad: capturar el voto de un mayor número de ciudadanos de la cifra señalada anteriormente, que se daría únicamente en casillas especiales. Dicho registro previo también podría habilitar a esta modalidad para el voto a posibilidad de depurar las listas nominales en territorio nacional, al ofrecer un listado de aquellos ciudadanos que estarían fuera del país el día

de los comicios.<sup>89</sup>

## 15. MODALIDADES DE LA EMISIÓN DEL VOTO

### ❖ MODALIDADES BÁSICAS <sup>90</sup>

Una vez ubicadas las modalidades de registro, la Comisión procedió a identificar las modalidades posibles de emisión del voto y, en general, lo referente a la organización de la jornada electoral. En ese sentido, se ubicaron tres grandes modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono). Las dos primeras modalidades tienen referencias claras en nuestra legislación vigente y tendrían que responder a ciertas adecuaciones logísticas. La tercera implica ciertamente un procedimiento novedoso. Así, para arribar a la construcción de las seis modalidades básicas, se combinaron los dos instrumentos de identificación electoral (credencial para votar con fotografía y tarjeta de identificación electoral con fotografía) y las tres modalidades de votación (casilla ordinaria, casilla especial y voto a distancia).

#### ❖ MODALIDAD a): VOTO EN CASILLA ORDINARIA, CON LISTA NOMINAL Y CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA<sup>91</sup>

Las casillas ordinarias se podrían ubicar en casas particulares, escuelas, oficinas comerciales, clubes y centros deportivos. Los

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 39-44

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 45

<sup>91</sup> *Ibid.*, 46-51

centros de votación se localizarían en lugares donde se concentra un número importante de mexicanos, su ubicación se determinaría a partir de estudios socio-demográficos específicos.

La emisión del voto se llevaría a cabo en casillas ordinarias de manera personal, respetando el proceso regulado en el Código Federal de Procedimientos Electoral.

Los medios masivos de comunicación son muy importantes para la adecuada difusión de las actividades electorales.

Una vez terminada la jornada electoral y cerradas las casillas, se procedería, en el mismo lugar, al escrutinio de los votos sufragados en la casilla. Al finalizar este proceso, se pasaría a la formación de un expediente de casilla, y se remitirían, en sobres por separado, las boletas sobrantes e inutilizadas y las que contengan los votos válidos Y votos nulos para la elección, así como la lista nominal de electores. Para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, se formaría un paquete en cuya envoltura firmarían los integrantes de la mesa directiva y los representantes de partido. Los presidentes de las mesas directivas harían llegar a las sedes que disponga instalar el Instituto Federal Electoral en el extranjero, los paquetes y expedientes de casilla en los plazos previstos. A su vez los funcionarios de las sedes del Instituto Federal Electoral en el extranjero podrían remitirlos por valija diplomática al centro del conteo del Instituto Federal Electoral en México, para su cómputo final.

- Esta modalidad dificulta el voto de los mexicanos que viven

en pequeños poblados o en campos agrícolas alejados de los centros urbanos. Asimismo, posiblemente dificultará el sufragio de los mexicanos que viven en los estados con gran extensión territorial y baja densidad de población (y que carecen de consulados) como Dakota del Sur, Dakota del Norte, Wyoming, Alaska, Montana, Missouri, Alabama, Hawai, entre los principales.

- El proceso de insaculación podría verse entorpecido por el hecho de que un sector de la población mexicana en los Estados Unidos se caracteriza por su gran movilidad geográfica. Suele no tener residencia fija un tiempo por motivos laborales.

- La instalación de casillas podría facilitarse mucho con el apoyo de organismos civiles, vecinales o laborales en los cuales mexicanos participan activamente. Estos organismos estarán en la mejor disposición de ofrecer sus locales inclusive, casas habitación para la instalación de casillas.

Las principales ventajas de esta modalidad son que mantiene la forma de emisión del voto tal como se ejerce en México conforme al Código Federal de Procedimientos Electorales ; permite conservar también todos los mecanismos de seguridad para emitir el voto, como son: la utilización de listas nominales, credencial para votar con fotografía, documentación y material electoral; las mesas directivas se integran y capacitan conforme a los métodos conocidos; se permite la participación directa de los representantes de los partidos políticos el día de la jornada electoral y el escrutinio de la votación se realiza en la misma casilla.

En cambio, las desventajas 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 implicaría la instalación de una gran cantidad de sedes de votación. Además, podría marginar del ejercicio de voto a todos aquellos mexicanos que viven en comunidades aisladas.

❖ MODALIDAD b): VOTO EN CASILLA ORDINARIA, CON LISTA NOMINAL Y TARJETA DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL CON FOTOGRAFIA <sup>92</sup>

En términos del procedimiento de emisión del sufragio, esta modalidad es idéntica a la anterior. La diferencia fundamental de esta modalidad con la anterior, es el medio de identificación de los ciudadanos.

Las diferencias estriban en la logística más simple para el levantamiento del registro de votantes, el uso de tecnologías distinta, la adopción de nuevas formas de fiscalización y control por parte de partidos y autoridades a esas nuevas tecnologías, y en consecuencia, un costo distinto asociado al registro de votantes.

❖ MODALIDAD c): VOTO EN CASILLA ESPECIAL, SIN LISTA NOMINAL Y CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA <sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, 57

<sup>93</sup> *Ibid.*, 63

Es igual a las modalidades anteriores, En este caso, la determinación del número de boletas por casilla, determinará el límite de ciudadanos que podrán votar en cada una de ellas.

Es necesario considerar la posibilidad de utilizar los adelantos técnicos, por ejemplo, a través de la renta de máquinas especiales para emitir el sufragio. Se utilizaría un formato para la elaboración de una lista de votantes.

Dado que no existe una lista nominal y por tanto no se puede efectuar un procedimiento de insaculación para la integración de las mesas directivas de casilla, se debe facultar al Consejo General del Instituto Federal Electoral para que determine en mecanismos de integración de las mismas.

