

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, les fue turnada para su estudio y dictamen la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, proveniente de la Cámara de Diputados, en términos de lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recibida la Minuta por las Comisiones mencionadas, sus integrantes entraron a un detallado proceso de análisis y estudio para dictaminar conforme a las facultades que les confieren los artículos 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 56, 60, 65, 87, 88, 93 y demás concordantes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Con base a lo anterior, formulan el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

- A) La Minuta que nos ocupa se deriva de la aprobación de la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados por la Diputada Laura E. Martínez Rivera, del Grupo Parlamentario del PRI, publicada en la Gaceta Parlamentaria, del 9 de noviembre de 2004, relativa a la organización de elecciones en el extranjero.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- B) El 14 de diciembre de 2004, la Mesa Directiva de la Colegisladora registró como de primera lectura el dictamen origen de la Minuta que nos ocupa. Dicho dictamen fue discutido y aprobado por la Colegisladora el 22 de febrero de 2005 y remitido a esta Soberanía.
- C) El 24 de febrero de 2005 tras haber sido recibida y turnada la Minuta a las Comisiones que suscriben, el pleno del Senado aprobó el punto de acuerdo presentado por la Senadora Silvia Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI, para solicitar la comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores y la asistencia de los presidentes del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para expresar sus consideraciones respecto a la Minuta bajo estudio y dictamen.
- D) Las reuniones con estos funcionarios se celebraron: el 14 de marzo con el Dr. Luis Carlos Ugalde y la Mtra. María del Carmen Alanís, Consejero Presidente y Secretaria Ejecutiva del IFE, respectivamente; el 15 de marzo con el Dr. Luis Ernesto Derbez, Secretario de Relaciones Exteriores; y el 30 de marzo con el Dr. Eloy Fuentes Cerda, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- E) Además de los elementos de juicio aportados por los servidores públicos arriba citados, los presidentes de las Comisiones Unidas solicitaron un estudio de naturaleza jurídica sobre los principios constitucionales y legales que rigen la función estatal de organizar las elecciones y el ejercicio del voto, en relación con una modalidad de voto que permita el ejercicio de ese derecho, en la elección de Presidente de la República, a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero; en particular respecto de dos posibles modalidades: la instalación de casillas en territorio extranjero (en lugares públicos o en las sedes diplomáticas mexicanas) o el voto por correo.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El estudio fue encomendado al Centro de Estudios de Derecho Público del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Sus resultados fueron entregados el 14 de abril del año en curso a los presidentes de las Comisiones Unidas responsables del presente proceso de estudio.

- F) Para atender la petición de audiencia de asociaciones y organizaciones civiles interesadas en el tema de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero, las Comisiones Unidas celebraron además una reunión con este propósito el día 13 de abril.
- G) Finalmente, las Comisiones Unidas pusieron a disposición del público un sitio de internet con acceso directo a través de la página principal del Senado de la República, con el objeto de difundir los trabajos y el análisis de la Minuta relativa al voto de los mexicanos en el extranjero, así como para recibir opiniones y comentarios sobre el tema.

II. CONSIDERACIONES

Cada uno de los servidores públicos antes mencionadas aportó las consideraciones que, respecto de la Minuta proveniente de la Colegisladora, están en el ámbito de competencia de sus respectivas instituciones.

1.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, Dr. Luis Carlos Ugalde, presentó un informe detallado y puntual de la Minuta y de sus eventuales impactos sobre el proceso electoral federal inmediato siguiente, en particular sobre la

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que a continuación se transcribe, exceptuando sus anexos:

I) PRESENTACIÓN

Este documento contiene las observaciones técnicas del Instituto Federal Electoral a “La Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en relación

al voto de los mexicanos en el extranjero. Se elaboró para acudir a la invitación del Senado de la República. Con un alto sentido de responsabilidad institucional estas observaciones técnicas se realizaron con el propósito de apoyar el trabajo de la instancia legislativa revisora.

Durante los últimos 14 años, el IFE ha sido una institución central para garantizar la organización de elecciones confiables y transparentes. Como consecuencia 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. Desde 1998 se han presentado 17 iniciativas en materia de voto de los mexicanos en el exterior. Esto revela la importancia que el Congreso ha dado al tema de la representación política de los connacionales que se encuentran fuera de territorio nacional.

Desde entonces, el IFE se ha mantenido muy atento al desarrollo de las implicaciones de esta medida, dentro del ámbito de sus responsabilidades, siendo esta la cuarta ocasión en la que acude al Congreso de la Unión a reuniones en torno al voto en el extranjero. El 26 de mayo de 1998, ante las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores y de Población y Desarrollo en la Cámara de Diputados; el 20 de marzo de 2002 ante la Comisión de Asuntos Fronterizos del Senado; y el 22 de septiembre de 2004 ante las Comisiones Unidas de Gobernación, Población y de la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados.

Además de la presente invitación para asistir al Senado, por parte de las comisiones de Gobernación, Estudios Legislativos y Relaciones Exteriores-América del Norte, el Instituto Federal Electoral ha brindado opinión técnica sobre el tema de voto en el extranjero en tres ocasiones diferentes en las que ha asistido al Congreso de la Unión (26 de mayo de 1998, ante las Comisiones de

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores y de Población y Desarrollo en la Cámara de Diputados; 20 de marzo de 2002 ante la Comisión de Asuntos Fronterizos del Senado; 22 de septiembre de 2004 ante las Comisiones Unidas de Gobernación, Población y de la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados).

En 1998, cuando se presentó la primera iniciativa en la materia, el IFE integró una Comisión de Especialistas para estudiar distintas modalidades de voto en el extranjero. Dicha Comisión concluyó en ese entonces que era técnicamente viable llevar a cabo una elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior, siempre y cuando existieran las condiciones logísticas, presupuestales y jurídicas que garantizaran los mismos niveles de cobertura, seguridad y equidad que prevalecen en las elecciones en territorio nacional.

La posición del actual Consejo General es consistente con esta conclusión y así se expresó el 22 de septiembre de 2004, cuando el IFE presentó en la Cámara de Diputados su opinión técnica sobre este tema.

El estudio que se presenta tiene como propósito central apoyar técnicamente a la Cámara de Senadores en su papel de instancia revisora del dictamen aprobado el 22 de febrero por la Cámara de Diputados en materia del voto de los mexicanos en el extranjero. Por ello, las opiniones contenidas son resultado de un estudio técnico que el IFE realizó con base en la Minuta enviada a la Cámara de Senadores. En ese sentido, se busca advertir sobre las implicaciones que supondrían llevar a la práctica el voto de los mexicanos en el extranjero en los términos que establece la Minuta aprobada por los diputados el mes pasado. Los comentarios están centrados en los contenidos e implicaciones técnicas, logísticas, jurídicas y presupuestales de la misma.

En materia de proyecciones tanto de universo de votantes como presupuestales, así como en ejemplos que ilustran temas, debido a que la información poblacional al respecto es limitada, se optó por utilizar una estimación para el año 2006 realizada por el Colegio de la Frontera Norte. Por lo tanto el análisis se circunscribe a la población mexicana en Estados Unidos, lo cual constituye una limitante.

Es importante resaltar que en el proceso para que los legisladores expandan el derecho a votar, el IFE tiene el mandato constitucional de garantizar que la celebración de los comicios se apegue a cinco principios rectores: certeza, legalidad, independencia,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

imparcialidad y objetividad. De acuerdo con lo anterior resulta fundamental evaluar si los instrumentos jurídicos propuestos permitirían que la organización de elecciones fuera del territorio nacional garantizara cabalmente tales principios básicos.

Esto implica que los cambios a las normas y procedimientos electorales para el voto en el extranjero deberían otorgar la misma certidumbre técnica, política y jurídica que ya existe en territorio nacional. La legislación en la materia debería buscar que la expansión de un derecho político no vulnere la confianza del proceso electoral en su conjunto.

El documento se integra por seis apartados. En primera instancia se incluye una presentación general. El segundo apartado, que corresponde a los antecedentes, se refiere a distintos proyectos legislativos que se han producido para regular e implementar el voto de los mexicanos en el extranjero, así como a los estudios que ha realizado el Instituto Federal Electoral para determinar la viabilidad de estas propuestas.

El tercer apartado corresponde a la metodología de la Minuta. En éste se presentan algunas consideraciones técnico legislativas, así como un breve estudio de las unidades de análisis del dictamen, en particular el universo de votantes y las unidades geográficas electorales.

En cuanto a las dimensiones jurídica, presupuestal y temporal, que constituyen el cuarto apartado del documento, el Instituto presenta un análisis de la aplicación extraterritorial de la normatividad electoral federal mexicana, así como de la necesidad de suscribir múltiples convenios de colaboración para que se puedan llevar a cabo diversas tareas inherentes al proceso electoral.

Por lo que respecta a la dimensión presupuestal, se presenta un análisis del impacto financiero que se produciría para el caso de que el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero se implementara para el proceso electoral federal de 2006.

En cuanto a la dimensión temporal, se presentan estimaciones sobre los tiempos requeridos para cumplir de manera óptima con cada una de las etapas del proceso electoral que se organizaría en el extranjero.

El siguiente apartado se refiere al análisis de cada una de las etapas del proceso electoral en el extranjero, a saber, el registro de electores en el extranjero, la organización electoral, la capacitación electoral, el Servicio Profesional Electoral, el conocimiento de las faltas administrativas y la difusión del voto. En este apartado

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

también se presentan ejemplos de organización del proceso electoral en dos ciudades estadounidenses.

El último apartado se refiere a las condiciones de competencia entre los partidos políticos que participen en el proceso electoral en el extranjero. En el mismo se analizan los temas relativos al financiamiento de los partidos, a las prerrogativas que recibirían en el extranjero, así como a la fiscalización de los recursos que gasten en el exterior.

Finalmente, en anexo se presentan diversos cronogramas que indican los tiempos que ocuparía la implementación de cada etapa del proceso electoral.

II) ANTECEDENTES

La reforma constitucional al artículo 36 constitucional de 1996 estableció las bases para el voto de los mexicanos en el extranjero, en virtud de la eliminación de la restricción territorial que existía para emitir el sufragio. Por su parte, el párrafo tercero del artículo octavo transitorio correspondiente al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que “con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del IFE designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana”.

En atención a lo anterior, el Instituto Federal Electoral estableció en abril de 1998 dicha Comisión de Especialistas, integrada por 13 académicos de alto nivel, la cual entregó su informe final en noviembre del mismo año. La Comisión concluyó que es técnicamente viable llevar a cabo la elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el exterior y que para ello es posible acudir a diversas modalidades para la emisión del voto.

Adicionalmente, el Instituto ha realizado diversas actividades relacionadas con el tema, incluyendo un foro internacional y una

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero, así como publicaciones relacionadas con el tema incluyendo estudios de legislación comparada.

A principios de 2004, el Instituto formó un grupo de trabajo para el voto de mexicanos en el extranjero que ha realizado diversos estudios y trabajos relacionados con el tema, incluyendo una investigación respecto a una estimación de los aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006, encargado al Colegio de la Frontera Norte.

III) METODOLOGÍA DE LA MINUTA

3.1 Consideraciones técnico-legislativas

El acto de creación o modificación del derecho admite varios modelos que han de ser resultado de hechos sociales públicamente observables. Por ello, la expresión "derecho positivo" se utiliza para referirse al derecho establecido en una determinada comunidad y en un determinado tiempo (atendiendo a las circunstancias particulares de esa comunidad y a su paradigma de valores).

En ese sentido, las normas jurídicas tienden a establecer anticipadamente criterios de actuación seguros, para que al aplicarse la ley se realice un ejercicio de deducción y se ubique el asunto concreto en lo dispuesto por un precepto legal estructurado de un modo general, abstracto e impersonal, y se resuelvan las situaciones específicas en su ámbito de aplicación.

Es indispensable analizar las circunstancias singulares que el Instituto Federal Electoral deberá enfrentar para la organización de la elección presidencial en el extranjero, advirtiendo la complejidad de los mecanismos que deberán realizarse en el exterior. La simple homologación de las reglas vigentes en territorio nacional para su aplicación en el extranjero, sin considerar las dificultades técnicas y geográficas, así como la carencia de facultades legales para realizar actos jurídicos en espacios foráneos, podrían ocasionar la inviabilidad de los comicios fuera del Estado mexicano o, en su caso, que los mismos se lleven a cabo en un ambiente carente de certeza y confiabilidad, generándose un impacto negativo en la

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

transparencia del proceso para la renovación de los Poderes de la Unión.

La Minuta con proyecto de Decreto aprobada por la Cámara de diputados prevé un régimen permanente de aplicación de las normas en ella contenidas para la materialización del voto de los mexicanos en el extranjero, y a su vez prevé un régimen transitorio para las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006. Derivado de esta circunstancia, claramente se establecen dos modelos distintos para la organización de los comicios, por lo que el proceso electoral 2005 – 2006 se organizaría con modelos distintos en el territorio nacional y en el extranjero.

En el caso del régimen permanente se replica el modelo vigente para la organización de las elecciones en territorio nacional, en el que la célula de la geografía electoral es la sección y a partir de ésta se construye toda la logística electoral, teniendo como premisa fundamental facilitar al ciudadano el ejercicio de su derecho.

Por lo que hace al régimen transitorio, la Minuta parte de un modelo totalmente distinto al vigente, previendo la instalación de centros de votación a partir de la concentración necesaria de 15,000 electores, lo que supone una unidad poblacional más dispersa, sin referentes geográficos claros.

Un aspecto sustantivo para la organización de cualquier elección lo constituye la definición del universo de votantes. La Minuta atribuye a la autoridad electoral dicha responsabilidad. Si en la propia ley se define quién puede votar, disminuiría el grado de discrecionalidad administrativa y se dotaría de certeza la organización de las elecciones.

Los tiempos de ejecución de la norma previstos en el régimen transitorio de la Minuta, aún en el supuesto de contar con la suficiencia presupuestal requerida, hacen inviable la instrumentación de ciertas actividades sustantivas de la autoridad electoral, lo que dificultaría la organización del proceso electoral 2005 – 2006 en los términos que propone la misma.

A continuación se exponen algunos casos ilustrativos que se encuentran plasmados en la Minuta:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- **Se advierte una aparente incongruencia respecto al funcionamiento de las juntas ejecutivas, debido a que el artículo 71, numeral 1, inciso b), señala que “...las estructuras en el extranjero no serán permanentes. El Consejo General determinará el periodo de su funcionamiento en cada proceso electoral de conformidad con el artículo 82 inciso I-bis del presente Código”. Sin embargo, en diversos artículos las juntas tienen funciones que aparentemente requerirían un funcionamiento permanente, por ejemplo:**

El artículo 288 señala que: “las juntas ejecutivas locales en el extranjero sesionarán por lo menos una vez al mes, y tendrán, dentro del ámbito de competencia territorial las siguientes atribuciones:

- **Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus vocalías y de los órganos Extraordinarios en el Extranjero.**
- **Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores y, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Capacitación Cívica”.**
- **A su vez, en el artículo 305, numeral 2, se señala que las juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero “llevarán a cabo permanentemente cursos de educación cívica y capacitación electoral, dirigidos a los ciudadanos residentes en sus distritos”.**
- **Los artículos 287 y 296 señalan que, las juntas ejecutivas en el extranjero, local y extraordinarias, respectivamente, estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio**

Profesional Electoral. Si las juntas ejecutivas tendrán un carácter temporal, es necesario plantearse qué sucedería con los miembros del Servicio Profesional Electoral adscritos a las juntas ejecutivas en el extranjero cuando éstas no estén en funciones.

- **El artículo 291, numeral 2, señala que “los consejeros electorales serán designados para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos”. No queda claro si los “dos procesos ordinarios” abarcan la elección intermedia (mediante la cual se renueva el Congreso de la Unión) o si sólo se refieren a la elección**

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; en este último caso la designación de los consejeros electorales se extendería hasta por 18 años.