La emisión del voto se llevaría a cabo en casillas especiales. Las casillas especiales tienen la característica de captar el voto de los ciudadanos que están fuera de su distrito electoral. Para ello, se elabora una lista de votantes en la casilla y ésta se confronta con la lista de ciudadanos que se encuentran inhabilitados para votar. En la emisión del sufragio se respetarían todos y cada uno de los pasos a que se refiere dicho proceso, que están regulados en el Código Federal de instituciones de Procedimientos Electorales.

Se estima que sólo uno de cada cinco mexicanos que viven en Estados Unidos tiene credencial para votar con fotografía.

Se facilitaría el voto de los migrantes recientes y muy probablemente se marginaría de la votación a los migrantes con más tiempo de residencia en Estados Unidos.

Se podría elevar la credencialización de mexicanos en el extranjero mediante una campaña de credencialización en los municipios expulsores durante los meses de noviembre a febrero. El proceso de empadronamiento podría dar inicio después de que el Congreso de la Unión determine cuál es la modalidad idónea para instrumentar el voto en el extranjero.

Asimismo, se podía instrumentar una campaña especial de credencialización en las principales ciudades de la frontera norte. La dificultad que se presentaría es que en ambas campañas especiales el solicitante de la credencial declararía un domicilio en México que frecuentemente es el domicilio donde buena parte del año está ausente. El doble domicilio, uno en México y otro en Estados Unidos, es muy usual en migrantes circulares; es decir, que pasan algunos meses del año en Estados Unidos y otros en México.

Las principales ventajas de esta modalidad son que se conservan las formas de emisión del voto que imperan en 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 más notables de esta modalidad son: que el procedimiento de integración de las mesas directivas de casillas no se podría hacer mediante el método de la instauración; que el proceso de votación previsto, supone atender un número

reducido de electores por casilla; y que, al no haber listas previas, ni una cartografía electoral precisa, no es sencillo prever la ubicación y el número de casillas a instalar.<sup>94</sup>

❖ MODALIDAD d): VOTO EN CASILLA ESPECIAL, SIN LISTA NOMINAL Y CON TARJETA DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL CON FOTOGRAFIA<sup>95</sup>

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

❖ VOTO POR TELEFONO CON LISTA NOMINAL Y CON CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA.

Por teléfono: Con las innovaciones tecnológicas, se podrían utilizar máquinas que registran el voto por teléfono, a través de identificadores personales de voz.

En el voto por teléfono, el elector digitaría su número de credencial, seguido de su número de identificación personal o pronunciaría palabras que serían analizadas por un sistema de reconocimiento de voz, mismos que se le entregarían al ciudadano en el momento del registró.

El voto se emitiría llamando a una casilla que cuente con la lista nominal correspondiente y equipada para identificar la voz o el

---

<sup>94</sup> *Ibid.* pp57-63

<sup>95</sup> *Ibid.* p.64



listado de números de identificación personal. Si el votante se identifica, se le autoriza para emitir su voto, esto puede hacerse mediante los botones de teléfono o verbalmente, dicho voto es ratificado para que el ciudadano se cerciore de que el voto emitido sí es el que quedó registrado. Las casillas telefónicas pueden estar en México, por lo que se requerirían menos 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 a votar. La recepción se, haría hasta las 18: 00 horas del día de la jornada electoral y el cómputo se hada a través de un método electrónico.

La ventaja de esta modalidad es que no requiere un despliegue logístico demasiado complejo y permite incorporar a electores alejados de las áreas de concentración, La desventaja es que la tecnología es ajena al diseño de candados de seguridad, a las y garantías que imperan en la legislación vigente.

❖ MODALIDAD f): VOTO A DISTANCIA, CON LISTA NOMINAL Y TARJETA DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL CON FOTOGRAFIA

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

## 16. DERIVACIONES DE LAS MODALIDADES BÁSICAS<sup>96</sup>

La Comision no solo identifico seis modalidades basicas para la

---

<sup>96</sup> *Ibid.* p.81.

emisión del voto, que demuestran la viabilidad de la elección con participación de votantes en el exterior, sino que pudo identificar también una amplia gama de derivaciones de las mismas, mediante combinaciones que resultaron apropiadas, sobre todo en la medida que respetan el criterio de racionalidad jurídica, es decir, que son consistentes con los elementos sustantivos del régimen electoral constitucional y legal vigente en México.

En efecto, entre la opción de poner en práctica alguna de las seis modalidades básicas de manera aislada o de ponerlas en práctica de manera simultánea, hay una gama amplia de posibilidades. Cada una de ellas presenta un costo y un grado de dificultad determinados, y cada uno de ellos cubre un cierto universo de electores potenciales. Para determinar cuál de esas condiciones es la preferible, sólo es necesario aplicar los criterios de racionalidad económica y racionalidad logística, es decir, aproximar el modelo electoral a las condiciones que la realidad impone.

El resultado más significativo del ejercicio, del cual se desprende la derivación de las modalidades básicas de voto en el extranjero, es que no hay condición jurídica, económica o logística que provoque como solución a la cuestión de voto de los mexicanos en el extranjero su negación; siempre habrá, en la gama de posibilidades, alguna que satisfaga las condiciones que el principio de realidad impone, es decir, siempre existirá una respuesta afirmativa a la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero.

Finalmente es conveniente recordar que para cada modalidad

básica se desarrollaron secciones de impacto en las reglas y sentido de las adecuaciones legales. En tales secciones se incorporaron consideraciones relativas a las consecuencias que la instrumentación de las modalidades acarrearía en términos de legislación vigente, y se integraron esbozos de la normatividad que sería necesario emitir, tanto para instrumentar las modalidades, como para evitar contradicciones de la normatividad con el ordenamiento jurídico vigente, puesto que la mecánica operativa de cada modalidad derivada incorpora los mecanismos de las modalidades básicas, el impacto en las reglas y sentido de regulación expresados en ellas son aplicables a las modalidades derivadas.

La consecuencia natural del trabajo desarrollado es que cada una de las derivaciones de las modalidades básicas construidas ofrece un sistema de soluciones apropiado para un sector de problemas identificados.

Los criterios de agrupación son:

Credencial para votar con fotografía: Supone, bien una campaña de credencialización en el extranjero, que permita una credencial permanente para votar con fotografía para quienes están en el exterior, o bien, sólo la emisión de las credenciales en territorio nacional.

Tarjeta de identificación electoral con fotografía: Supone una campaña en el extranjero de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.

Voto con credencial para votar con fotografía o tarjeta de identificación electoral con fotografía: Supone dar plena validez a la credencial para votar con fotografía en el extranjero, también, una campaña de emisión de tarjetas de identificación electoral con fotografía.

Incluyentes para votantes en tránsito: Se hace énfasis en la instalación de casillas especiales, en las que puedan votar quienes se encuentran en tránsito.

La más amplia cobertura: Se agrupan en esta última categoría las cuatro modalidades derivadas que, por sus características, cubren un mayor universo de votantes potenciales.

La población en tránsito se refiere tanto a las personas que residen en México, pero que durante la jornada electoral se encontrarán presentes en otros países, principalmente en los Estados Unidos de América, como a los mexicanos residentes en ese país que durante esa fecha se encontrará ahí, pero en un lugar distinto al de su residencia. La Comisión cuenta con una estimación del primer subgrupo identificado, que asciende a un total de 883 mil personas y que está integrado por 21 mil turistas mexicanos en diversos países, 94 mil turistas mexicanos en interior de los Estados Unidos de América, 268 mil turistas o excursionistas fronterizos en Estados Unidos, 470 mil trabajadores temporales en dicho país y 5 mil en Canadá.

No se cuenta en la actualidad con la estimación del segundo subgrupo.

La población que reside en zonas de concentración demográfica, que se refiere a la establecida en 33 condados de los Estados Unidos de América y sus respectivas áreas de influencia, donde se agrupa casi el 75% del total radicado en ese país (alrededor de 5.3 millones de los nacidos en México y cerca de dos millones de las personas nacidas en los Estados Unidos de América que son los hijos de padres mexicanos).

La población que reside en zonas caracterizadas por una alta dispersión demográfica que suma alrededor de 25% de los residentes en los Estados Unidos de América y que se distribuye en más de 395 condados, localizados en casi todo el territorio de ese país (1.8 millones de los nacidos en México y alrededor de setecientas mil de las personas nacidas en ese país que son hijos de padres mexicanos).

Incluye, asimismo, a la población que reside en más de 60 países y cuyo monto es de aproximadamente ciento cuatro mil personas. En cada uno de ellos residen menos de 3 mil ciudadanos mexicanos, con excepción de Canadá, Bolivia, Paraguay, Alemania y España, donde se concentra el 57% de ese total.<sup>97</sup>

## 17. CAMPAÑAS Y MEDIOS DE FISCALIZACIÓN <sup>98</sup>

La Comisión estima que es necesario establecer principios generales para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participen en la

---

<sup>97</sup> *Ibid.*.p.83

<sup>98</sup> *Ibid.*.p.95

contienda, respetando el principio de equidad y tomando en cuenta el contexto particular en que se desarrollarán las elecciones en el exterior. Asimismo, la autoridad electoral deberá quedar dotada de los instrumentos necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, en cuanto a la información de campaña así como el derecho de los partidos políticos a la equidad de las condiciones de la competencia.

La Comisión recomienda que, en el 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. Para asegurar la equitativa distribución del uso de los tiempos en los medios y de los locales en el extranjero entre los partidos políticos, se deberá aplicar el criterio existente en la legislación vigente: 30% de manera igualitaria y 70% en proporción a la votación obtenida por los partidos en el proceso electoral federal inmediatamente anterior. Los partidos políticos tendrán, en los términos que establezca el Código, el derecho a realizar actos de campaña y propaganda en la medida de sus propias determinaciones y usando sus propios recursos.

Se deberá garantizar el establecimiento de eficaces mecanismos de fiscalización de los gastos de campaña en el extranjero, por parte de los partidos políticos. Para ello, los partidos deberán realizar la contratación de servicios y compra de materiales de campaña en el extranjero, a través del Instituto Federal Electoral.

Finalmente la Comisión recomienda establecer dentro del Código

una figura de tope a los gastos de campaña presidencial en el extranjero, cuya base de cálculo sea distinta a la que actualmente se emplea para emitir los gastos de la campaña presidencial en territorio nacional. Asimismo, se debería mantener el principio según el cual los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza. La Comisión no arribó a una conclusión sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener este principio para los mexicanos que viven o trabajan en el extranjero.

Sería conveniente que el Instituto Federal Electoral suscribiera arreglos con los medios de comunicación que tienen audiencias mexicanas, con el objeto de difundir la información respecto del proceso electoral y de regular los tiempos y espacios en los medios para asegurar la equidad. Por otra parte, con el propósito de asegurar 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 podría buscar "pactos de caballeros" con dichos medios, en los lugares de mayor concentración de votantes, para que observen dicha moratoria.

De igual forma, podría resultar útil que el Instituto Federal Electoral concluyera con las autoridades locales los arreglos que sean necesarios para asegurar una permisibilidad equitativa a los partidos políticos respecto del uso de los espacios públicos para actos de campaña, e inclusive, para la realización de la jornada electoral (exceptuando los inmuebles gubernamentales y los recintos religiosos).

Por otra parte, sería necesario que el Instituto Federal Electoral concertara arreglos adecuados con dichas autoridades en materia de seguridad, en al menos cuatro rubros:

1. La realización de actos de campaña 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.

El Instituto Federal Electoral, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podría también negociar arreglos con las embajadas de los países de destino, respecto de las visa con las que deberán contar los representantes de partidos políticos y su respectivos candidatos para realizar sus actos de campaña. En el caso de este últimos, podría concebirse que viajen con pasaporte oficial, con lo cual quedarían exentos del requisito de visa en aquellos casos en los que existan acuerdos de supresión:

#### 18. AUTORIDADES ELECTORALES<sup>99</sup>

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

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, p.97.



Respecto del primer punto, el artículo 41 constitucional establece que:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

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..."