- **En el artículo. 304, numeral 3, se indica que, “en cada ciudad establecida de acuerdo al artículo 82 inciso I-bis de este código, se instalará una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, con excepción de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del artículo 192 y 3 del artículo 350 de este Código”. Sin embargo, es claro que no se instalará sólo una casilla por ciudad.**
- **El artículo 378, párrafo II, dice: “Los asistentes electorales auxiliarán a las juntas locales en el extranjero y consejos extraordinarios en el extranjero”. Sin embargo, conviene aclarar que los asistentes electorales sólo auxiliarán a las juntas y consejos extraordinarios, pues las juntas locales no cuentan con este tipo de personal.**
- **En lo relativo al régimen transitorio del proyecto de decreto incluido en la Minuta, merece especial consideración lo dispuesto en el artículo transitorio segundo: “el Instituto Federal Electoral, a través de las autoridades nacionales competentes, iniciará las negociaciones con las autoridades extranjeras responsables para establecer los acuerdos necesarios para la realizar la jornada electoral en el extranjero...”. El contenido de esta disposición es de carácter sustantivo y permanente, toda vez que, conforme a lo estipulado en la Minuta, el Instituto habría de procurar en todo tiempo la adecuada organización de la jornada electoral.**

3.2. Unidades de análisis

3.2.1. Universo de votantes

En la Constitución se establece que el universo de votantes lo conforman todos que sean mayores de 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Sin embargo, si bien es cierto que, por ejemplo, todos los nacidos en territorio nacional o hijos de padre o madre o ambos nacidos en México gozan de la nacionalidad mexicana, no todas las personas que reúnan esta característica son ciudadanos mexicanos. La Constitución impone a los nacionales contar con 18

años cumplidos y un modo honesto de vivir para gozar de la calidad de ciudadanos. Este derecho es aún más restringido si se toma en cuenta la posibilidad de que a los ciudadanos les sean suspendidos sus derechos o prerrogativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 constitucional.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la legislación mexicana el derecho al voto no es automático. No importa que un ciudadano cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 34 constitucional y no éste en los supuestos del artículo 38 de la norma fundamental; si no cuenta con una credencial para votar con fotografía no podrá ejercer su derecho al sufragio.

En suma, el universo de votantes para el ámbito nacional esta definido por la Constitución y reglamentado en el COFIPE. El IFE, como autoridad administrativa, solo acata estos ordenamientos y no tiene facultades para establecer alguna variante.

Por su parte, la Minuta contempla en el artículo 82, párrafo 1, inciso I-bis), la facultad del Consejo General del Instituto para ordenar a la Junta General Ejecutiva que realice los estudios y formule los proyectos a fin de determinar, para la elección de Presidente de la República, los países y ciudades donde se votará, así como el establecimiento de las Delegaciones Locales en el Extranjero y las Subdelegaciones Extraordinarias en el Extranjero. Como se puede apreciar, esta disposición se aparta de la norma que nos ha dado certeza y legalidad respecto de la organización de los comicios.

En la Minuta no existe disposición alguna que establezca criterios para seleccionar los países y las ciudades. Por lo tanto, el Consejo General del IFE tendría plena discrecionalidad para definir el universo de votantes mexicanos en el extranjero. El hecho de que se tengan que definir los países en los que se podrá votar (y, eventualmente, las ciudades) supone necesariamente que no todos los ciudadanos mexicanos en el extranjero podrían sufragar para la elección presidencial, sino sólo aquellos que se encuentren en los países y ciudades designadas. Ello implicaría la restricción del derecho activo de voto, con la consecuente posibilidad de que partidos políticos o ciudadanos (en este último caso, el juicio para la protección de derechos político electorales puede hacerse valer en cualquier momento) promuevan los medios de impugnación correspondientes ante la instancia jurisdiccional electoral, y sea ésta la que decida en definitiva los alcances del universo de votantes, incluso en tiempos que comprometan el desarrollo del proceso. Con ello se pondría en riesgo el principio constitucional de certeza que rige la organización de las elecciones y el desempeño del propio IFE.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El resultado de eventuales impugnaciones en esta materia podría modificar sustancialmente la organización prevista y podría generar serios problemas para la organización de los comicios en nuevas sedes: en poblaciones concentradas pero de menor tamaño a las ciudades seleccionadas, las complicaciones serían de considerable escala, debido a la gran cantidad de poblaciones de este tipo, mientras que en los casos individuales dispersos el problema podría ser aún mayor.

Fuentes de información para estimar el universo de votantes en el extranjero

Cabe señalar que la diversidad de la información disponible es amplia. Algunas fuentes cuentan con información detallada geográficamente, pero sin precisar características demográficas; otras presentan información por edad y sexo, sin desagregación geográfica; algunas reportan población de origen mexicano y otras sólo la población nacida en México.

Además de estas referencias, la Comisión de Especialistas para el estudio de las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero que integró el IFE en el año de 1998 llevó a cabo una estimación de la población mexicana que vivía fuera del territorio nacional en el año 2000. De acuerdo con esta información, el 99% de los mexicanos que residen fuera del país viven en Estados Unidos.

En abril del 2004, a solicitud del IFE, El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) presentó una revisión de las estimaciones de la población mexicana residente en el extranjero y una estimación de la misma para el año 2006.

Entre las principales fuentes que contienen información sobre la población mexicana que reside fuera del país están el censo de población de los Estados Unidos de América y la encuesta de población que realiza el Buró de Estadísticas Laborales de la Oficina de Censos de Estados Unidos. Con base en estas fuentes y en sus propias proyecciones de población, el Consejo Nacional de Población ha realizado estimaciones sobre la población de origen mexicano que reside en ese país.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se puede apreciar, existen varias de fuentes de información que arrojan diversos escenarios. Ante esta situación, se optó por utilizar la estimación de la población residente en el extranjero para el año 2006, realizada por el Colegio de la Frontera Norte.¹ Por lo tanto, el análisis se circunscribe a la población mexicana en Estados Unidos, lo cual constituye una limitante.

El estudio muestra que el universo de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero al 2 de julio de 2000 era el siguiente:

MEXICANOS EN EL EXTRANJERO	
CONNACIONALES	TOTAL *
Estados Unidos	9,800
Resto del Mundo	104
Total*	9,904

***Cifras en miles**

Este estudio se actualizó por el propio COLEF para conocer la estimación de la población ciudadana residente en los Estados Unidos. Así pues, se estima que para el día de la jornada electoral del próximo 2 de julio del 2006 existirían en ese país 9.966 millones de ciudadanos mexicanos.

¹ "Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006"

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ESTIMACIÓN DE MEXICANOS EN EUA POR AÑO DE LLEGADA	
AÑO DE LLEGAR A VIVIR A E.U.A.	
Antes de 1990	4,424
Desde 1990	5,542
Total*	9,966

**Cifras en miles al 30 de junio de 2006*

ESTIMACIÓN DE MEXICANOS EN EUA POR ZONA DE RESIDENCIA	
DISTRIBUCIÓN POR ZONAS EN E.U.A.	
Oeste	4,830
Sur	3,665
Centro	1,099
Este	372
Total*	9,966

**Cifras en miles al 30 de junio de 2006*

De estos 9.966 millones se estima que 4 millones ya cuentan con su Credencial para Votar con fotografía. Dicha estimación fue producto de los datos de la Verificación Nacional Muestral realizada en 2003 por el IFE. Este cálculo se realizó aplicando la tasa de crecimiento del padrón electoral y corrigiendo el error

muestral contenido en la Verificación Nacional Muestral. Lo anterior significa que existe un universo de 6 millones de mexicanos en el extranjero que no se encuentra incorporado en el Padrón Electoral.

Por lo que se refiere a la población de ciudadanos mexicanos en otros países, desglosada por país, no se cuenta con información al 2006. Sin embargo, estudios a 1998 muestran que la población de migrantes mexicanos, se encuentra principalmente en Canadá, Paraguay, Bolivia, Alemania y España.

Se puntualiza que la Minuta no hace referencia a país alguno y por tanto aplica a todos los mexicanos en el extranjero. Existen pocos estudios que aborden sobre los mexicanos residentes en el

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

extranjero fuera de los Estados Unidos y por tanto se cuenta con pocos datos sobre el tema.

Variables para determinan el universo de atención

La organización del proceso electoral requiere que la autoridad conozca con precisión la ubicación geográfica de cada elector para poder planear la instalación de módulos para la credencialización, para la capacitación electoral y finalmente para la instalación de casillas. Todo esto es posible por la unidad geográfica básica que es la sección electoral. A falta de secciones, y consecuentemente de distritos electorales, la autoridad electoral tendría que definir el número y lugares de instalación de los módulos para la credencialización en el mundo, con base en estudios y proyecciones académicas y no utilizando información oficial censal.

Para el proceso electoral de 2006 la autoridad electoral no está en posibilidades de realizar estudios que puedan definir de forma contundente el universo de votantes debido a su complejidad y al corto tiempo de que se dispone.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que la Minuta prevé que el Consejo General del IFE determinaría antes del inicio del proceso electoral (es decir, a más tardar en septiembre de 2005) cuáles países y ciudades podrían ser receptoras del voto ciudadano en el extranjero. Sin embargo, dado que en ella se establece que la credencialización y la notificación de intención de los ciudadanos para votar en el extranjero pudiera darse hasta el 15 de enero del 2006, el Instituto no contaría con la información de los trámites realizados durante octubre, noviembre y diciembre de 2005 y la primera quincena de enero de 2006 para la determinación de las ciudades y países en donde se ejercería el voto.

En adición existen factores externos que influirían en el universo de ciudadanos que solicitarían su inscripción al padrón electoral y que además podrían votar. Podemos citar por ejemplo los siguientes:

- **La intensidad, tiempo de duración y calidad de recordación y penetración de la campaña de difusión, así como la oportunidad para informar y motivar a los connacionales en el extranjero a**

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

obtener su credencial para votar o a notificar el lugar donde votarían;

- **La selección de los lugares donde habrían de ubicarse los módulos de atención ciudadana en el extranjero;**
- **El interés de los connacionales en el extranjero por participar en la obtención de su credencial para votar o por notificar el lugar donde podrían votar;**
- **La facilidad documental con que los connacionales en el extranjero pudieran acreditar la nacionalidad, mayoría de edad e identidad;**
- **La exigencia de efectuar una doble visita física al centro de empadronamiento por parte del ciudadano para la obtención de la credencial;**
- **La seguridad que pudieran recibir los connacionales en el extranjero para el libre tránsito, a fin de obtener sus documentos electorales, sin la existencia de repercusiones por su condición migratoria;**
- **La garantía de contar con recursos suficientes y oportunos para el desarrollo de los operativos;**
- **Las facilidades con que se cuenten en territorio extranjero para la contratación expedita de personal calificado que labore en los módulos de atención ciudadana;**
- **La dificultad en el traslado de los residentes en el extranjero a los módulos o centros de empadronamiento, y**
- **La cantidad de juntas ejecutivas locales en el extranjero y juntas extraordinarias instaladas.**

Adicionalmente, el texto de la Minuta no especifica parámetros que delimiten la población y el área correspondiente a cada país y ciudad seleccionados por el IFE para la instalación de casillas. Lo anterior influiría en el universo de votantes dependiendo de si se ofrece la oportunidad del voto a los ciudadanos mexicanos residentes de una ciudad, de la zona metropolitana, del condado, de la entidad o del país correspondiente a la ciudad seleccionada.

3.2.2. Unidades geográficas electorales

En el ámbito nacional, la división territorial, tanto de la organización electoral como del ejercicio del voto, obedece a un criterio uniforme bajo la lógica de entidad federativa, distrito y sección. En el caso del voto de los mexicanos en el extranjero, los

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

critérios que establece la Minuta a lo largo de todo el capitulo son diversos:

- ***País, para la instalación de Delegaciones Locales en el extranjero.***
- ***Ciudad, para definir ubicación de las Subdelegaciones Extraordinarias.***
- ***Sección, para definir integrantes de casilla por insaculación y su ubicación respectiva.***
- ***Centro de votación por número de votantes (15,000).***
- ***Distrito, para llevar a cabo los programas de educación cívica.***
- ***Condados (que no necesariamente coinciden con las ciudades), para la eventual celebración de convenios.***
- ***Casillas urbanas y rurales en el extranjero.***

Cabe señalar que, para el caso de la mención del distrito, no habría claridad normativa para precisar su alcance o significado. Por su parte, la sección requiere precisión sobre universos de población de entre 50 y 1500 electores, con la respectiva ubicación física y trazo, lo que requeriría un trabajo de campo y cartográfico en el extranjero.

Dificultades de las distintas unidades para la planeación y operación electoral

Uno de los primeros problemas para la planeación y evaluación consiste en la determinación del ámbito geográfico a utilizar. Un primer ejemplo lo constituye el concepto de ciudad que puede abarcar connotaciones distintas, como son los condados, por utilizar la connotación americana, ni tampoco se precisa el tamaño poblacional para que una localidad reciba la denominación de ciudad. Así pues, lo expresado en la Minuta no genera la precisión necesaria para su aplicación.

La conformación del padrón electoral ha sido históricamente la piedra angular sobre la cual ha descansado la confianza en nuestros procesos electorales. Este padrón es producto de un proceso con varias etapas, primeramente, se levantó un Catálogo General de Electores con base en una técnica censal total, es decir, se levantó un censo ciudadano casa por casa. En segundo lugar, los ciudadanos acudieron a los módulos del IFE a solicitar su inscripción en el padrón y, en un tercer momento regresaron a los módulos a recoger su credencial para votar con fotografía.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En las elecciones realizadas en territorio mexicano, el ámbito geográfico se basa en un trabajo cartográfico intenso que da certeza al registro del ciudadano en el Padrón, que sirve de base a la capacitación electoral y, por supuesto, a la organización electoral para el día de la jornada. De esta forma, contar con este insumo es un elemento para dar certeza a los resultados electorales. No contar con los elementos y unidades cartográficas precisas introduce incertidumbre en el desarrollo de las actividades electorales.

En cuanto a las ciudades, la Minuta no especifica si el listado de intención del voto deberá hacerse sólo con sus residentes o, también, con los residentes en la zona metropolitana, en el condado o en la entidad y con ciudadanos residentes en cualquier punto de ese país y que decidan votar y se enlisten en dicha ciudad, dado que el artículo 6, párrafo 2, hace referencia al domicilio del mexicano “residente (en la ciudad) o de tránsito”. El artículo tercero transitorio, por su parte, omite cualquier señalamiento al respecto, limitándose a disponer los centros de votación para la elección de 2006.

Adicionalmente, la Minuta dispone que, a diferencia de lo que sucede en el territorio nacional, en el voto en el extranjero serán las ciudades, y no los distritos, las que se dividan en secciones. Lo anterior produciría dificultades logísticas en ciudades como Los Ángeles en donde se tendría que organizar la elección para un universo eventual de 2.6 millones de electores, a diferencia del territorio mexicano en donde la población promedio de un distrito electoral es de 325 mil habitantes.

IV) DIMENSIONES JURÍDICA, PRESUPUESTAL Y TEMPORAL DE LA MINUTA

4.1. Dimensión jurídica

4.1.1. Aplicación extraterritorial de normatividad mexicana

El Estado Mexicano, como parte de la comunidad internacional, tiene un sistema jurídico propio al igual que los demás Estados soberanos que la conforman; de ahí que es innegable la multiplicidad de sistemas jurídicos locales y de normas de carácter

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

internacional, lo que genera precisamente la distinción entre el derecho nacional o interno y el derecho internacional o supranacional, atendiendo a la fuente de la cual emanan y a su ámbito temporal o espacial de aplicación.

Ante tal diversidad, en el derecho mexicano expresamente se reconoce en el artículo 12 del Código Civil Federal que las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y con excepción, además, de lo previsto en los tratados y convenciones en los que México sea parte.