La propuesta de la Comisión es que los funcionarios que organizan las elecciones en el extranjero tendrían que ser nombrados por el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral podría considerar la conveniencia de establecer los órganos y mecanismos necesarios para realizar las elecciones en el extranjero y para adaptarse a esta situación inédita, proponiendo las adecuaciones legales necesarias. Un órgano específico de la Comisión recomienda que fuera una comisión de radiodifusión encargada, específicamente, de esa materia en el extranjero.

Como la elección federal a la que alude el artículo octavo transitorio se refiere a la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entonces no sería necesaria una división del trabajo representativa por distritos sino una funcional, es decir, por concentración de población. Se sugiere que, una vez ubicadas las áreas más densamente pobladas, se determine cuáles de ellas necesitan contar con un órgano ejecutivo especial. Éstas pueden ser desde simples delegaciones que controlen la llegada de materiales electorales y que vigilen el correcto el oportuno traslado de los mismos, hasta instancias que se hagan cargo de las tareas más completas de organización, registro y capacitación.

El Instituto Federal Electoral tendría que llegar a algún entendimiento tanto con la Procuraduría General de la República como con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo que concierne al papel que desempeñarían los agentes consulares, en su calidad de fedatarios, ante la necesidad de dar fe de hechos, auxiliares del Ministerio Público, en la comisión de delitos electorales, particularmente durante la jornada electoral. Por otra parte, sería conveniente que el Instituto Federal Electoral considerara qué alternativa resultaría más viable, en caso de que se decidiera que los cónsules se abstuvieran en participar en esa capacidad.

Asimismo, podría considerarse la conveniencia de solicitar a los gobiernos nacionales de los países de destino, sobre todo en los de mayor concentración de votantes; que tengan a bien designar a un funcionario de enlace con el funcionario que nombre 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.

Si el Instituto Federal Electoral decidiese que requiere enviar en las distintas etapas del proceso, a partir del registro y hasta la jornada electoral a algunos de sus funcionarios, podría resultar de utilidad que dicho Instituto se acercara a las embajadas respectivas para asegurarles visas que les permitan desarrollar las actividades a las que estarían dedicados.

Al respecto; podría concebirse la posibilidad de que las visas fueran de carácter oficial, para asegurar la inmunidad de sus archivos, documentación, correspondencia y medios de transporte, así como de los sitios donde se resguardaría la documentación electoral.

#### 19. ARREGLOS INTERNACIONALES<sup>100</sup>

Los posibles arreglos que el Instituto Federal Electoral podría gestionar para la realización del voto en el exterior serían los siguientes:

a). Con los órganos electorales

Habría la posibilidad de suscribir convenios con distintos órganos electorales sin embargo, los estudios que ha realizado la Comisión demuestran que, bajo cualquiera de las modalidades propuestas, podrían celebrarse las elecciones sin que para ello

---

<sup>100</sup> *Ibid.* p.99.

sea necesario establecer formalmente la colaboración con dichos órganos.

Si se estima conveniente, podrían firmarse acuerdos con los órganos electorales de aquellos países que cuentan con mayor concentración de votante mexicanos.

Durante el "Seminario Internacional sobre el Voto de los Nacionales en el Extranjero" celebrada en la ciudad de México los días 11 y 12 de agosto de 1998 y la "Conferencia Trilateral México-Canadá en Estados Unidos sobre el Voto en el Exterior" que se llevó cabo el 2 y 3 de septiembre del año 2003, surgieron algunos ofrecimientos de apoyo para celebrar las elecciones en el exterior, sobre todo por parte de Canadá.

b). Con proveedores de materia electoral

Habría que prever la firma de contratos con proveedores de material electoral, con el propósito de reducir los costos de su transporte desde México, cumpliendo con la ley de adquisición y con la debida atención a las medidas seguridad a que se refieren para el caso.

c). Con los medios de comunicación

En México, el Instituto Federal Electoral realiza propaganda durante el proceso electoral para incentivar el voto. Para efectuar estas actividades en el exterior, se podría suscribir algún tipo de convenio con los medios de comunicación que tienen audiencia mexicana, con el objeto de publicitar lo correspondiente al

proceso electoral, como la invitación a los votantes para que participen en la jornada, el proveerles información sobre la mecánica de la votación, los requisitos a llenar, los lugares a los cuales acudir, entre otros. Para ello, habría que poner énfasis en los canales que tienen mayor cobertura entre la población mexicana.

Adicionalmente, como lo analizó la Comisión al estudiar una cuestión de actos de campaña y, particularmente de propaganda, se previó la conveniencia de que el Instituto Federal Electoral buscase convenios con los medios, cuyo objetivo sería difundir la información correspondiente al proceso electoral y, regular los tiempos y espacios en dichos medios para asegurar la equidad.

Por otra parte, con el propósito de asegurar al máximo la moratoria de encuestas de salida que establece la ley, el Instituto Federal Electoral podría buscar "pactos de caballeros" con los medios de comunicación en los lugares de mayor concentración en sitios de votación, para que observen dicha moratoria.

d). Con el Servicio de Inmigración y Naturalización

Podría acercarse a dicho servicio y demás autoridades coadyuvantes, con miras a que las elecciones se celebren en un clima de seguridad para los votantes.

e). Con asociaciones cívicas de mexicanos

Podría considerarse la posibilidad de suscribir algún tipo de convenio con estas asociaciones, con el fin de lograr su apoyo en

la difusión del proceso electoral y sobre las características del Instituto Federal Electoral.

f). Con las autoridades locales

Podría resultar útil el hecho de que el Instituto Federal Electoral tuviera un papel coadyuvante ante las autoridades locales, concluyendo con ellas los arreglos que sean necesarios para asegurar una permisibilidad equitativa a los partidos políticos respecto del uso de espacios públicos para actos de campaña e incluso para la realización de la jornada electoral (desde luego no en inmuebles gubernamentales del país de destino, ni en recintos religiosos).