Al respecto, debe decirse que es un principio general de derecho, que las leyes nacionales no deben producir un efecto extraterritorial, es decir, que su validez tiene como límite el territorio del Estado sobre el cual éste ejerce su jurisdicción.

Lo anterior quiere decir que el Estado es soberano exclusivamente sobre su territorio, lo que impide a un Estado tercero ejercer cualquier acto de autoridad sobre el territorio del primer Estado y a su vez, impide a éste ejercer cualquier acto de autoridad dentro del territorio de cualquier otro.

La aplicación extraterritorial de las normas no solamente tiene como efecto la posible invasión de la Soberanía del Estado en que se actúa, sino que la más grave consecuencia se centra en el conflicto de normas jurídicas que rigen una situación particular, puesto que se generaría incertidumbre, acerca de qué disposición se tiene que aplicar.

Hasta ahora, México no ha firmado algún instrumento de carácter internacional que le permita aplicar en territorio extranjero el COFIPE para poder organizar elecciones.

En este sentido, y atendiendo además a los principios sobre el ámbito de aplicación de las leyes, se considera que el artículo 1 de la Minuta que prevé la aplicación de las disposiciones del COFIPE, a los ciudadanos que participen en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el extranjero, contiene una norma de aplicación extraterritorial.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo con la Minuta, el IFE podría desplegar actos de autoridad en un territorio extranjero, para efecto de organizar elecciones; no obstante, la realización de sus actuaciones no siempre podrán ser reguladas por las disposiciones del propio COFIPE, en atención al ámbito espacial de aplicación de las normas, como en los casos siguientes:

- ***Artículo 190, párrafo 5 de la Minuta: “las personas físicas o morales, tanto nacionales como en el extranjero, que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto determine el Consejo General.”***

Este precepto puede no ser acatado por las personas que pretendan llevar a cabo las encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales, sin que sea posible obligar a dichas personas a obedecerlo, ni aplicar sanciones con el objeto de hacerlo efectivo. En este sentido las disposiciones electorales mexicanas carecerían de toda fuerza normativa.

Ahora bien, con independencia de que se dé cumplimiento al precepto en comento, la importancia de la observación radica en que, de no acatarse los criterios emitidos por el Consejo General, las personas que pretendan realizar las encuestas por muestreo, podrán difundirlas en cualquier tiempo, trastocando, entre otros, los principios rectores de la libertad del sufragio y el de certeza.

- ***En los artículos 308, párrafo 1, incisos d) y f); 352 y 364, párrafo 4 de la Minuta se prevé el auxilio de la fuerza pública para las autoridades mexicanas en el extranjero, sin embargo, tales preceptos, por sí mismos, carecerían de fuerza vinculatoria para las autoridades extranjeras, además de que no existirían sanciones en contra de dichas autoridades para el caso de que se nieguen a colaborar.***

Como puede observarse, si bien el IFE podría actuar como autoridad electoral en el extranjero bajo determinadas premisas, resulta incorrecto que en automático se pretenda ampliar el ámbito de validez de la norma electoral mexicana en el extranjero.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.1.2. Celebración de convenios

Como se ha indicado en el apartado que antecede, la aplicación extraterritorial de la normatividad electoral federal requeriría en todo caso de la previa celebración de convenios entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades extranjeras.

Sobre esta cuestión el artículo 83, párrafo 1, inciso b), de la Minuta, señala como atribución del Consejero Presidente “establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales, municipales y del extranjero, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando ésta sea necesaria para el cumplimiento de los fines del Instituto.”

Esta disposición se encuentra estrechamente relacionada con lo dispuesto por el artículo transitorio segundo, que señala que “el Instituto Federal Electoral, a través de las autoridades nacionales competentes, iniciará las negociaciones con las autoridades extranjeras responsables para establecer los acuerdos necesarios para la realización de la jornada electoral en el extranjero...”

La Minuta no especifica a qué organismo le correspondería establecer las formalidades y los mecanismos para la celebración de los mismos, toda vez que la materia electoral sería competencia del IFE y la relacionada con la facultad de signar dichos convenios sería del Ejecutivo Federal, de conformidad con la Constitución Federal y la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Al respecto, si bien es cierto que la Minuta autorizaría al IFE o, en su caso, al Presidente del Consejo General a celebrar convenios con autoridades extranjeras, la atribución de comprometer al Estado Mexicano en el ámbito internacional corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal. El artículo 2 del COFIPE establece que para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y el Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales. Con base en este precepto tendríamos que el IFE solicitaría la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores, autoridad que sí estaría facultada para actuar en la celebración de tratados internacionales que habiliten al Instituto a signar convenios de apoyo y colaboración con autoridades extranjeras.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Más aún, es pertinente reflexionar si en los referidos convenios de apoyo y colaboración entre el IFE y autoridades extranjeras cabría involucrar a otras instituciones del Poder Ejecutivo Federal en la actuación de la autoridad electoral. Los artículos 183, párrafo 3 y 317, párrafo 1, de dicha Minuta establecen, respectivamente, como atribución del Consejero Presidente del Consejo General, solicitar a las autoridades extranjeras seguridad personal para los candidatos, así como la posibilidad de que los órganos del IFE soliciten el uso de la fuerza pública para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, estas acciones que en México se realizan a través de la celebración de convenios con las autoridades nacionales, no tendrían aplicabilidad en el extranjero.

Por su parte, el artículo 207, párrafo 1 de la Minuta establece la obligación de que las boletas electorales obren en los consejos extraordinarios 20 días antes de la elección; esta función del IFE se ha realizado a través de la suscripción de convenios con la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, cuya intervención en el extranjero sería imposible en términos legales. En este supuesto cabría preguntarse qué autoridad la sustituiría para la salvaguarda de dichos documentos, sin que se considere como una intervención en asuntos nacionales.

En caso de que el Senado de la República apruebe el proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados el 22 de febrero de 2005, el Instituto Federal Electoral tendría que firmar diversos convenios de colaboración con el propósito de generar las condiciones propicias para asegurar que la elección fuera del territorio nacional se desarrolle dentro del marco de la legalidad, estableciendo mecanismos formales de coordinación con diversas instancias que podrían estar implicadas de manera indirecta en los comicios.

Los convenios podrían ser firmados con gobiernos federales, locales o municipales, según sea el caso, así como con agencias gubernamentales, autoridades electorales y diversos organismos que por la naturaleza de sus funciones podrían verse involucrados en el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero.

En un primer acercamiento, se podrían identificar las siguientes áreas: autoridades aduaneras y migratorias, autoridades electorales e instituciones de la fuerza pública. Asimismo, habría que considerar los siguientes aspectos: medios de comunicación,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

servicio postal, mensajería, arrendamiento de inmuebles y equipo de oficina, telefonía, luz y agua.

El citado transitorio segundo dispone que el Instituto Federal Electoral, a través de las autoridades nacionales competentes, iniciará las negociaciones con las autoridades extranjeras responsables para establecer los acuerdos necesarios para realizar la jornada electoral en el extranjero.

Sin embargo, se requieren diversos instrumentos, ya sea acuerdos o convenios, para facilitar la realización de todos los actos preparatorios de la elección y no únicamente suscribir convenios para la celebración de la jornada electoral.

El artículo 83.1.b del proyecto de decreto contempla entre las atribuciones del Presidente del Consejo General la de establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades del extranjero para lograr su apoyo y colaboración cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto.

Para la instrumentación de esta disposición normativa, se considera que lo jurídicamente viable es que sea la Secretaría de

Relaciones Exteriores la instancia que establezca los convenios y acuerdos marco a efecto de que la autoridad electoral federal mexicana pueda establecer convenios específicos con diferentes agencias y entidades que podrían estar involucradas en el voto de los mexicanos en el extranjero.

Ahora bien, aun en el supuesto de que fueran suscritos los acuerdos correspondientes, persistirían diversas normas particulares de imposible o muy dudosa aplicabilidad, como puede apreciarse en los siguientes ejemplos:

Las reuniones públicas realizadas por partidos y candidatos en el extranjero se sujetarían a las disposiciones que para tal efecto se acuerden entre las autoridades electorales nacionales y las autoridades del país correspondiente (artículo 183). Se contempla que estos acuerdos incluyan previsiones sobre interrupción temporal de la vialidad, características de la propaganda, derecho de aclaración respecto a la información que presenten los medios de comunicación y colocación de propaganda (artículos 184, 185, 186 y 189)

El artículo 317 ordena la celebración de acuerdos con autoridades del extranjero para que la fuerza pública les brinde a los órganos del instituto el auxilio necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 318 faculta al Secretario Ejecutivo para acordar lo relativo a las franquicias postales y telegráficas y a los descuentos en las tarifas de transportes para funcionarios electorales en el extranjero y representantes de los partidos políticos debidamente acreditados.

Los anteriores mandatos del proyecto suponen la celebración de convenios o al menos la solicitud de autorización correspondiente para que puedan llevarse a cabo las actividades del proceso electoral antes señaladas. Pero también resulta indispensable que el IFE pueda obtener las facilidades necesarias para desarrollar todas las actividades en el ámbito del Registro Federal de Electores, de organización y logística electoral, de capacitación electoral y educación cívica, para la instalación de mesas directivas de casilla, con medios de comunicación, ante la eventual contratación de personal de nacionalidad distinta a la mexicana, así como en el área migratoria para facilitar la internación al país de trabajadores del IFE y con autoridades aduaneras que permitan el libre tránsito de equipo y materiales electorales.

4.2. Dimensión presupuestal

Para atender a un universo con 10 millones de electores posibles, se requeriría un presupuesto aproximado que asciende a 3,557.9 mdp. De los cuales 1,338.3 mdp. Que representan el 38%, se ejercerían en 2005, y 2,219.6 mdp. en 2006. El anterior monto es casi equivalente al presupuesto base de operación del IFE, aprobado para 2005, que asciende a 3,567.9 mdp. Además de que la estructura ocupación del Instituto para 2005 es de 13, 653 plazas.

Asimismo hay que señalar que el ejercicio de este presupuesto para el voto en el extranjero es un cálculo preliminar que depende de diversas variables económicas.

Estos recursos contemplan una contratación aproximada de 10,727 trabajadores por honorarios eventuales y prevé diversos trabajos inherentes al desarrollo del proceso electoral en el extranjero, como se señala en el siguiente cuadro:²

² Montos calculados en millones de pesos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dirección Ejecutiva de Administración
Presupuesto para el voto de los mexicanos en el extranjero
Escenario con 10 millones de votantes

Unidad / Proyecto	2005		2006		Total
	Importe	%	Importe	%	
Total	1,338.3	38%	2,219.6	62%	3,557.9
Secretaría Ejecutiva	11.9	51%	11.6	49%	23.5
Unidad de voto en el extranjero	11.9	51%	11.6	49%	23.5
Contraloría Interna	0.0	0%	20.0	100%	20.0
Programa especial de auditoría	0.0	0%	20.0	100%	20.0
Dirección Jurídica	4.2	46%	5.0	54%	9.2
Apoyo jurídico	4.2	46%	5.0	54%	9.2
Unidad Técnica de Servicios de Informática	99.9	52%	90.6	48%	190.5
Infraestructura de cómputo y comunicaciones	88.3	58%	64.9	42%	153.2
Sistemas de información electoral	4.1	46%	4.8	54%	8.9
Programa de resultados preliminares	7.5	26%	20.9	74%	28.4
D.E. del Registro Federal de Electores	559.9	69%	245.8	31%	805.7
Empadronamiento y credencialización	353.2	63%	207.6	37%	560.8
Atención telefónica y adecuación al SIIRFE	56.8	84%	10.8	16%	67.6
Aviso y notificación para ser registrados en la lista nominal especial del extranjero	130.8	89%	16.7	11%	147.5
Emisión de la lista nominal especial	0.0	0%	6.3	100%	6.3
Verificación muestral	15.0	100%	0.0	0%	15.0
Integración de delegaciones y subdelegaciones	4.1	48%	4.4	52%	8.5
D.E. de Prerrogativas y Partidos Políticos	1.6	10%	13.9	90%	15.5
Prerrogativas y fiscalización	1.6	10%	13.9	90%	15.5
D.E. de Organización Electoral	493.1	28%	1,248.9	72%	1,742.0
Documentación y materiales electorales	3.9	3%	114.9	97%	118.8
Sistemas de información de organización electoral	5.1	8%	56.6	92%	61.7
Jornada electoral	0.0	0%	63.3	100%	63.3
Consejos locales y distritales extraordinarios	6.4	14%	38.4	86%	44.8
Junta local	66.5	56%	52.5	44%	119.0
Juntas extraordinarias	391.5	48%	415.8	52%	807.3
Organización electoral	19.7	65%	10.7	35%	30.4
Logística electoral	0.0	0%	479.9	100%	479.9
Sistema de información sobre el desarrollo de la jornada electoral	0.0	0%	16.8	100%	16.8
D.E. de Capacitación Electoral	130.8	19%	546.1	81%	676.9
Centro de atención telefónica	0.0	0%	30.0	100%	30.0
Inserciones de prensa	36.5	50%	36.5	50%	73.0
Materiales impresos y electrónicos de orientación y capacitación electoral	0.0	0%	15.0	100%	15.0
Integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral	0.5	0%	367.3	100%	367.8
Prendas de identificación para CAES	2.6	100%	0.0	0%	2.6
Producción de 10 spot's de radio	0.5	100%	0.0	0%	0.5
Producción de 10 spot's de televisión	5.3	100%	0.0	0%	5.3
Contratación de tiempo aire en radio	41.5	43%	54.1	57%	95.6
Contratación de tiempo aire en televisión	43.9	50%	43.2	50%	87.1
D.E. de Administración	36.9	49%	37.7	51%	74.6
Coordinación de apoyo administrativo	11.9	48%	12.7	52%	24.6
Apoyos extraordinarios	25.0	50%	25.0	50%	50.0

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro de las actividades más relevantes se encuentra la realización de un programa especial de auditoría, que permitiría realizar trabajos de fiscalización y verificación del ejercicio y aplicación de los recursos presupuestales.

El Registro Federal de Electores, con un total presupuestado de 805.7 mdp (22.6% del total), registra 708.3 mdp (88%) en actividades como el empadronamiento y credencialización, y en los procedimientos que instrumenta para la generación del listado nominal especial del extranjero.

La instalación e integración de las juntas locales y extraordinarias y el proyecto de logística electoral son las dos actividades más relevantes a realizar en la Dirección de Organización Electoral. Para ello, requeriría 1,742.00 mdp. (49% del total presupuestado para el proyecto de voto en el extranjero).

La capacitación electoral, con un total de 676.9 mdp, 19% del total, tiene su actividad más representativa en la integración de mesas directivas de casilla y la capacitación electoral.

4.3 Dimensión Temporal

De la Minuta se desprenden una serie de actividades que deben atenderse por el IFE. En este sentido, como se puede apreciar en el siguiente cronograma, tales trabajos deberían haber empezado con anticipación, por lo que existe un desfase en su instrumentación que hace inviables algunas de las actividades previstas, lo cual podría dificultar la óptima materialización del voto de los mexicanos en el exterior para 2006.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



Voto de los mexicanos en el extranjero

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES QUE SE DESPRENDE DE LA MINUTA

Actividad	2005											2006								
	marzo	abril	mayo	junio	julio	ago.	sept.	oct.	nov.	dic.	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	ago.	sept.	
Definir, integrar, elaborar, y aprobar el proyecto de presupuesto de voto en el exterior.	■																			
Atención a ciudadanos que ya tienen Credencial para Votar (expedida en México)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Acercamiento con diversas instancias para suscribir convenios de colaboración		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Extraordinarias en el Extranjero		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Sistemas de Información para el voto en el extranjero		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Instalación y funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia Extraordinarias (CVE)				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Atención a ciudadanos que se credencializarán					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Campaña integral de educación cívica y promoción de participación ciudadana.						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Instalación y funcionamiento de los Consejos Extraordinarios en el extranjero										■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Producción, adjudicación y distribución de la documentación y materiales electorales																				
Reclutamiento, selección y contratación de CAE's y SE																				
Integración de Mesas Directivas de Casilla (sorteo, insaculación, notificación, etc.)																				
Definición, elaboración e implementación del SIJE en el extranjero, 2006.																				
Ubicación y aprobación de centros de vocación y equipamiento de casillas.																				
Auditoría a la Lista Nominal Especial																				
Elaboración de la Lista Nominal Especial Definitiva																				

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

V) DESARROLLO DEL PROCESO ELECTORAL EN EL EXTRANJERO

La Minuta define la temporalidad en que habrían de efectuarse los trabajos para hacer viable el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero a partir de dos etapas.

La primera etapa, podría caracterizarse como transitoria, haría viable el voto de los mexicanos en el extranjero para la jornada electoral federal del próximo 2 de julio del 2006. La segunda etapa, de carácter permanente, se desarrollaría después del proceso electoral 2005-2006 y estaría basada en los programas y procedimientos permanentes incluidos en las atribuciones señaladas en la Minuta de referencia.

Las dos etapas están basadas en dos modelos electorales claramente definidos. El primero, el transitorio, se basa en el modelo de centros de votación, mientras que el segundo se basa en secciones electorales. La principal diferencia entre estos dos modelos es la relación de la autoridad con el votante. El modelo de centros de votación simplifica la organización electoral, al concentrar las actividades en pocos sitios. El modelo de secciones electorales busca acercar los distintos actos electorales al ciudadano, a pesar de que lo anterior haga más compleja la organización electoral. Cabe señalar que el modelo actual para el voto nacional está basado en el segundo modelo, por lo que durante el proceso electoral 2005-2006 se organizarían las elecciones con modelos distintos en territorio nacional y en el extranjero.

Etapas Transitorias

A continuación se presentan las actividades que señala la Minuta a realizarse por el Instituto Federal Electoral durante el proceso electoral federal 2005-2006. El apartado se divide en acciones del Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral, Servicio Profesional Electoral y Administración.

5.1. Registro Federal de Electores

La Minuta utiliza diversos términos para referirse al padrón electoral: Catálogo General de Electores; Catálogo General de Electores en el Extranjero; Padrón Electoral; Padrón Electoral en el

Extranjero, etc.). Ello implicaría romper con un sólido logro en materia electoral, como lo es la existencia de un Registro de Electores uniforme. Con el proyecto que se propone, habría instrumentos de dicho registro que serían distintos, en perjuicio del principio de certeza. Adicionalmente, la confidencialidad del Padrón Electoral se pondría en riesgo si una autoridad extranjera, conforme a sus leyes, solicita a los órganos del IFE en el extranjero datos contenidos en él.

Por otro lado, en virtud de los artículos transitorios de la Minuta, sería posible expedir credenciales para votar sin sección para el proceso de 2006, pero después se tendría que incluir. Ello generaría falta de uniformidad en la conformación de los listados nominales, sin que haya norma que lo prevea con la claridad debida.

Esta etapa tiene su fundamento en el artículo cuarto transitorio que señala que, “para las elecciones para Presidente de la República en el año 2006, se formará el Catálogo General de Electores en el Extranjero en la inscripción de los ciudadanos mexicanos que ya cuenten con la Credencial para Votar con fotografía y avisen a los módulos, que para tal objeto se establecerán en territorio nacional y en el extranjero, su decisión de participar en la jornada electoral en el extranjero. Estos módulos estarán en función de junio de 2005 hasta el 15 de enero de 2006, tanto en territorio nacional como en el extranjero. Así mismo, se podrá actualizar el Padrón Electoral en el Extranjero de conformidad a lo previsto en el Título Quinto del Libro Noveno del presente Código.”

Conformación de la Lista de Electores en el Extranjero a partir de la Notificación

En cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo Cuarto Transitorio se procederá a integrar la Lista Nominal Especial de Electores en el Extranjero a partir de la notificación, conforme a las siguientes consideraciones generales:

Periodo de Ejecución: 1º de junio de 2005 al 15 de enero de 2006.

Público Objetivo: La demanda de atención estaría conformada por ciudadanos mexicanos credencializados (4 millones). Se les ofrecería básicamente el servicio de notificación y alta en la lista especial de electores en el extranjero de junio de 2005 al 15 de enero de 2006 para lo cual se instrumentarían procedimientos específicos de registro, tales como:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- ***Notificar al Instituto Federal Electoral, vía presencia en los módulos, su intención de votar en el extranjero para ingresar a la lista nominal especial a través de un formato que contendrá entre otra información: nombre completo, clave de elector, OCR, escolaridad, firma, ciudad de residencia y copia del anverso y reverso de su Credencial para Votar con fotografía.***
- ***Con esta notificación, y previa las verificaciones procedentes, se les daría de baja en la lista nominal de electores correspondiente al territorio nacional y se les daría de alta en la lista nominal especial.***
- ***Confirmación, vía telefónica o por correo al ciudadano, de su incorporación a la Lista Nominal Especial de Electores en el Extranjero.***
- ***Impresión y distribución de la lista nominal especial.***
- ***Revisión de la lista nominal por parte de los partidos.***

Considerando que los centros de notificación se ubicarían fuera del territorio nacional, y sin contar con experiencia previa en esta actividad, es importante señalar los supuestos bajo los cuales se podrían llevar a cabo este tipo de acciones.

Supuestos

- ***Que se realicen las precisiones al cuarto transitorio para que se dé certeza a la conformación del listado nominal definitivo en el extranjero y se incluya en él a todos los ciudadanos mexicanos en el extranjero que notificaron su decisión de votar. Asimismo en las consideraciones operativas se hace el supuesto que todos los ciudadanos que estarían incluidos en el listado nominal en el extranjero y que cuentan con credencial para votar georreferenciada a México, serían excluidos del listado nominal de su sección en México con la finalidad de evitar un posible doble voto. La Minuta no aborda este último tema.***
- ***Que a nivel nacional se diseñe e instrumente la estrategia para permitir a ciudadanos mexicanos que prevean estar fuera del país el día de la elección, que se inscriban en la Lista de Electores en el Extranjero.***
- ***Para desarrollar los trabajos del Registro de Electores se ha supuesto que se cuenta con la posibilidad legal de establecer centros de notificación en territorio fuera del país. Esto requiere de trabajos preparatorios y acuerdos internacionales previos al inicio de la puesta en marcha de los módulos de atención.***

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- **Otro aspecto no menos relevante es la posibilidad administrativa de realizar contrataciones de personal, de infraestructura, adquisiciones y otras actividades de índole operativa en el extranjero.**
- **Es indispensable para que se apoyen los trabajos operativos a efecto de informar y orientar a la ciudadanía en el extranjero sobre los lugares, tiempos y requisitos para la notificación de su intención de votar, sin que exista restricción sobre los contenidos electorales en territorio extranjero.**
- **Permanente facilidad de acceso en el país extranjero al personal de oficinas centrales del Instituto Federal Electoral para la supervisión y control del operativo de notificación.**
- **Las actividades de recepción e integración de la lista de electores en el extranjero, deberán ser supervisadas por los partidos políticos a fin de dar confiabilidad a dicho instrumento.**

Actividades necesarias para la Instalación de Módulos

Para la puesta en marcha de los módulos es necesario considerar una serie de actividades previas que son indispensables y se enlistan en el cuadro siguiente:

ACTIVIDADES NECESARIAS PARA LA INSTALACIÓN DE MÓDULOS	
ACTIVIDADES GENERALES	DURACIÓN MÍNIMA
1. Determinación de las ciudades donde se instalarían los Capacitadores con base en criterios poblacionales	1 semana
2. Investigación y selección de los lugares / inmuebles sede	3 semanas
3. Contratación y adecuación de espacios	1 mes y medio
4. Equipamiento e instalación de red de comunicaciones	1 mes
5. Realización de Pruebas	1 Semana

Acciones técnico-operativas

- **Capacidad de atención a 4 millones de ciudadanos, con la operación de 320 estaciones de trabajo instaladas en módulos de atención ciudadana de junio de 2005 al 15 de enero del 2006.**
- **Campaña de difusión a través de mensajes de radio y televisión en las ciudades con mayor población de mexicanos en los Estados Unidos.**

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- **Convenios con las autoridades competentes para la instalación de centros de notificación.**
- **Operación de áreas para control y supervisión.**
- **Imprimir en México y distribuir la lista nominal especial de electores en los Estados Unidos.**

Credencialización

El artículo quinto transitorio establece que “se realizará una campaña de fotocredencialización en el extranjero con el objeto de incorporar al Catálogo General y Padrón Electoral en el Extranjero al mayor número de ciudadanos mexicanos en el extranjero. Esta campaña preferentemente se realizará en los consulados y embajadas. En lo demás se sujetará a lo previsto en el Título Quinto del Libro Sexto del presente Código. Para la elección del 2006 se suprimirá el dato de la sección en la credencial para votar con fotografía.

Conforme a lo señalado en el artículo tercero transitorio y en el mencionado anteriormente, se instrumentaría una campaña de fotocredencialización. Sin embargo, la Minuta no es clara respecto a la posibilidad de establecer los módulos únicamente en las ciudades donde defina el Consejo General del Instituto Federal Electoral que habrían de instalarse centros de votación o en un número mayor de ciudades.

Periodo de Ejecución: 1º de octubre de 2005 al 31 de marzo de 2006

Público Objetivo: La demanda de atención estaría conformada por ciudadanos mexicanos con 18 años cumplidos al momento de la jornada electoral y que residan en el exterior, principalmente en la Unión Americana (6 millones de personas aproximadamente) a quienes se les ofrecería la posibilidad de obtener su credencial para votar y de registrarse en la lista nominal especial de electores en el extranjero durante octubre, noviembre y diciembre del 2005, y hasta el 31 de marzo del 2006, y para lo cual se instrumentarían procedimientos específicos de registro, como son:

- **Acudir a los módulos que instale el Instituto Federal de Electores, principalmente en los estados de Estados Unidos, para empadronarse y credencializarse;**

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- ***Incorporar su alta al Padrón Electoral y expedir su credencial para votar, presentando la documentación que acredite fehacientemente su nacionalidad e identidad y que cuenten con 18 o más años;***
- ***Incorporar al ciudadano que recoja su credencial para votar en la lista nominal de electores en el extranjero;***

Supuestos. En virtud de que la campaña especial se estaría desarrollando en territorio extranjero para connacionales, independientemente de su calidad migratoria, y al ser un programa sin antecedentes, es importante señalar que ello requeriría necesariamente:

- ***Posibilidad legal de establecer módulos o centros de empadronamiento en territorio fuera del país (en locales públicos/comerciales, y en oficinas diplomáticas mexicanas).***
- ***Posibilidad administrativa de acuerdo a la normatividad para la administración de las adquisiciones, arrendamientos y otros contratos necesarios.***
- ***Desarrollar temporalmente actividades de difusión sobre contenidos electorales en países extranjeros.***
- ***Supervisar por parte de los Partidos Políticos mexicanos.***
- ***Facilidad de acceso a nacionales para supervisión y control de los operativos de empadronamiento y fotocredencialización.***
- ***Contratar temporalmente personal en el extranjero.***

Acciones técnico-operativas

- ***Capacidad de atención a 6 millones de ciudadanos, con la operación de 1560 estaciones de trabajo instaladas en los módulos de atención ciudadana del 1º de octubre del 2005 al 31 de marzo del 2006.***
- ***Capacidad de producción de 6 millones de formatos de credencial y Formatos Únicos de Actualización y Recibo.***
- ***Campaña de difusión a través de mensajes de radio y televisión en los Estados Unidos de América, en mercados con mayor población.***
- ***Convenios con las autoridades competentes para la instalación temporal de módulos o centros de empadronamiento y credencialización.***
- ***Operación de áreas para control y supervisión ubicadas en el extranjero.***

5.2. Organización electoral

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A continuación se presentan los principales aspectos que, en materia de organización electoral, se deberían tener en cuenta para la recepción del sufragio en casillas ubicadas en centros de votación; las cuales se instalarían en lugares públicos (escuelas, parques, estadios, etc.) o en embajadas, consulados y representaciones diplomáticas de México en el extranjero.

La estimación básica para determinar los requerimientos de organización electoral, parte de un escenario de 10 millones de electores potenciales en el exterior (cálculo proyectado sólo en Estados Unidos), como se ilustra en la siguiente tabla:

ESTIMACIONES BÁSICAS PARA DETERMINAR LOS REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES	
CONCEPTO	ESTIMACIÓN MÁXIMA 10 MILLONES
<i>Número potencial de electores mexicanos en el extranjero</i>	10,000,000
<i>Número de casillas ordinarias</i>	13,334
<i>Número de casillas especiales</i>	170
<i>Número total de casillas a instalar</i>	13,504
<i>Centros de votación</i>	676
<i>Número de juntas extraordinarias en el extranjero</i>	34

Instalación de órganos electorales

La Minuta prevé el establecimiento de órganos directivos y ejecutivos en el extranjero. Del primer tipo serían el Consejo Local en el Extranjero y los consejos extraordinarios en el extranjero. Al

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

segundo tipo corresponderían la Junta Local en el Extranjero, por país, y las juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero³.

Las fechas de instalación de los consejos local y extraordinarios en el extranjero, así como su conformación y funcionamiento, se corresponderían con lo establecido para los consejos locales y distritales que se establecen en territorio nacional.

En cuanto a las juntas local y extraordinarias ejecutivas en el extranjero, la Minuta establece que su periodo de funcionamiento sería determinado por el Consejo General del Instituto, y que se integrarían de forma análoga a las juntas local y distritales con que cuenta el Instituto en territorio nacional, precisando que sus miembros deben pertenecer al Servicio Profesional Electoral.

Por lo que corresponde a los centros de votación, en la Minuta se indica que atenderían hasta un máximo de 15,000 ciudadanos registrados en la lista nominal de electores en el extranjero con fotografía, por lo que estarían integrados por 20 casillas electorales con 750 ciudadanos cada una.

De esta manera, los órganos electorales que operarían fuera del territorio nacional serían los siguientes:

- ***Junta Local Ejecutiva en el extranjero.***
- ***Consejo Local.***
- ***Juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero.***
- ***Consejos extraordinarios en el extranjero.***

Juntas Ejecutivas en el extranjero

El IFE deberá asegurar la integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas locales y extraordinarias en el extranjero, por lo que verificará y promoverá que cuenten con los recursos necesarios y el espacio físico apropiado para el desarrollo de sus funciones. Asimismo, supervisará su funcionamiento, condiciones de operación y el cumplimiento de las actividades que deban realizar.

³ Se partió del supuesto de integrar una Junta Extraordinaria (subdelegación) y su respectivo Consejo, por cada 400 casillas o fracción, con la finalidad de homologar el número de casillas que se instalarían en las subdelegaciones en el extranjero con el número de casillas que, en promedio, se instalan al interior de las subdelegaciones del Instituto establecidas en territorio nacional. Derivado de ello, se considera necesario ajustar el Proyecto de dictamen en el mismo sentido.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De la mayor o menor cantidad de juntas ejecutivas locales en el extranjero y juntas extraordinarias instaladas dependerá en términos reales el universo de ciudadanos que podrá hacer efectivo su voto en las elecciones, ya que a través de sus diversas vocalías (Registro Federal de Electores, Capacitación Electoral y Ecuación Cívica, y Organización Electoral), éstos serían los órganos que realizarían los trabajos técnicos necesarios. Durante el proceso electoral realizarían estas funciones bajo la dirección y supervisión de los consejos correspondientes, contando con capacidades acotadas para la atención de áreas geográficas y universo de votantes, cuya extralimitación dificultaría y entorpecería el correcto y oportuno cumplimiento de las acciones de preparación y desarrollo de las elecciones.