Podría resultar prudente que el Instituto Federal Electoral realice consultas con las autoridades locales respecto de su plan de ubicación de las casillas electorales y, sobre todo, de centros electorales.

g). Con los vecinos inmediatos y organizaciones vecinales

El Instituto Federal Electoral debería considerar la conveniencia de acercarse a los vecinos inmediatos y a las organizaciones vecinales de los lugares donde decida ubicar los centros de votación, para solicitar su comprensión durante la jornada electoral.

h). Con los servicios postales

En caso de que se decidiera realizar el voto por correo, habría

que suscribir convenios con los servicios postales de los distintos países.

i). Con las compañías telefónicas y de informática

Si se optara por la modalidad del voto por teléfono, ello podría requerir acuerdos con algunas compañías telefónicas y de informática (esto último es válido también para el voto por correo).

j). Con la Procuraduría General de la República

Aunque no se trata de acuerdos o convenios, el Instituto Federal Electoral deberá lograr un entendimiento con esta instancia, respecto del posible papel que desempeñarían los agentes consulares con su calidad de funcionarios auxiliares del Ministerio Público, dotados de fe pública, en el caso de la comisión de delitos electorales y de la necesidad de dar fe sobre hechos, particularmente durante la jornada electoral. Por otra parte, sería conveniente que el Instituto Federal Electoral considerara cuál sería la alternativa en caso de que se decidiera que los cónsules se abstuvieran de participar en esa capacidad.

k). Con la Secretaría de Relaciones Exteriores

Sin que de ninguna manera sea requerido por el derecho internacional, ni por obligación alguna asumida por nuestro país con otras naciones, pudiera resultar conveniente que el Instituto Federal Electoral solicitara al gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su calidad de órgano de

relaciones con el exterior del Estado mexicano que, como un acto de cortesía internacional, cursara notas diplomáticas, al menos con los países de mayor concentración de votantes mexicanos, para informarle sobre el proceso electoral, de la manera como se efectuará

En ellas se señalaría que posiblemente será necesario concluir arreglos con autoridades locales para ciertos aspectos relacionados con los actos de campaña y con la jornada electoral, dando seguridad de que el Instituto Federal Electoral procurará, en todo momento, asegurar el respeto de las disposiciones legales vigentes en dichos países, mencionando además, que todo ello constituye un avance en el proceso democrático mexicano. Cabría destacar al respecto, que en todos los casos habría que ofrecer reciprocidad.

Asimismo, en caso de que se decidiera usar el correo diplomático y la valija para llevar el material electoral al lugar de destino y regresar los paquetes electorales y los expedientes de las casillas a nuestro país, con amparo en las disposiciones jurídicas internacional ya identificadas, convendría que el Instituto realizara los arreglos correspondientes para que dichos correos fueran funcionarios del Instituto Federal Electoral, debidamente acreditados diplomáticamente ante los gobiernos de los países de destino.

Podría incluso considerarse la conveniencia de llegar al extremo de solicitar a los gobiernos nacionales de los principales países de destino, sobre todo en los de mayor concentración de votantes que tengan a bien designar a un funcionario de enlace que



nombre el Instituto Federal Electoral, para atender cualquier contingencia durante el proceso electoral y sobre todo en el desarrollo de la jornada electoral, particularmente en lo que se refiere a las cuestiones de seguridad.

Si el Instituto Federal Electoral decidiese que requiere enviar, en las distintas etapas del proceso, a partir del registro y hasta la jornada electoral, a algunos de sus funcionarios, podría resultar de utilidad que dicho Instituto se acercará a las embajadas respectivas para asegurarles visas que les permitieran desarrollar las actividades a las que estarían dedicados.

En este sentido, el Intitulo Federal Electoral podría también llegar a arreglos con las embajadas de los países de destino, respecto de las visas con las que deberán contar los representantes de partidos políticos y sus respectivos candidatos para realizar sus actos de campaña. En el caso de estos últimos, podría concebirse que viajen con pasaporte oficial, con lo cual quedarían exentos del requisito de visa, en aquellos casos en los que existan acuerdos de exención.

Otro asunto importante, que tiene relación con el apoyo que se requería de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es que, dado que en la mayoría de los tratados de extradición (que podrían resultar aplicables para someter a la justicia mexicana a quienes cometan delitos electorales) normalmente se exceptúan los delitos políticos, convendría que la cancillería generara un entendimiento con gobiernos de los países de mayor concentración de mexicanos, al menos de que los delitos electorales no se equipararan al concepto de delitos políticos por

más que deban estar sujetos al requisito de doble criminalidad.

La Comisión no encontró que estas recomendaciones de posibles arreglos que el Instituto Federal Electoral podría gestionar para la realización del voto en el exterior, serían aplicables a todas y cada una de las modalidades de registro y emisión de voto<sup>101</sup>

## 20. EL NUEVO LIBRO DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES <sup>102</sup>

Para instrumentar en la legislación electoral el voto de los mexicanos en el extranjero, resulta necesario reformar o adicionar, principalmente, los siguientes ordenamientos: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Código Penal (en la parte relativa a los delitos electorales) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión identificó y analizó tres posibilidades para instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero:

- Una ley especial;
- Una reforma lineal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- La adición de un libro nuevo al Código Federal de Instituciones y

---

<sup>101</sup> *Ibid.* 95-102

<sup>102</sup> *Ibid.* p.103

## Procedimientos Electorales.

La primera opción presenta el inconveniente de que se dispersa innecesariamente la legislación electoral, agregando un pacto de complejidad a una regulación ya de por sí compleja.

En cuanto la segunda opción, si bien no presenta el inconveniente de la anterior, resulta inadecuada porque con ello se corre el riesgo de que con la reforma se generen lagunas y contradicciones y se dificulte la aplicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por parte de quienes tienen a su cargo la tarea de aplicarlo.