De la mayor o menor cantidad de juntas ejecutivas locales en el extranjero y juntas extraordinarias instaladas dependerá, en términos reales, el universo de ciudadanos que podría hacer efectivo su voto en las elecciones,

A continuación se presentan las características y recursos necesarios para el funcionamiento óptimo de estos órganos.

Junta Local Ejecutiva en el extranjero

Para el proceso electoral se instauraría un órgano de este tipo en cada uno de los países que determinara el Consejo General del Instituto⁴. Entre las funciones que deberían realizar, destacan las siguientes:

- ***Representar al Instituto Federal Electoral en el país de su sede.***
- ***Coordinar los trabajos de captación de votos.***
- ***Recibir la documentación y material electoral.***
- ***Coordinar las actividades de las juntas extraordinarias ejecutivas del país correspondiente.***
- ***Coordinar la distribución de la documentación y material electoral a los consejos extraordinarios en el país sede.***
- ***Atender los requerimientos y solicitudes de información de los ciudadanos o público en general.***

⁴ Conforme al artículo 82, fracción 1, inciso I-bis de la Minuta.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- ***Informar al Consejo General del Instituto del cumplimiento de las actividades relativas al desarrollo del proceso electoral federal en el país de su sede.***

Para la operación de este órgano se requerirían los siguientes recursos:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS HUMANOS REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DE UNA JUNTA LOCAL EJECUTIVA EN EL EXTRANJERO					
CONCEPTO	VOCALÍAS				
	EJECUTIVA	SECRETARIO	ORGANIZACIÓN ELECTORAL	REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES	CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA
<i>Vocal Ejecutivo Local</i>	1				
<i>Vocal Secretario Local</i>		1			
<i>Vocales Local</i>			1	1	1
<i>Coordinador Administrativo Local</i>	1				
<i>Coordinador de Comunicación Social Local</i>	1				
<i>Coordinador Técnico Local</i>	1	1	4	13	6
<i>Asistente Administrativo</i>		1		1	
<i>Capturista Local</i>	1	2	5	2	2
<i>Dibujantes</i>				2	
<i>Auxiliar Local</i>	3	2		5	
<i>Secretarias</i>	1	1	1	2	1
<i>Jefe de Oficina</i>				5	
<i>Consultores Electorales</i>				2	
Total por Vocalía:	9	8	11	33	10
Total por Junta Local	71				

Los funcionarios de cada Junta Local Ejecutiva en el extranjero (Vocal Ejecutivo, Vocal Secretario, Vocal de Organización Electoral, Vocal de Capacitación y Educación Cívica y Vocal del Registro

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Federal de Electores), serían los responsables de coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento de los trabajos relacionados con el desarrollo del proceso electoral federal, tanto

en el órgano local como en las juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero, en el país correspondiente.

Dichos funcionarios deberían ser miembros del Servicio Profesional Electoral y contar con los conocimientos y experiencia necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Por su parte, el personal técnico operativo sería el responsable de apoyar a los funcionarios de la Junta Local Ejecutiva en el extranjero en el desempeño de sus atribuciones. Este tipo de personal debería contar con las nociones y experiencia necesarias para el desarrollo sus funciones, así como tener conocimientos en computación

Adicionalmente, la Junta Local Ejecutiva en el extranjero debería contar con recursos financieros para cubrir viáticos y pasajes, a fin de coordinar y supervisar a las juntas extraordinarias ejecutivas en el país correspondiente. Es importante mencionar que el inmueble que ocuparía la Junta Local Ejecutiva en el extranjero se contrataría por un lapso de 18 meses⁵.

Conviene destacar que se contemplaría la instalación y funcionamiento de la Junta Ejecutiva Local en el extranjero a partir del mes de abril del año 2005, ya que por tratarse de una experiencia inédita en casi todos los aspectos propios de un proceso electoral, implicaría el conocimiento de un territorio nuevo, determinar distancias y complejidad, difusión del proyecto entre los ciudadanos residentes en el extranjero, contratación de personal, búsqueda de locales y equipamiento de juntas extraordinarias, planeación de las actividades del Registro Federal de Electores en virtud de que la lista nominal de electores iniciaría su elaboración en el mes de junio de 2005, entre otros.

⁵ Cabe mencionar que en la Minuta se otorga la atribución al Consejo General del IFE para determinar la temporalidad de estos órganos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REQUERIMIENTOS LOGÍSTICOS PARA LA OPERACIÓN DE UNA JUNTA LOCAL EJECUTIVA EN EL EXTRANJERO	
CONCEPTO	CANTIDAD
<i>Inmueble</i>	1
<i>Vehículos</i>	5
<i>Líneas telefónicas</i>	10
<i>Mobiliario</i>	Para una Junta
<i>Equipo de cómputo</i>	15
<i>Servicios (agua, luz y limpieza)</i>	Para operar 18 meses
<i>Material y equipo de oficina</i>	
<i>Combustible</i>	

RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA OPERACIÓN DE UNA JUNTA LOCAL EJECUTIVA EN EL EXTRANJERO	
CONCEPTO	CANTIDAD
<i>Viáticos (un viaje por mes para cada funcionario con estancias de 10 días)</i>	900 días
<i>Pasajes (un viaje por mes para cada funcionario)</i>	90 pasajes

Juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero

Se estima que funcionarían 34 juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero. Entre las funciones que deberían realizar estos órganos, destacan las siguientes:

- ***Detentar la representación del Instituto Federal Electoral en su ámbito geográfico.***
- ***Coordinar los trabajos para la captación de los votos emitidos por los ciudadanos residentes o en tránsito en la ciudad respectiva.***
- ***Recibir la documentación y material electoral para su distribución a los presidentes de las mesas directivas de casilla.***
- ***Proponer al respectivo Consejo Extraordinario en el extranjero el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse.***

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- ***Atender los requerimientos y solicitudes de información de los ciudadanos.***
- ***Informar a la Junta Local Ejecutiva en el extranjero, del país correspondiente, del cumplimiento de las actividades relativas al desarrollo del proceso electoral federal.***
- ***Coordinar los cómputos y remitir los resultados al Consejo Local en el extranjero.***
- ***Una vez realizados los cómputos, remitir el expediente electoral a la Junta Local Ejecutiva del país correspondiente.***

Las juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero deberían contar con el siguiente personal:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS HUMANOS REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DE UNA JUNTA EXTRAORDINARIA EJECUTIVA EN EL EXTRANJERO					
CONCEPTO	VOCALÍAS				
	EJECUTIVA	SECRETARIO	ORGANIZACIÓN ELECTORAL	REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES	CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA
VE	1				
VS		1			
Vocales			1	1	1
Auxiliar Administrativo	1				
Capturista			2		3
Técnicos	1	1	3	7	5
Auxiliar	3				
Secretarias	1			1	1
Josa				1	
Total por Vocalía	7	2	6	10	10
Total por Junta Extraordinaria	35				

Cabe señalar que los inmuebles que ocuparían las juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero se rentarían por un periodo de 17 meses.

Es importante referir que se contemplaría la instalación y funcionamiento de la juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero a partir del mes de mayo del año 2005, ya que por tratarse de una experiencia nueva en casi todos los aspectos propios de un proceso electoral, implicaría el conocimiento de un territorio nuevo, determinar distancias y complejidad, difusión del proyecto entre los ciudadanos residentes en el extranjero, identificación de lugares para ubicar casillas y centros de votación, contratación de personal, planeación de las actividades del Registro Federal de Electores en virtud de que la lista nominal de electores iniciaría su elaboración en el mes de junio de 2005, entre otros.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS MATERIALES REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DE LAS JUNTAS EXTRAORDINARIAS EJECUTIVAS EN EL EXTRANJERO	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN MÁXIMA 10 MILLONES
<i>inmuebles</i>	34
<i>Vehículos (5 por Junta)</i>	170
<i>Líneas telefónicas (5 por Junta)</i>	170
<i>Mobiliario (Juntas)</i>	34
<i>Equipos de cómputo (10 por Junta)</i>	340
<i>Servicios: agua, luz, limpieza, fotocopiado, combustible, durante 17 meses (Juntas)</i>	34

Consejos en el extranjero

De acuerdo con la Minuta el IFE aseguraría la instalación e integración de los consejos en el extranjero, dentro de lo cual debería verificar y promover que cuenten con los recursos necesarios y el espacio físico apropiado para el desarrollo de sus funciones. A continuación se presentan las características y recursos necesarios para el funcionamiento óptimo de estos órganos.

Consejo Local en el extranjero

Estaría integrado por el presidente, secretario, seis consejeros electorales en el extranjero y un representante por cada partido político. Los vocales de locales de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y del Registro Federal de Electores concurrirían a las sesiones del Consejo Local.

Sus funciones serían equivalentes a la de los consejos locales que funcionan en territorio mexicano. Para la operación de este órgano se requeriría de lo siguiente:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS HUMANOS REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DEL CONSEJO LOCAL EN EL EXTRANJERO	
CONCEPTO	CANTIDAD
<i>Presidente del Consejo</i>	1
<i>Secretario del Consejo</i>	1
<i>Consejeros Electorales Propietarios</i>	6
<i>Representantes de Partidos Políticos</i>	1 por Partido Político

El Consejo Local en el extranjero funcionaría por un periodo de 11 meses, contados a partir de octubre de 2005.

Consejos extraordinarios en el extranjero

Al igual que las juntas extraordinarias en el extranjero, el número de consejos extraordinarios variaría según la alternativa de que se trate: se considera que funcionarían 34 consejos extraordinarios según una estimación de 10 millones.

Tales consejos estarían integrados por el presidente, secretario, seis consejeros electorales en el extranjero y un representante de partido por cada partido político. Los vocales extraordinarios de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y del Registro Federal de Electores concurrirían a las sesiones del consejo extraordinario respectivo.

Sus funciones serían equivalentes a la de los consejos distritales en territorio mexicano. Para la operación de este órgano se requerirían de los siguientes recursos:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS HUMANOS REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DE LOS CONSEJOS EXTRAORDINARIOS EN EL EXTRANJERO	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN MÁXIMA 10 MILLONES
<i>Presidente del Consejo</i>	34
<i>Secretario del Consejo</i>	34
<i>Consejeros Electorales Propietarios (6 por Consejo)</i>	204
<i>Representantes de Partidos Políticos (1 Por Partido Político en cada Consejo)*</i>	34

** El número de representantes de partidos políticos estará en función del número de partidos políticos que participen para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

Los consejos extraordinarios en el extranjero funcionarían por un periodo de 9 meses a partir de diciembre de 2005.

Documentación y materiales electorales

En las siguientes tablas se describe el tipo y la cantidad de documentación y materiales electorales requeridos para atender la votación en el extranjero.

REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES PARA LA INSTALACIÓN DE CASILLAS		
	CONCEPTO	CANTIDAD
		ESTIMACIÓN MÁXIMA 10 MILLONES
1	<i>Boleta para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	10,216,064
2	<i>Acta de la jornada electoral.</i>	27,550
3	<i>Acta de escrutinio y cómputo de casilla de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	27,550

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES PARA LA INSTALACIÓN DE CASILLAS

	CONCEPTO	CANTIDAD ESTIMACIÓN MÁXIMA 10 MILLONES
4	<i>Acta de electores en tránsito para casillas especiales</i>	8,700
5	<i>Hoja de incidentes.</i>	55,448
6	<i>Recibo de copia legible de las actas de casilla entregadas a los representantes de los partidos políticos o coaliciones.</i>	27,550
7	<i>Constancia de clausura de casilla y remisión del paquete electoral al Consejo Extraordinario en el extranjero.</i>	27,550
8	<i>Plantilla braille, con instructivo.</i>	13,775
9	<i>Cartel de identificación de casilla.</i>	13,601
10	<i>Cartel de identificación de casilla especial</i>	174
11	<i>Sobre para boletas sobrantes de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	13,775
12	<i>Sobre para total de votos válidos de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos encontrados en ésta y en otras urnas.</i>	13,775
13	<i>Sobre para total de votos nulos de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos encontrados en esta y en otras urnas.</i>	13,775
14	<i>Sobre para expediente de casilla de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	13,775
15	<i>Sobre para lista nominal de electores.</i>	13,775
16	<i>Sobre para actas de escrutinio y cómputo por fuera del paquete</i>	13,775

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES PARA LA INSTALACIÓN DE CASILLAS

	CONCEPTO	CANTIDAD ESTIMACIÓN MÁXIMA 10 MILLONES
	<i>electoral.</i>	
17	<i>Hoja para hacer operaciones de la elección de Presidente.</i>	13,775
18	<i>Cartel de resultados de la votación en esta casilla.</i>	13,775
19	<i>Instructivo de armado del cancel electoral portátil.</i>	13,775
20	<i>Instructivo de armado de caja paquete electoral.</i>	68
21	<i>Instructivo de armado de urna.</i>	13,775
22	<i>Instructivo de funcionamiento de la marcadora de credenciales.</i>	13,775
23	<i>Etiqueta apacitadotes para funcionarios de casilla “propietarios”.</i>	55,100
24	<i>Etiqueta apacitadotes para funcionarios de casilla “reemplazo”.</i>	55,100
25	<i>Etiqueta apacitadotes para funcionarios de casilla “suplentes”.</i>	41,325
26	<i>Portagafete para Observadores Electorales.</i>	16,530
27	<i>Portagafete para Presidente de Mesa Directiva de Casilla.</i>	13,775
28	<i>Portagafete para Secretario de mesa Directiva de Casilla.</i>	13,775
29	<i>Portagafete para Primer Escrutador de Mesa Directiva de Casilla.</i>	13,775
30	<i>Portagafete para segundo escrutador de mesa directiva de casilla.</i>	13,775
31	<i>Sello “voto”.</i>	13,601
32	<i>Hojas de papel bond.</i>	344,375

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES PARA LA INSTALACIÓN DE CASILLAS

	CONCEPTO	CANTIDAD ESTIMACIÓN MÁXIMA 10 MILLONES
33	<i>Hojas de papel carbón.</i>	68,875
34	<i>Lápices.</i>	68,875
35	<i>Bolígrafo de tinta negra.</i>	68,875
36	<i>Gomas para borrar.</i>	27,550
37	<i>Caja de clips.</i>	13,775
38	<i>Rollos de cinta adhesiva transparente.</i>	13,775
39	<i>Bolsa de plástico.</i>	13,775
40	<i>Sobres blancos.</i>	137,750
41	<i>Sacapuntas.</i>	13,775
42	<i>Cojín para tinta de sellos.</i>	13,775

REQUERIMIENTOS DE MATERIALES PARA LA INSTALACIÓN DE CASILLAS

	CONCEPTO	CANTIDAD ESTIMACIÓN MÁXIMA 10 MILLONES
1	<i>Líquido Indeleble.</i>	27,550
2	<i>Urna para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	13,775
3	<i>Cancel electoral portátil.</i>	13,775
4	<i>Caja paquete electoral.</i>	13,775
5	<i>Marcadora de credenciales.</i>	13,775
6	<i>Crayones.</i>	137,750
7	<i>Cinta para urnas y caja paquete electoral.</i>	13,775

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES PARA LOS CONSEJOS DISTRITALES EXTRAORDINARIOS		
	CONCEPTO	CANTIDAD
		ESTIMACIÓN 10 MILLONES
1	Acta de escrutinio y cómputo de casilla levantada en el Consejo Extraordinario.	2,755
2	Acta de cómputo extraordinario de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	68
3	Recibo de documentación y materiales electorales entregados al Presidente de Mesa Directiva de Casilla.	13,601
4	Recibo de documentación y materiales electorales entregados al Presidente de Mesa Directiva de Casilla Especial.	174
5	Recibo de entrega del paquete electoral al Consejo Extraordinario en el Extranjero.	13,775
6	Aviso de localización de centro de votación.	690
7	Cuaderno de resultados preliminares de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	510
8	Cartel de resultados preliminares de las elecciones en la ciudad.	68
9	Cartel de resultados de cómputo.	68

Para la distribución de la documentación y materiales electorales a las oficinas que se instalarían en el exterior, se ha pensado en un envío terrestre desde la bodega central; sin embargo, podrían existir restricciones para internarse en territorio extranjero a los vehículos de procedencia nacional, por lo que se deberían contratar transportes que sean homologados por las autoridades

de los diferentes países y, en su caso, hacer un traspaleo en la frontera, a otro vehículo, con la consecuentes desventajas en la pérdida de tiempo y los riesgos que conlleva la manipulación de la documentación.