Por lo anterior, la Comisión estima que la opción más apegada a la técnica jurídica sería aquella que agregara un libro nuevo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual comprendería, entre otros, los siguientes aspectos, en la medida que resultaran necesarios:

- Aclarar que el voto de los mexicanos en el extranjero será únicamente para las elecciones de Presidente de la República;
- Establecer las formas en que se aplicarán las sanciones administrativas y penales por actos cometidos en el extranjero;
- Determinar la forma en que el Instituto Federal Electoral establezca oficinas, casillas y módulos en el extranjero, de manera tal que se puedan organizar y llevar a cabo las elecciones;

- Establecer, dentro de Registro Federal de Electores, un padrón de ciudadanos mexicanos en el extranjero;

- Otorgar facultades al Instituto Federal Electoral para que organice y lleve a cabo el proceso electoral y el ejercicio del derecho de voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero;

- Definir la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Instituto Federal Electoral para la realización celebración de dichos comicios;

- Disponer lo relativo a actos preparatorios de la elección;

- Definir la normatividad sobre las campañas electorales efectuadas en el extranjero;

- Posibilitar los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casillas situadas en el extranjero;

- Regular el registro de ciudadanos;

- Establecer normas sobre la producción, distribución y resguardo de la documentación y material electoral;

- Disponer la normatividad sobre la instalación y apertura de casillas;

- Establecer reglas sobre la actuación y el registro de

representantes de partidos políticos ante las mesas directivas de casilla;

- Definir reglas sobre la votación;
- Disponer normas sobre el escrutinio y el cómputo en la casilla;
- Establecer reglas sobre la remisión del expediente electoral;
- De los actos posteriores a la elección y resultados electorales, y
- De los resultados de la votación.

## 21. ASPECTOS PENALES<sup>103</sup>

Con base en una revisión del derecho internacional positivo, la Comisión realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana relevante para el voto de los mexicanos en el extranjero. 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 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:

- a). Que no se pretenda una obligación de respeto por parte de las autoridades del Estado extraterritorial, a menos que ese respecto se haya convenido entre ambos, Estados, como en el caso de los

---

<sup>103</sup> *Ibid.p.105.*

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 legal.

b). Que al aplicar extraterritorial mente 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.

c). 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.

d). 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 ese 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 legal, las autoridades que actúan en el Estado extraterritorial son sus propias autoridades y

no las del Estado territorial. Por ello, la aplicación de las normas nacionales mexicanas, directa de los Estados Unidos Mexicanos, que necesariamente ocurrirá más allá del territorio nacional como resultado de la participación de ciudadanos mexicanos en ese proceso y desde territorios de otros Estados, tendrá que darse dentro de las limitaciones que impone el derecho internacional a la aplicación extraterritorial de esas leyes. En consecuencia, es menester identificar en qué casos se requeriría de la cooperación y anuencia del Estado extranjero; en cuáles esa cooperación y anuencia ya está convenido y, finalmente, en qué otros nada de lo anterior resulta necesarias.

En la legislación nacional se identificaron catorce instrumentos legislativos, cuyas disposiciones requerirán una aplicación extraterritorial al momento de celebrarse elecciones de los mexicanos en el extranjero. Estos son:

- a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 30-2).
- b). Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (artículos, 1, 12 Y 13).
- c). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 267).
- d). Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 543 -548).
- e). Código Federal de Procedimientos Penales y sus reformas (artículos 7, 8, 9, 58 Y 59).

f). Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (artículos 1-5).

g). Ley de Extradición Internacional.

h). Ley de Nacionalidad (artículos 3, 13 Y 14).

i). Ley del Notariado para el Distrito Federal (artículo 5)

j). Ley del Servicio Exterior Mexicano (artículos 2, 44 y 57)

k). Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

l) Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

m). Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 19).

n). Ley sobre la Celebración de Tratados.

Considerando que la mayoría de los tratados de extradición (que podrían resultar aplicables para someter a la justicia mexicana a quienes cometan delitos federales) normalmente exceptúan los delitos políticos, el Instituto Federal Electoral requeriría el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para generar un entendimiento con los gobiernos de los países de mayor concentración de mexicanos, a fin de que los delitos electorales



no se equiparen al concepto de delitos políticos, por más que deban estar sujetos al requisito de doble criminalidad.

Después de un análisis del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y el Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua, así como de la Ley de Extradición Internacional, se concluye que se disponen los siguientes requisitos para que la extradición sea concedida:

- Que se satisfaga el principio de doble nacionalidad;
- 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.<sup>104</sup>

## 22. DE LO CONTENCIOSO EN MATERIA ELECTORA<sup>105</sup>

Con relación a los diversos recursos o medios de impugnación que se pudieran presentar en aspectos vinculados con el voto

---

<sup>104</sup> Ibid. p.107

<sup>105</sup> Ibid. p.108

emitido por los mexicanos residentes en el extranjero, y a su recuento, es indispensable sugerir la modificación de algunos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El artículo 1 de la ley, se sugiere agregarle un segundo párrafo en el que se establezca que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocerá, de las impugnaciones enviadas por los ciudadanos mexicanos que voten desde el extranjero, así como de los recursos interpuestos por los partidos políticos con relación al conjunto de dichos votos, en los términos que establezcan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la ley correspondiente.

Asimismo sería recomendable enmendar el artículo 50 de la ley que se comenta y establecer que son actos impugnables, a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la ley en los siguientes términos:

"en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los... resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético."

Dicho inciso debería ser adecuado para que se considere como acta distrital de cómputo la levantada en relación con el recuento de votos de los mexicanos en el extranjero.

De igual forma deberá modificarse el artículo 80 de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de establecer que el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, será aplicable a los mexicanos que vivan en el extranjero mediante un agregado a la letra g), del inciso primero, del citado artículo en el sentido de que el mexicano que resida o se encuentre en extranjero, podrá, a través de un escrito redactado por sí mismo, y dirigido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expresar los agravios que afectan su situación con respecto a su inscripción en el padrón de ciudadanos mexicanos en el extranjero, en los términos del artículo 81 de dicha ley. De igual manera podrá el ciudadano mexicano que reside o esté en extranjero nombrar en dicho escrito, si así lo desea, a un representante o apoderado legal, con residencia dentro del territorio nacional, preferentemente en el Distrito Federal, que lo representará mediante el trámite, pudiendo inclusive notificársele la resolución correspondiente. Para lo anterior será necesario exhibir carta poder o testimonio notarial.

Se sugiere que se consulte con el Tribunal Electoral los párrafos anteriores a fin de lograr una redacción adecuada o una ampliación a otras hipótesis no contempladas en esta sección.