Es de suma importancia conocer y establecer con toda precisión: los trámites que se requerirían para la exportación de México e importación hacia los países que se atenderían, la posible necesidad de que el IFE se dé de alta en el padrón de exportadores y bajo qué régimen o figura, las restricciones de los tratados internacionales con respecto al transporte, la necesidad de Certificados de Origen, aranceles y pago de impuestos. En el caso específico del líquido indeleble se debería determinar qué permisos requiere por la EPA (US Environmental Protection Agency – Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos) y el resto de los países.

Un factor sumamente importante es la programación de los tiempos de traslado, que debería considerar: el ritmo de viaje que llevan las fuerzas armadas dentro del país (viajando a un promedio de velocidad no superior a 80 km/h y sólo durante “horas luz”), el tiempo que llevarían los trámites aduanales en la frontera para la introducción de la carga en otros países, el posible traspapeo del vehículo nacional a otro extranjero, el cambio de custodia, y el traslado dentro del territorio de otros países hasta las diferentes ciudades en donde se establecerían las bodegas del Instituto.

Por lo anterior, se deberían programar los envíos con la suficiente anticipación, para asegurar su suministro conforme lo establece el COFIPE.

Otro aspecto importante que debería tomarse en cuenta son los costos de la distribución, vía terrestre, desde la bodega central hacia las diferentes oficinas del Instituto que se instalen en el extranjero. Para este cálculo habría que considerar la renta de los transportes de la bodega hasta la frontera y de la frontera a las oficinas en el exterior; los trámites aduanales, permisos, licencias, personal, viáticos, y fluctuación del tipo de cambio.

La custodia durante el traslado, la realizaría hasta la frontera el Ejército Mexicano y de ésta a donde se instalarían las juntas, por alguna empresa de seguridad privada, por lo cual deberían establecerse los convenios necesarios para su participación

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

durante los traslados y en las instalaciones del Instituto en las diferentes ciudades.

Una vez concluido el proceso electoral, se debería establecer una logística para la recolección de la documentación electoral y su traslado hacia alguna entidad mexicana fronteriza, en donde se haría la destrucción correspondiente, respetando las medidas de protección al ambiente que procederían.

Para los materiales electorales se deberían instrumentar también un mecanismo para su recolección y traslado a alguna entidad mexicana fronteriza, en donde se desincorporarían o, dado el caso, se conservarían para las próximas elecciones.

El siguiente cuadro resume los requerimientos logísticos para esta tarea

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REQUERIMIENTOS LOGÍSTICOS PARA EL EXTRANJERO		
	CONCEPTO	CANTIDAD
		ESTIMACIÓN 10 MILLONES
1	Transportes de materiales.	34
2	Tarifas de exportación.	POR DEFINIR
3	Fletes nacionales.	34
4	Fletes internacionales.	34
5	Bodegas.	34
6	Personal para maniobras.	68
7	Custodia en el exterior.	34
8	Autobuses de los centros de votación a los Consejos Extraordinarios en Estados Unidos.	676
9	Viáticos internacionales (para dos funcionarios de la Dirección Ejecutiva, un viaje con estancia de 5 días).	68
10	Pasajes internacionales (para dos funcionarios de la Dirección Ejecutiva, un viaje con estancia de 5 días).	68

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN, CLASIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
<i>Personal para recepción, clasificación y distribución (2 meses de sueldo).</i>	340
<i>Viáticos del funcionario del Instituto que hará la entrega al centro de recepción, clasificación y distribución.</i>	34
<i>Pasajes del funcionario del Instituto que hará la entrega al centro de recepción, clasificación y distribución.</i>	34
<i>Trailer para regresar las cajas paquete electoral y materiales electorales del centro de recepción, clasificación y distribución a una entidad federativa fronteriza.</i>	34

Un aspecto importante a considerar durante los traslados de la documentación y los materiales electorales a las juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero, es que no se podría contar con la custodia de los vehículos por parte de las fuerzas armadas mexicanas más allá del territorio nacional, por lo que sería necesario revisar alternativas para contratar elementos de seguridad.

Una vez que hubieran llegado los documentos y materiales electorales a las juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero, las actividades que se realizarían serían similares a las de los consejos distritales en nuestro país.

Sistemas informáticos

Con la finalidad de contar con información expedita en materia de organización y capacitación electoral del proceso electoral en el extranjero, sería necesario realizar la adecuación de los trece sistemas de información electoral.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, habría que considerar que la captura de los resultados de la votación en las juntas extraordinarias ejecutivas en el extranjero, correría a cargo de personal del Instituto capacitado

para tales fines, empleando un sistema similar al de cómputos distritales para capturar los totales por casilla. Dicho sistema estaría enlazado y transmitiría los resultados a oficinas centrales.

Los recursos necesarios para la operación de los sistemas informáticos en el extranjero se presentan en las siguientes tablas:

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
<i>Juntas Extraordinarias Ejecutivas</i>	34
<i>Recepcionista de paquetes electorales</i>	170
<i>Auxiliar para recepción de paquetes electorales</i>	170
<i>Auxiliar para bodega y estiba</i>	102
<i>Capturista de resultados electorales</i>	68
<i>Auxiliar de captura de resultados electorales</i>	68
<i>Computadoras personales</i>	68
<i>Impresora láser</i>	34
<i>Línea telefónica</i>	68
<i>Aparato de fax</i>	34
<i>Cañón proyector</i>	34
<i>Pantalla para proyección</i>	34
<i>Papelería y consumibles informáticos</i> <i>Paquete de 500 hojas de Papel bond</i>	136

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
<i>Cartucho de tóner para impresora</i>	68
<i>Rollo de papel para fax</i>	136
Mobiliario y equipo de oficina	
<i>Mesas para equipo de cómputo</i>	68
<i>Silla</i>	136
<i>Archivero</i>	34
<i>Librero</i>	34
<i>Mesa tipo tablón</i>	68
<i>Gabinete para servidor y equipo de red</i>	34
<i>Escritorios</i>	102
<i>• Planta de energía eléctrica</i>	34

RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA SUPERVISIÓN A LA INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMÁTICOS EN EL EXTRANJERO	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
<i>Viáticos internacionales (para personal que supervisara la instalación y funcionamiento de la REDIFE y los sistemas de organización electoral)</i>	34 personas por 170 días
<i>Pasaje redondo internacional (para personal que supervisara la instalación y funcionamiento de la REDIFE y los sistemas de organización electoral)</i>	34 personas

Jornada electoral

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Durante la jornada electoral se debería garantizar que los lugares propuestos para la ubicación de casillas cuenten con los elementos necesarios para su adecuado funcionamiento, además sería necesario publicar encartes y proveer de alimentación a los integrantes de las mesas directivas de casilla.

La instalación y funcionamiento de las casillas se haría de la misma manera que en el territorio nacional, sólo que estarían instaladas en los consulados, embajadas y/o lugares públicos permitidos por las autoridades del país de que se trate. El horario de apertura y cierre sería de 8:00 a 18:00 horas respectivamente, hora local del lugar en donde se instalarían.

El número de funcionarios⁶, gastos de alimentación y los recursos materiales para la instalación y funcionamiento de casillas se muestra en el siguiente cuadro:

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
Funcionarios	54,016
Equipamiento (Mesas, sillas, etc.)	13,504
Apoyo para alimentación de funcionarios	54,016
Publicación de los lugares donde se instalarán las casillas	34

Una vez terminada la votación, los funcionarios de casilla realizarían el cómputo y llenado de actas y colocarían el cartel correspondiente con los resultados obtenidos en la fachada del local donde se instaló la casilla. En aquellos casos en que por la diferencia de horario se tuvieran los resultados antes del cierre de las casillas en México, el Instituto o la Junta Local Ejecutiva en el extranjero los daría a conocer a la ciudadanía y a los medios de comunicación hasta que se hubiesen cumplido las 18:00 horas del centro de México o al día siguiente.

⁶ Este total de funcionarios por casilla se refiere sólo a los que conformarán las mesas directivas de casillas durante la jornada electoral de 2006, a razón de un presidente, un secretario y dos escrutadores.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Logística electoral

En el año 2006 corresponde, de acuerdo a la acción del Instituto, ejecutar las tareas previas y durante la jornada electoral, por lo que es importante contar con los recursos humanos y materiales, en materia de logística electoral en campo, que coadyuven a su cumplimiento.

Para las labores de asistencia electoral se deberían contratar apacitadores asistentes electorales (en adelante CAEs) y supervisores electorales. Asumiendo que un CAE podría hacerse

cargo de siete casillas en promedio, y que un supervisor electoral podría coordinar el trabajo de hasta de 10 CAEs, se requeriría:

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES REQUERIDOS PARA LOS CAPACITADORES- ASISTENTES ELECTORALES	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
Contratación de apacitadores-asistentes electorales, además de gastos de campo	1,909
Contratación de supervisores electorales, además de gastos de campo	191
Teléfonos celulares (240 min. De tiempo c/u)	1,909
Renta de camionetas de carga ligera (3/4 de tonelada), durante 5 días	340
Combustible (5 tanques por vehículo).	1,700

Cabe señalar que el artículo 378, numeral 3 de la Minuta establece los requisitos para la contratación de los asistentes electorales,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

entre los cuales se encuentra el de ser residente en la ciudad en la que deba prestar sus servicios. El personal eventual es aquel que se contrata por tiempo u obra determinada, aun tratándose de programas institucionales o administrativos, y se rige por la legislación civil federal. El Instituto, se ajusta a la legislación civil federal, así como al propio Estatuto que lo rige, para celebrar contratos de prestación de servicios del personal, destinado a ser asistentes, apacitadores y/o supervisores electorales. En el artículo referido, la contratación y el servicio se realizaría en un país extranjero, por lo que sería difícil aplicar las disposiciones nacionales que rigen al IFE. Por lo anterior, las condiciones laborales de los apacitadores asistentes electorales en el extranjero serían distintas de quienes desempeñan la misma función en territorio nacional.

Sistema de información sobre el desarrollo de la jornada electoral en el extranjero (SIJE-extranjero), 2006

El Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral en el Extranjero (SIJE-Extranjero) 2006, operaría desde cada Junta Extraordinaria en el extranjero a partir de la información que proporcionen los CAEs, lo que permitiría informar de manera permanente y oportuna al Consejo General del IFE sobre el desarrollo de la jornada electoral.

Los requerimientos para la operación del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral en el extranjero (SIJE-Extranjero, 2006) serían los siguientes:

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES NECESARIOS PARA LA OPERACIÓN DEL SIJE-EXTRANJERO, 2006, EN UNA JUNTA LOCAL EJECUTIVA EN EL EXTRANJERO	
CONCEPTO	CANTIDAD
Juntas Local Ejecutiva en el extranjero, para seguimiento al SIJE-Extranjero, 2006.	1
Computadoras con red-internacional IFE	1
Impresoras	1
Operadores de cómputo	1

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES QUE SE REQUERIRÍAN PARA LA OPERACIÓN DEL SIJE-EXTRANJERO, 2006	
CONCEPTO	CANTIDAD
	ESTIMACIÓN MÁXIMA
	10 MILLONES
Computadoras en Red-Internacional IFE (4 de captura y 1 de consulta por junta)	170
Impresoras (1 por junta)	34
Coordinador de Junta Extraordinaria del SIJE, 2006 (1 por junta)	34
Operadores de cómputo (5 por junta)	170
Líneas telefónicas	194
Teléfonos celulares (240 min. De tiempo c/u) con accesorios de “manos libres”	170

Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

Para la implementación del Programa de Resultados Electorales Preliminares está considerado que se instale en un Centro de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT) en cada Junta Extraordinaria Ejecutiva, y dentro del cual se deberá considerar lo siguiente:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

RECURSOS HUMANOS REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DEL PREP	
CONCEPTO	10 MILLONES
COORDINADOR PREP	3
COORDINADOR CEDAT	34
SUPERVISOR CEDAT	34
VERIFICADOR CEDAT	34
COTEJADORES	34
ACOPIADORES	34
CAPTURISTAS	136

RECURSOS MATERIALES REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DEL CEDAT	
CONCEPTO	10 MILLONES
INSTALACIÓN DE CEDAT	34
PAQUETES DE DOCUMENTACIÓN Y PAPELERÍA	34

5.3. Capacitación electoral

Las actividades de capacitación electoral para los procesos electorales federales en el extranjero serían reguladas por el Artículo 351, el cual se refiere al procedimiento de integración de mesas directivas de casilla, previendo que las actividades se desarrollen de manera idéntica y en los mismos plazos a los procesos electorales federales celebrados en territorio nacional. Al respecto, cabe señalar que, para su operación en el territorio nacional, es necesario establecer normas de carácter secundario (Acuerdos del Consejo General); sin embargo, en la Minuta no se toma en consideración esta normatividad para el caso del proceso electoral en el extranjero.

Integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo con la Minuta, las mesas directivas de casilla estarían integradas con 7 funcionarios, 4 propietarios y 3 suplentes generales, quienes serían autoridad electoral el día de la jornada electoral. Sin embargo, no se establece cómo se acreditaría esta atribución ante los gobiernos extranjeros. Adicionalmente, se señala que, para mantener el orden, los presidentes de las mesas directivas podrán auxiliarse con la fuerza pública, para lo cual sería necesario suscribir, previamente, convenios en donde se vaya a instrumentar la elección.

Respecto al procedimiento de integración, el artículo 351 señala dos sorteos del Consejo General para definir el mes y la letra a partir de las cuales se realizará la primera y segunda insaculación. Se indica que la primera insaculación se realizaría a partir del sorteo del 10% de los ciudadanos en la lista nominal de cada sección electoral al 15 de enero; sin embargo, para el proceso de 2006 no se contaría con secciones electorales en el extranjero y la Minuta es omisa en señalar la forma en que se podría insacular sin dato.

En el supuesto de que, para el proceso electoral de 2006, la sección pudiera sustituirse por el centro de votación, convendría tomar en consideración que esta demarcación se podría definir hasta después del quince de enero de 2006, fecha límite para que los ciudadanos interesados en votar se registren. Ello representaría un periodo sumamente corto para el desarrollo de la primera insaculación, para la cual es indispensable una referencia geográfica.

En caso de que se estableciera que el ciudadano, al registrarse en los módulos, debiera referenciar sus datos a uno de estos centros, se podría producir un sobre-registro de ciudadanos que desearan ejercer su derecho al sufragio en un centro de votación determinado, excediendo los límites permitidos.

Adicionalmente, la Minuta propone utilizar un criterio poblacional para definir los centros de votación, lo que podría ocasionar que se definieran demarcaciones con una enorme dispersión geográfica, con su consecuente impacto presupuestal en recursos financieros, materiales y humanos.

Por otro lado, para llevar a cabo la insaculación sería necesario dotar a las juntas extraordinarias de servidores y equipo de

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

cómputo para conectarse a la red del IFE, con el fin de realizar la insaculación en las instalaciones de las propias juntas de manera simultánea, tal como se efectúa en las 300 juntas distritales del territorio nacional. Asimismo, se requeriría proveer de equipos que agilicen la impresión de los listados de ciudadanos insaculados y de las cartas notificación.

En territorio nacional, a los ciudadanos que resultan seleccionados se les envía a domicilio, a través del Servicio Postal Mexicano o de los apacitadores-asistentes, una notificación para informarles que resultaron insaculados como posibles funcionarios de casilla y se les convoca a un curso de capacitación. Cabe destacar que se ha priorizado la entrega de notificaciones personalizadas a través de los apacitadores-asistentes, con la finalidad de establecer un contacto más directo con el ciudadano y motivarlo a participar. Para tal efecto, los apacitadores-asistentes reciben herramientas cartográficas actualizadas que permitan localizar los domicilios de los ciudadanos sin dificultad.

En el extranjero, esta actividad se complicaría enormemente. En el artículo cuarto transitorio de la Minuta se establece que los ciudadanos mexicanos que tienen credencial para votar avisen al Instituto sobre su decisión por participar en la jornada electoral en el extranjero. Debido a que el domicilio registrado en la base de datos del Instituto corresponde al que señalaron en territorio mexicano, no sería posible localizarlos en el extranjero para entregarles su notificación, en caso de ser insaculados o seleccionados.

Adicionalmente, en caso de que la entrega de notificaciones se hiciera por medio del correo, es preciso tomar en consideración que el Instituto no tiene la prerrogativa de una franquicia postal en el extranjero, por lo que el costo de la entrega sería muy elevado. Si se optase por entregar la notificación a través de los apacitadores-asistentes, se necesitaría obtener material cartográfico, que difícilmente se obtendría dadas sus implicaciones jurídicas y los plazos que se requerirían para el establecimiento de convenios y acuerdos internacionales en la materia.

Aunado a lo anterior, se deben considerar los gastos de campo para el traslado, alimentación y, cuando así corresponda, hospedaje de los apacitadores-asistentes, tomando en cuenta la

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

dispersión poblacional y las distancias que tendrían que recorrerse.

Las estimaciones básicas del número de notificaciones a entregar son:

ESTIMACIONES BÁSICAS DE NOTIFICACIONES	
MATERIAL	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
<i>Cartas-notificación a entregar</i>	<i>1,000,000</i>

Después de la notificación, se tendría que impartir un curso de capacitación a los ciudadanos seleccionados, entre el 21 de marzo y el 30 abril de 2006. Como sucede en territorio mexicano, la Minuta señala, que se podrá contratar personal eventual como capacitador-asistente, a través de una convocatoria pública para su contratación. Al respecto, es necesario considerar que uno de los requisitos para la contratación de este personal es que sean ciudadanos mexicanos y residan en la ciudad donde prestaría este tipo de servicios, lo que podría contravenir las disposiciones laborales vigentes de los diferentes países.

De igual forma, se tendría que elaborar material didáctico para apoyar la instrucción que proporcionan los capacitadores-asistentes. Este material se podría distribuir desde la Ciudad de México o se podría imprimir en las propias ciudades donde se realizaría la capacitación. En ambos casos, se requerirían diversos trámites administrativos y gastos adicionales.

En suma, a efecto de realizar las tareas de capacitación electoral como se señala en la Minuta, las estimaciones son las siguientes:

ESTIMACIONES DE PERSONAL	
PERSONAL PARA CONTRATACIÓN	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
<i>Capacitadores-asistentes</i>	<i>1,909</i>
<i>Supervisores electorales</i>	<i>191</i>
<i>Total</i>	<i>2,100</i>

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ESTIMACIONES DE MATERIALES	
MATERIALES DIDÁCTICOS PRIMERA ETAPA	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
Calendario-acordeón	1,000,000
Manual del capacitador-asistente	2,100
Rotafolios	2,100

La experiencia del Instituto Federal Electoral en materia de capacitación electoral demuestra que no es posible capacitar al 100% de los ciudadanos que son insaculados. Por ello se estableció un criterio adicional a efecto de capacitar por lo menos a 12 ciudadanos aptos (ciudadanos que cumplen con los requisitos legales establecidos en el COFIPE) por cada casilla electoral a instalar. Debido a lo anterior, la estimación de ciudadanos a capacitar es la siguiente:

ESTIMACIONES DE CIUDADANOS POR CAPACITAR	
	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
Proyección de casillas	13,504
Ciudadanos a capacitar	162,048

Debe subrayarse que el Consejo General determinó que se estableciera el criterio de Orden de Prelación alfabético-geográfico para las tareas de notificación y capacitación electoral, a efecto de garantizar la aleatoriedad en la selección de los ciudadanos que integren las mesas directivas de casilla en los procesos electorales federales. Este criterio instituye un orden de la lista de ciudadanos que han sido seleccionados o insaculados (a partir de la letra previamente sorteada por el Consejo General) a partir del cual se toma al primer ciudadano de la lista, ubicando su manzana o localidad. Después de esto, se ubica a los siguientes tres ciudadanos que correspondan a esa manzana o localidad. Este procedimiento se continúa con el siguiente ciudadano de la lista, y así sucesivamente hasta completar el listado de ciudadanos insaculados de cada sección electoral.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este criterio no podría aplicarse en el extranjero porque se basa en las secciones electorales y en la división por manzanas (en el caso de áreas urbanas) y por localidades (en el caso de zonas rurales). El Instituto no estaría en posibilidad de contar con dicha información en el plazo establecido, por lo que esto marcaría una diferencia significativa respecto al procedimiento a seguir.

El criterio del orden de prelación para las actividades de notificación y capacitación en el extranjero podría definirse a partir de la ubicación de casillas, seleccionando a los ciudadanos con domicilio más cercano a éstas; sin embargo, este criterio sería distinto al que se establece para la elección en el territorio nacional. Esta situación distingue dos procedimientos distintos para la integración de las mesas directivas de casilla, lo que podría interpretarse como una afectación a los principios constitucionales de igualdad y equidad.

Posteriormente, con la información de los ciudadanos que resulten aptos, se integraría un listado que serviría de base para la segunda insaculación o sorteo en la cual los Consejos Extraordinarios seleccionarían a 7 funcionarios por cada casilla y las Juntas Extraordinarias otorgarían los cargos de acuerdo con la escolaridad. En el territorio nacional, estas actividades se desarrollan con apoyo de un sistema informático, que tendría que desarrollarse para la votación en el extranjero.

A aquellos ciudadanos que sean designados como funcionarios de casilla se les entrega un nombramiento y, por Acuerdo del Consejo General, se les imparte un segundo curso de capacitación. Esto no está previsto en la legislación electoral, pero tiene el propósito de garantizar que los funcionarios desempeñen adecuadamente sus tareas. Para ello se requiere de material didáctico que detalle las actividades a desarrollar y se les proporcionan ejercicios vivenciales donde se practican los nuevos conocimientos.

De acuerdo con lo anterior, para la elección en el extranjero las proyecciones para esta segunda etapa son las siguientes:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ESTIMACIONES DE CASILLA Y FUNCIONARIOS	
	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
Proyección de casillas	13,504
Funcionarios requeridos	94,528
Nombramiento a entregar	94,528

ESTIMACIONES DE MATERIAL DIDÁCTICO	
MATERIAL DIDÁCTICO	ESTIMACIÓN 10 MILLONES
Manual del Funcionario de Casilla	94,528
Rotafolio de la Jornada Electoral	2,100
Juegos de documentación electoral muestra (actas, documentación complementaria, boletas, urnas y cancelas)	2,100

Aunado a lo anterior y con el propósito de disminuir los gastos en la producción y distribución de materiales didácticos para la capacitación de los funcionarios en el extranjero, sería necesario elaborar materiales más sencillos a los utilizados en territorio nacional. Asimismo, se tendría que apoyar la capacitación presencial utilizando la capacitación a distancia por medio de la creación de un portal en Internet para emitir un aprendizaje más autodidacta. Sobre este punto, debe considerarse que el éxito de dicha capacitación dependería tanto de las posibilidades de acceso a Internet como del interés ciudadano. Esta modalidad únicamente se utilizaría en el extranjero, marcando una clara diferencia respecto a los mecanismos utilizados a nivel nacional.

Debido a que la legislación electoral no establece mecanismos para sustituir a los funcionarios de casilla que no acepten el nombramiento o no puedan participar como funcionarios de casilla por distintas causas, el Consejo General ha previsto ciertos

cráterios para realizar las sustituciones: en caso de que renuncie un funcionario propietario o suplente se toma un sustituto de la lista de reserva (integrada con los ciudadanos capacitados y aptos que no fueron designados) ordenada a partir del grado de escolaridad. En caso de agotarse la lista de reserva y que se generen más renunciaciones, deberá acudir a la lista de ciudadanos insaculados, en estricto orden alfabético, a partir de la letra que fue sorteada por el Consejo General. De continuar las renunciaciones, se acudiría en última instancia a la lista nominal de electores, en orden alfabético.

De seguir con el procedimiento anteriormente descrito, y toda vez que la Minuta sólo hace referencia a la sustitución de funcionarios el día de la jornada electoral, se correría el riesgo de agotarse la lista de reserva y la de insaculados, teniendo que recurrir a la lista nominal, lo que implicaría más visitas a las localidades que integren el centro de votación donde se localizarían los ciudadanos que podrían aceptar ser funcionarios de casilla, además de que generaría más gastos en tiempo y recursos, tanto financieros como humanos.

Educación cívica

Las tareas de educación cívica que realiza el Instituto Federal Electoral tienen como uno de sus principales objetivos que los ciudadanos cuenten con los conocimientos y las herramientas indispensables para ejercer sus derechos políticos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye al Instituto Federal Electoral la responsabilidad de encargarse de manera integral y directa de las tareas de capacitación electoral y de educación cívica.

La Minuta, en su artículo 305, segundo numeral, establece que las Juntas Extraordinarias Ejecutivas en el extranjero “llevarán a cabo permanentemente cursos de educación cívica y capacitación electoral dirigidos a los ciudadanos residentes en sus distritos”. Sin embargo, la educación cívica que podrían llevar a cabo tales Juntas no podría ser permanente, pues éstos órganos tendrían un carácter temporal.

Por otra parte, los programas de educación cívica y promoción del voto que lleva a cabo el IFE en el territorio nacional han sido diseñados tomando en cuenta los resultados de las

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

investigaciones realizadas sobre la cultura política del país, por lo que no pueden ser trasplantados sin más a otros países que, aún contando con núcleos de población mexicana importantes, tienen una cultura política distinta. Por tal motivo, para instrumentar programas de educación cívica y promoción del voto adecuados a las características de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, se requeriría un consistente trabajo previo de investigación para conocer las características y las necesidades de tales grupos en los países en los que residan.

Tales estudios permitirían definir los contenidos, métodos y medios a través de los cuales se instrumentarían los nuevos programas específicos, lo que indudablemente requeriría de un tiempo mayor al que se está previendo.

5.4. Servicio Profesional Electoral

La Minuta sostiene la idea básica de que, para preservar la equidad en el ejercicio del voto en el extranjero, deberían aplicarse mecanismos análogos a los que se utilizan en el territorio nacional para las elecciones federales regulares. Por tanto, dispone que el IFE ejercería sus funciones en el territorio nacional y el extranjero, conforme a una estructura compuesta por 32 delegaciones, una en cada entidad federativa; las delegaciones en el extranjero por cada país que definiera el Consejo General; y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal, y subdelegaciones extraordinarias en el extranjero, una en cada ciudad del extranjero que sean definidas por el Consejo General de acuerdo al artículo 82 inciso I-bis.

Los órganos ubicados en el extranjero estarían integrados por miembros del Servicio Profesional Electoral, según la misma estructura que las actuales juntas locales y distritales, esto es, estar integradas por cinco vocales: Ejecutivo, Secretario, del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Asimismo, los Artículos 289, párrafo 2, y 298, párrafo 2 de la Minuta, indican que para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral en el extranjero, en cada país y ciudad en la que se establezca una junta local o extraordinaria respectivamente, se integraría una comisión de vigilancia, cuya presidencia recaería en el Vocal del Registro Federal de Electores y donde fungiría como

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

secretario otro miembro del Servicio con el cargo de Jefe de Oficina de Seguimiento y Análisis, tal como ocurre de manera regular en las juntas locales y distritales ubicadas en México. Por ello, el número mínimo de miembros del Servicio por cada junta en el extranjero sería de seis.

No obstante, en la integración de algunas juntas locales también participan otras figuras laborales del Servicio, tales como: Jefe de Oficina de Cartografía Electoral, Jefe de Monitoreo a Módulos y Coordinador Operativo. Además, en algunas juntas distritales también forman parte del personal de carrera el Jefe de Monitoreo a Módulos y el Coordinador Operativo.

Por tanto, en la etapa transitoria el impacto más visible está en la modalidad que se utilizaría para ocupar, de manera eficaz y oportuna, las vacantes en las juntas ubicadas en el extranjero.

El artículo 71 de la Minuta establece que las estructuras de las delegaciones y subdelegaciones en el extranjero no serían permanentes. Sin embargo, los artículos 287 y 296 señalan que la integración de dichos órganos sería invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral, que son de carácter permanente. Esta duplicidad de criterios imposibilitaría su armonización, en perjuicio del principio de certeza.

Dado que las juntas locales y extraordinarias en el extranjero quedarían integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral, el primer conflicto para operar el Servicio se generaría en la disposición que da el carácter de órganos no permanentes a dichas juntas, lo cual afectaría la esencia misma de un servicio de carrera que pretende asegurar la profesionalización, desarrollo y permanencia de los servidores públicos electorales. De hecho, la noción de titularidad tiende hacia una carrera de largo plazo, a través de la estabilidad en el empleo.

Además, de aprobarse la Minuta en los términos que en ella se establecen, habría que hacer una reforma al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, en razón de que dicho ordenamiento solamente regula lo relativo al Servicio en territorio mexicano. Ante la eventual inclusión de servidores que residieran en el extranjero, tendría que hacerse una revisión que afectaría, inclusive, toda la normatividad secundaria que regula cada uno de

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

los subsistemas que se llevan a cabo en el Servicio, incluyendo acuerdos del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva.

De igual manera tendrían que modificarse dispositivos que contemplan las condiciones generales de trabajo, las prestaciones y el régimen de seguridad social que resultaría aplicable a dichos funcionarios, tomando en consideración que el personal del Servicio se encuentra sujeto a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de conformidad con la fracción XIV, apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Asimismo, las Comisiones de Vigilancia –integradas mayoritariamente por partidos políticos para efectos del padrón electoral- serían permanentes, pero con Juntas temporales. Ello es inconsistente, en virtud de que un órgano auxiliar tendría más vigencia que el sustantivo.

Por disposición constitucional, el personal del Servicio Profesional Electoral, debe estar calificado y, en tal virtud, el Estatuto exige diversos requisitos para su ingreso o incorporación, siendo la vía primordial el concurso por oposición; en adición a estos requisitos, habría que agregar la obtención de los permisos para laborar en el país del que se trate, situación que es ajena a las autoridades mexicanas.

En lo que se refiere a que los órganos delegacionales y subdelegacionales serían temporales, traería como consecuencia un problema de reubicación del personal que deje de laborar en esos órganos, puesto que deberá respetarse el nivel, rango e incluso la titularidad, en el supuesto de contar con ella.

En caso de que la definición fuera establecer una estructura permanente en el extranjero, los impactos a destacar serían otros. Por un lado, el costo de mantener al personal de carrera en el extranjero (el pago de sueldos y salarios, así como las prestaciones) y, por otro lado, la necesidad de modernizar algunos subsistemas del Servicio Profesional Electoral, particularmente el de formación y el de evaluación, para que puedan mantener una operación eficaz y confiable. Sobre esto último habría que señalar que en los términos del actual Estatuto, antes del inicio del Proceso Electoral los funcionarios en el extranjero tendrían que conocer tanto el sistema, como los indicadores de evaluación del desempeño aplicables para el proceso electoral. Estos indicadores,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

fundamentales para ofrecer claridad respecto de los objetivos y tareas que el IFE perseguiría en el extranjero, tendrían que hacerse cargo de variables que suelen impactar el desempeño esperado en los funcionarios (como por ejemplo, la complejidad de la zona geográfica donde estuviera adscrito el funcionario).