# PROPUESTA

## PROPUESTA

Por correo: Para la emisión del voto. el Instituto Federal Electoral enviaría, con la debida anticipación, la boleta al domicilio señalado por el solicitante, con dos sobres, en el primero, que permanecerá en blanco, se debería introducir la boleta marcada, este sobre a su vez, sería introducido en el segundo sobre, donde se indicarían los datos de identificación del emisor y se anexaría la credencial para votar con fotografía. El elector enviaría la boleta por correo a un centro de votación en el extranjero dentro de un plazo señalado por la ley, utilizando los sobres para proteger el secreto del voto. Los sobres que contienen los votos se recibirían hasta el último día hábil anterior a la jornada electoral.

Concluido el plazo de recepción de sobres, en las sedes del Instituto Federal Electoral en el extranjero, los funcionarios verificarían que tiene en su poder la copia de la credencial de la persona que envía el sobre y sustraerían la boleta contenida en el sobre en blanco, posteriormente se enviarían las actas de escrutinio por valija diplomática a las oficinas centrales del Instituto Federal Electoral en México, para realizar el cómputo final.

El mecanismo de seguridad para garantizar la secrecía del voto depende del credencial doble sobre, y que el envío se acompañe de la para votar con fotografía, misma que será reenviada al ciudadano por correo una vez culminada la jornada electoral; o bien, otro documento infalsificable y de bajo costo que cumpla con las funciones de la credencial para votar, mismo que tendría

que ser expedido en el momento en que se efectúa el registro, cuando el ciudadano manifieste su interés de ejercer su derecho bajo la modalidad del correo.

El voto de los mexicanos en el extranjero mediante el correo es técnicamente viable y no compromete el proceso electoral de 2006, consideró. Sin embargo, aún será necesario definir algunos aspectos que permitan garantizar la eficiencia y seguridad en el ejercicio de este derecho.

## CONCLUSIONES

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, siendo voluntad de este constituirse en una República representativa, democrática y federal, en donde la renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo se realizara mediante elecciones en las cuales solamente podrán votar quienes hayan obtenido la calidad de elector.

2. Los sistemas electorales son los procedimientos por los cuales la voluntad popular se transforma en órganos de gobierno o de representación política, de tal suerte el sistema electoral mexicano se clasifica como un sistema mixto, en donde los representantes se eligen a través del principio de mayoría y del de representación proporcional.

3. Los derechos políticos electorales que tienen los ciudadanos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de elecciones públicas de elección popular para elegir a sus propios gobernantes a través del voto universal libre, secreto, y directo, que se ejerce periódicamente en elecciones auténticas.

4. No se encuentra una buena razón para violar el derecho al sufragio universal por el solo hecho de residir en el extranjero.

5. El voto de los mexicanos en el extranjero mediante el correo es técnicamente viable y no compromete el proceso electoral de 2006, considero. Sin embargo, aún será necesario definir algunos aspectos que permitan garantizar la eficiencia y seguridad en el ejercicio de este derecho.

6. Por ahora el voto por correo es el que tiene mayores<sup>165</sup>



posibilidades de concretarse para los próximos comicios federales.

7. Actualmente en el mundo hay 27 países que desde hace tiempo utilizan esta modalidad para que sufraguen sus ciudadanos que no residen en territorio nacional. Sin duda, el caso mexicano sería peculiar por el número de residentes en el extranjero, pero cada nación tiene sus especificidades.

8. El voto por correo ciertamente es una de las opciones más conservadoras, también es la que ofrece más certeza en estos momentos y con los tiempos que quedan para la elección.

9. El Instituto Federal Electoral, podría establecer algunos acuerdos con algunas empresas dedicadas al envío que permitieran subsanar deficiencias del Servicio Postal Mexicano.

10. Asimismo destacó la importancia del papel que jugarían los consulados en la elaboración del listado de los residentes mexicanos en el extranjero que quieran votar y en la concentración de votos.

11. Podría implicar que personal del Instituto Federal Electoral se traslade a los consulados para coadyuvar en la tarea, pero no implica duplicar la estructura del organismo en el extranjero.

12. Otro aspecto a determinar es la necesidad de realizar campañas institucionales en el exterior para convocar a los mexicanos a sufragar, porque "si no existe información del esquema de votación y de los plazos, difícilmente podemos esperar muchos votos". En esta fase se requeriría el apoyo estratégico de otros sectores, fundamentalmente de las organizaciones de residentes en el extranjero.

13. Los migrantes con credencial de elector informen por escrito su deseo de participar y se elabore así un padrón especial; demuestren su residencia en Estados Unidos de América; reciban papeleta de votación y la remitan por correo al Instituto Federal Electoral para que su sufragio se contabilice el día de la jornada electoral.

14. Es importante que un grupo de fedatarios que podrían ser funcionarios del Instituto Federal Electoral para que certifiquen que el votante en el extranjero es la misma persona que aparece en el padrón electoral especial.

15. Promover la participación de los mexicanos en el extranjero mediante "voto presencial", es decir el voto en casillas en las representaciones consulares de México en el extranjero.

16. Sólo votarían aquellos migrantes con credencial del IFE y que avisen con anticipación cuando menos seis meses antes de los comicios su deseo de participar, a fin de que se conforme un padrón electoral especial; se prohibirían las campañas en el exterior y el financiamiento extranjero.

17. Para poder sustentar en un futuro de una manera libre, soberana, constitucionalmente soportada, las ideas anteriormente plasmadas es necesaria la modificación al artículo 35 de la carta magna. Que en la actualidad consta de la siguiente manera.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en

forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición

Debiendo quedar de la siguiente manera con base a los puntos que arroja mi propuesta es adhesión de una fracción en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición

VI. **Los ciudadanos con residencia en el extranjero tendrán la obligación y el derecho de votar en las elecciones populares.**

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVARES Mario I. "Introducción al Derecho". Editorial McGraw-Hill Interamericana de México S.A. de C. V. Primera edición. México, 1995.

ANDRADE Sánchez, Eduardo. "Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales" Editorial Harla, S.A. de C.V. Primera edición México 1991.

ANDRÉA Sánchez de. NEWMAN Valenzuela, RODRÍGUEZ Lozano, SÁNCHEZ Bringas y SOLANO Yáñez. "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano", Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

BARRENA GARCÍA Alberto. "La Democracia como problema". Madrid España. Editorial I.C.A.I. 1978.

BERLÍN Valenzuela Francisco. "Derecho Electoral". Editorial Porrúa. S.A. México, 1980.

BURGOA Orihuela, Ignacio "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa. S. A. Tercera Edición. México 1992.

CABO la Vega, Antonio "El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación". Universidad Autónoma de México. México, 1994.

CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, "Derecho Constitucional". Instituto Federal Electoral. México. 1993.

CARPIZO Jorge y Diego Valadés. "El Voto de los Mexicanos en el Extranjero" Segunda edición Editorial Porrúa. UNAM. 1999.

COTTERET, Jean Marie y EMERY, Claude. "Los Sistemas Electorales" Ediciones Oikos- Tau S.A. España, 1973.

FRANCISCO GONZÁLEZ Salas, José Fernando, "La Reforma Electoral en la Transformación del Estado Mexicano". Editorial Diana. México, 1989.

GALVAN Rivera, Flavio "Derecho Procesal Electoral Mexicano Editorial McGraw-Hill Interamericana de México. S.A. de C.V. Primera edición. México. 1997.

GALVAN Rivera, Flavio. "La Facultad Indagatoria de la Suprema Corte en Materia Electoral". Justicia

Electoral, Revista del TRIFE. Vol. IV. Número 6. México, 1995; ELÍAS Musi, Edmundo. "Propuesta Para Derogar el Párrafo Tercero del Artículo 97 Constitucional". Justicia Electoral, Revista del TEPJF. Número 10. México, 1998; y, TENA Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. Trigesimoprimer edición. México, 1997

GARCÍA Maynez, Eduardo "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa S.A. Cuadregesimocuarta edición. México, 1992.

IGLESIAS, José María "Estudio Constitucional Sobre las Facultades de la Corte de Justicia" Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo VIII, No. 30 México. 1946.

INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo II.

INSTITUTO Federal Electoral; INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas; y, UNIVERSIDAD Nacional Autónoma de México. Sistema de Información Jurídico Electoral IFE Jure v 1.0. Copyright (cr. UNAM-IFE-IJ. México, Marzo 2000. Folio 232.

NOHLEN Dieter. "Diccionario Electoral". Centro Interamericano de Asesorías y Promoción Electoral (CAPEL). Costa Rica. 1989.

NOHLEN, Dieter. "Sistemas Electorales y de Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica. México, 1995. pp. 230-232.

NUÑEZ Jiménez. Arturo. "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano". Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1991

HOROZCO Gómez, Javier. "El Derecho Electoral Mexicano Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México. 1993.

OJESTO MARTÍNEZ Porcayo, J. Fernando. "Estudio Sobre el Orden Público, la Interpretación Normativa y los Principios de constitucionalidad y Definitividad en Materia Federal Electoral. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación No. 9. México 1997.

OROZCO Henríquez j. de Jesús "Consideraciones sobre los Principios y Valores Tutelados por el Derecho Electoral Mexicano" Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No. 9. 1997.

PONCE DE LEÓN Armenta, Luis "Derecho Político Electoral". Editorial porrúa, S.A. Segunda Edición. Mexico. 1998.

REAL Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". Editorial Espasa Calpe S.A. Vigésima Edición Tomo II . España. 1994

SERRANO Magallón Fernando. "Desarrollo Electoral Mexicano" Instituto Federal Electoral. México 1995.

ELIZONDO Gasperín, Ma. Macaria. "Marco Constitucional y Legal de la Jurisprudencia en Materia Electoral". Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación . No. 9. México. 1997.

GONZALEZ De La Vega, Rene. "Derecho Penal Electoral Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición. México. 1997.

GUÑIDO Pelayo, José de Jesús "Reflexiones en Torno a la Obligatoriedad de las Jurisprudencias". Revistas Ciudad C.i.u.d.a.d.a.n.o. Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal. México. Junio 1997

PENICHE López, Edgardo. "Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil" Editorial Porrúa S.A. Vigésimo Cuarta edición, México, 1958.

PEZA José Luis de la. "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". Revista Ciudad C.i.u.d.a.d.a.n.o. Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal. México. Junio 1997.

VALDÉZ Zurita, Leonardo "Sistemas Electorales y los Partidos" Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Del Instituto Federal Electoral. No.7. México. 1995.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación "Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales". México, 1997.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Entrega en Vigor el 23 de Marzo de 1976.

ORTEGA Bárcenas, César. "La Participación Ciudadana Como Factor Determinante en los Procesos electorales federales". Tesis Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1993.

INSTITUTO Federal Electoral. "Derecho Constitucional, Antología". México, 1999.

INSTITUTO Nacional de Estadística, Geografía e Informática. "Censo de población y Vivienda 2000". INEGI. 2001.

FRANCO GONZÁLEZ Salas, José Fernando. "La Calificación de las Elecciones en Derecho y Legislación Electoral, Problemas y Proyectos". Justicia Electoral, Revista del TRIFE Vol. IV. No. 5. México, 1995.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación. "El Sistema Mexicano de Justicia Electoral, la Calificación de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". TRIFE. Junio de 2000.

V. CASTRO. Juventino. "Garantías y Amparo". Editorial Porrúa. S.A. Primera edición. México. 1974.

\_\_\_\_ "Informe Final que presenta la Comisión de Especialista que Estudian las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero". (Documento), México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 12 de Noviembre de 1998.

\_\_\_\_\_. “Democracia y Representación en el Umbral del siglo XXI”. (Compilación) en Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial. 1999.

#### PÁGINAS DE INTERNET

[www.universidadabierta.edu.mx](http://www.universidadabierta.edu.mx).

[www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

[www.perredista.com.mx](http://www.perredista.com.mx).

[www.laneta.apc.org](http://www.laneta.apc.org).

[www.ieem.org](http://www.ieem.org).

[www.aum.edu.mx](http://www.aum.edu.mx).

[www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx)

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)