Incorporación al Servicio Profesional Electoral

Finalmente, es necesario tomar en consideración que el artículo 35 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral establece que la incorporación al servicio puede hacerse por tres vías, concurso de oposición; aprobación del examen de incorporación, o acreditación de los cursos de capacitación y formación, incluyendo los exámenes correspondientes. El concurso es la vía primordial para la ocupación de plazas vacantes.

Sin embargo, esta opción requiere aproximadamente cinco meses para el desahogo de todas sus etapas (convocatorias, inscripciones, revisión curricular, elaboración, aplicación y calificación de exámenes, entrevistas y designación de ganadores). Adicionalmente, la ocupación de las nuevas plazas en las juntas en el extranjero podría resultar atractiva para algunos miembros del Servicio Profesional Electoral en activo, lo que podría generar vacantes en las juntas locales y distritales ya conformada, así como en algunas direcciones ejecutivas.

Las actividades y tiempos mínimos para organizar un concurso de incorporación son los siguientes:

ACTIVIDADES Y TIEMPOS REQUERIDOS PARA UN CONCURSO DE INCORPORACIÓN	
ACTIVIDAD	TIEMPO DE DESAHOGO
<i>Elaboración e integración de los documentos normativos del concurso (Modelo de Operación y Procedimiento de Incorporación).</i>	<i>1 al 10 del primer mes</i>
<i>Los documentos normativos se hacen del conocimiento de la CSPE, para ser sometidos a la consideración de la JGE y CG.</i>	<i>11 al 20 del primer mes</i>
<i>Elaboración de los acuerdos respectivos.</i>	<i>1 al 5 del primer mes</i>

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ACTIVIDADES Y TIEMPOS REQUERIDOS PARA UN CONCURSO DE INCORPORACIÓN	
ACTIVIDAD	TIEMPO DE DESAHOGO
<i>Integración y difusión de las convocatorias.</i>	<i>21 al 30 del primer mes</i>
<i>Inscripción de aspirantes.</i>	<i>1 al 8 del segundo mes</i>
<i>Entrega a la DESPE de expedientes por parte de las juntas locales, valoración curricular y revisión del cumplimiento de requisitos de aspirantes. Recepción y procesamiento de las observaciones del CG y la JGE relativos a esta actividad.</i>	<i>9 al 25 del segundo mes</i>
<i>Publicación de las listas de aspirantes que podrán sustentar el examen de conocimientos generales y el examen de cargo, con el conocimiento previo de la JGE y el CG.</i>	<i>26 al 30 del segundo mes</i>
<i>Elaboración e integración de guías de estudio para los exámenes de conocimientos generales.</i>	<i>21 del primer mes al 16 del segundo mes</i>
<i>Elaboración de reactivos para integrar los exámenes de conocimientos generales.</i>	<i>17 del segundo mes al 12 del tercer mes</i>
<i>Impresión de los exámenes de conocimientos generales.</i>	<i>13 al 20 del tercer mes</i>
<i>Calificación, lectura de resultados, verificación de resultados y su publicación correspondientes.</i>	<i>21 al 29 del cuarto mes</i>
<i>Elaboración e integración de guías de estudio para los exámenes de conocimientos en función del cargo o puesto.</i>	<i>21 del primer mes al 16 del segundo mes</i>
<i>Elaboración de reactivos para integrar los exámenes de conocimientos en función del cargo o puesto.</i>	<i>17 del tercer mes al 12 del cuarto mes</i>
<i>Impresión de los exámenes de conocimientos en función del cargo o puesto.</i>	<i>13 al 20 del cuarto mes</i>
<i>Calificación, lectura de resultados, verificación de resultados y su publicación correspondientes al exámenes de conocimientos en función del cargo o puesto.</i>	<i>21 al 29 del cuarto mes</i>
<i>Valoración de méritos extraordinarios.</i>	<i>30 del cuarto mes al 4 del quinto mes</i>

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ACTIVIDADES Y TIEMPOS REQUERIDOS PARA UN CONCURSO DE INCORPORACIÓN	
ACTIVIDAD	TIEMPO DE DESAHOGO
<i>Publicación, previo conocimiento de la JGE y CG, de la lista que acceden a la etapa de entrevistas.</i>	<i>5 al 6 del quinto mes</i>
<i>Etapa de entrevistas y cotejo de documentos.</i>	<i>7 al 22 del quinto mes</i>
<i>Publicación, previo conocimiento de la JGE y CG, de la lista de aspirantes ganadores.</i>	<i>23 al 30 del quinto mes</i>
<i>Elaboración y aprobación de los acuerdos necesarios para asignar plazas a aspirantes ganadores del concurso.</i>	<i>23 al 30 del quinto mes</i>

Conforme a lo establecido en el artículo 43 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral vigente, los interesados en ingresar a una plaza del Servicio deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;**
- II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía;**
- III. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de lección popular en los últimos tres años anteriores a la designación;**
- IV. No ser o haber sido dirigente nacional, estatal, o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación;**
- V. No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público federal o local;**
- VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo;**
- VII. Haber acreditado el nivel de educación media superior para quienes aspiren al Cuerpo de Técnicos, y tener como mínimo un certificado de haber aprobado todas las materias de un programa de estudios de nivel licenciatura para quienes deseen pertenecer al Cuerpo de la Función Directiva; y**
- VIII. Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.**

Con base en la normatividad antes precisada, se observa que los vocales en el extranjero y vocales extraordinarios en el extranjero, deberían ser miembros del Servicio Profesional Electoral y, por

tanto, contar con los requisitos suficientes previamente enunciados.

El perfil del personal que sería reclutado para trabajar en el extranjero, es el mismo que se requiere para los vocales de juntas locales y de juntas distritales en México; no obstante, el conocimiento del idioma del país, distinto al nuestro, donde se desarrollarían los comicios debe constituir un requisito necesario para poder acceder a cualquiera de las plazas en concurso.

Hasta el momento, el conocimiento del entorno donde se desarrollara el procedimiento electoral federal dentro del territorio mexicano, nunca ha constituido un requisito para limitar la participación de los ciudadanos mexicanos en los concurso de incorporación. Establecer dicho requisito para la selección del personal que trabajaría en el extranjero, podría constituir una limitación a la garantía constitucional del libertad de trabajo consagrada en el artículo 5 de nuestra Carta Magna, en virtud de que podrían organizarse concursos de incorporación restringidos y limitativos para quienes aspirasen a obtener un trabajo lícito. En todo caso, el Instituto podría proveer los medios necesarios para que los ganadores del concurso de incorporación pudieran tener acceso al conocimiento del entorno geográfico, social, cultural, económico, etc; del país donde prestarían sus servicios como funcionarios mexicanos.

El conocimiento de la materia electoral o bien contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones, se demostraría mediante la aprobación de los exámenes que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) determine, como hasta el día de hoy se viene haciendo.

Se estima que la selección, incorporación y adscripción del personal debe hacerse preferentemente en territorio nacional, en razón de que el Instituto Federal Electoral debe garantizar que los aspirantes interesados en ocupar alguna de las plazas vacantes participen dentro de un entorno que les garantice la igualdad de oportunidades.

Al margen de las consideraciones y fundamentos legales antes expresados, y en el supuesto de que la selección de personal se realice únicamente en territorio mexicano, se considera que el costo económico del concurso de incorporación resultaría muy

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

similar a las erogaciones que actualmente se han venido haciendo. Sus ventajas residen en que el Instituto ya cuenta con una estructura capacitada y con la experiencia necesaria para hacer frente a dicha actividad. Las desventajas radican en que los ciudadanos mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional se verían limitados en sus aspiraciones para ocupar una plaza del Servicio Profesional Electoral.

En caso de que los concursos de incorporación se lleven a cabo en los países donde se desarrollará el proceso electoral federal mexicano, el costo económico de su organización se incrementaría con base en el tipo de cambio que exista entre las divisas específicas en relación con el peso mexicano, además de que el Instituto Federal Electoral debería desarrollar una estructura que haga frente a dichos compromisos en el extranjero, ya sea estableciendo una nueva Dirección Ejecutiva en territorio nacional, que se encargue expresamente de dicha actividad, o bien contratar y capacitar al personal que se encargaría de organizar la selección de personal en el extranjero. No obstante en ambas hipótesis se debería contar con las instalaciones, los recursos económicos, materiales y humanos, así como los convenidos de colaboración con autoridades extranjeras para hacer frente al compromiso de referencia.

La modificación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, debería hacerse de manera coincidente con las reformas que, en su caso, apruebe la Cámara revisora, con la sanción y publicación correspondiente del titular del Poder Ejecutivo.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.5. Faltas administrativas y medios de impugnación

5.5.1 Faltas administrativas

Debe considerarse que el IFE carece de atribuciones para constituirse en el territorio de otro Estado y realizar las diligencias que considere pertinentes, por lo que debe valorarse la complejidad jurídica de celebrar convenios internacionales para solicitar la intervención de autoridades en el extranjero, a efecto de que brinden su auxilio al IFE en el cumplimiento de sus actividades.

El Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE encomienda al Instituto Federal Electoral el conocimiento, sustanciación y resolución de los procedimientos por infracciones de carácter administrativo. La potestad sancionadora de las autoridades administrativas se encamina a salvaguardar los intereses generados en un ámbito determinado y tiene por objeto hacer posible que la propia autoridad administrativa lleve a cabo su función en condiciones adecuadas.

Este procedimiento administrativo sancionador previsto en el Código en contra de los distintos sujetos susceptibles de sanción por parte del Instituto, como partidos políticos, agrupaciones políticas que participen en coalición con un partido político, observadores electorales y organizaciones de observadores electorales, se haría extensivo para conocer y, en su caso sancionar, aquellas conductas cometidas en el extranjero que pudieran ser violatorias de las disposiciones legales en materia electoral.

Si se reconociera que las normas electorales mexicanas atienden al ámbito territorial de validez de la ley, ello implicaría sostener que la conducta de las personas en el extranjero tendría que sujetarse al cumplimiento de la legislación del Estado donde se realizó, lo que implicaría observar los límites o gozar de las libertades que las leyes de ese Estado concedan para la realización del proceso electoral, con independencia de que las mismas pudieran ser mayormente restrictivas o permisivas en comparación con las señaladas en el COFIPE.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A manera de ejemplo, esta situación implicaría resolver los siguientes problemas:

- ***Personas legitimadas para interponer quejas o denuncias en el extranjero.***
- ***Conflicto de la legislación nacional y extranjera en la regulación de responsabilidades administrativas.***
- ***Plazos y términos para la tramitación de los asuntos.***
- ***Diligencias de investigación para corroborar los hechos denunciados (personas que pueden realizarlas; en qué términos; la intervención de las autoridades y ciudadanos extranjeros para la obtención y desahogo de pruebas, etc.).***
- ***Procedencia de las quejas o denuncias que versen sobre conductas que hubiesen sido sancionadas por una autoridad extranjera.***

Al respecto, la disyuntiva se presenta en el momento de determinar si las conductas realizadas por los ciudadanos mexicanos en el extranjero pueden y deben ser sujetas a escrutinio de la autoridad nacional, en el supuesto de que dichas conductas –aunque apegadas a las disposiciones del derecho extranjero– al observarse desde las prescripciones normativas nacionales, resultaran trasgresoras de las disposiciones del COFIPE.

Si partimos de la prevalencia de las normas del derecho extranjero en atención a un criterio territorial o espacial, se puede concluir que para el Estado mexicano sería suficiente, para conceder eficacia legal a los resultados del proceso electoral, saber que las conductas realizadas fuera de su territorio no incumplieron el orden jurídico del Estado en el que se realizaron.

Asimismo, si consideramos que las normas de un Estado rigen y deben regir las conductas que se verifican dentro de su territorio, se puede sostener que aquellas conductas que infrinjan el orden jurídico del Estado “anfitrión”, y que, a su vez, no sean acordes con las disposiciones del COFIPE, sólo podrían ser sujetas de la consideración de la autoridad mexicana, previa solución del conflicto que implica saber si procede aplicar para estos supuestos, los principios del derecho penal atinentes a la comisión de los delitos cometidos en el extranjero. En lo anterior debe considerarse, desde luego, que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador forman parte del ius puniendi estatal y que, aunque el derecho penal es la rama del derecho más antigua y

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

desarrollada, nacional e internacionalmente, es susceptible de influenciar mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador.

Por otra parte, atendiendo a que el procedimiento administrativo sancionador electoral, se rige por el principio inquisitivo, más que por el dispositivo, las diligencias de investigación para corroborar la existencia de los hechos denunciados ocurridos en el extranjero, deberán realizarse, de acuerdo con la naturaleza de los mismos, en el lugar donde tuvieron lugar.

5.5.2 Medios de impugnación

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) previene expresamente los actos susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El artículo primero de dicha ley establece que el ordenamiento tiene su ámbito de aplicación en la República Mexicana. Al no encontrarse regulada la forma de tramitación y sustanciación de impugnaciones de actos de autoridad electoral en el extranjero, se presentaría una falta de seguridad jurídica al no haber certeza acerca de qué ordenamiento y qué reglas legales específicas se tendrían que aplicar en otro país.

Respecto al procedimiento para la resolución de los recursos de revisión presentados ante autoridades mexicanas establecidas en el extranjero, no es factible aplicar el procedimiento previsto en el artículo 35, párrafo 1 de la LGSMIME, que regula el recurso de revisión, ya que expresamente se prevé que procede en contra de los actos del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del IFE a nivel distrital y local (que no sean de vigilancia) sin que prevea la posibilidad de impugnar actos de autoridades electorales en el extranjero. Existiría una laguna legislativa respecto de los medios de impugnación que proceden en contra de los actos de dichas autoridades electorales extranjeras, así como del procedimiento que se tendría que aplicar.

En cuanto a la validez y alcance en el extranjero de las resoluciones que emitiera una autoridad mexicana, la misma quedaría sujeta al orden jurídico interno del país donde se pretende aplicar. No obstante, es principio general de derecho que, mientras un acto jurídico no trastoque los principios de orden público del país extranjero, puede generar consecuencias legítimas; de ahí, es

dable que las resoluciones jurisdiccionales emitidas en México sean válidas en el extranjero.

Es por lo anterior que las autoridades electorales en el extranjero tendrían que aplicar las resoluciones de las autoridades mexicanas, sin que existan medios jurídicos eficaces para hacerlas cumplir. El artículo 5, en relación con el artículo 32 de la LGSMIME, de manera limitativa prevé los sujetos obligados a acatar los acuerdos, resoluciones y demás actos relacionados con la tramitación o resolución de los medios de impugnación, sin que para tal efecto contemple a sujetos en el extranjero.

En el caso de la ejecución de una resolución emitida por la autoridad jurisdiccional sobre un recurso, en caso de que ésta modifique el acto impugnado, la autoridad electoral que incurriera en desacato no podría ser sancionada, pues la autoridad jurisdiccional mexicana se encontraría impedida para ejercer medidas de apremio o disciplinarias en el extranjero, a menos que exista un tratado o acuerdo internacional que así lo permita. No obstante, este acuerdo o tratado tendría que ser suscrito entre autoridades de la misma naturaleza, es decir, entre los poderes judiciales de ambos países.

5.6. Difusión institucional

La campaña de difusión institucional del IFE entre la población mexicana en el extranjero implicaría un trabajo inédito, sobre el cual la Minuta no hace referencia alguna. Entre otras cuestiones, se requeriría lo siguiente:

- 1. Compra de tiempo aire y espacios en medios electrónicos y prensa escrita en el extranjero.***
- 2. Diversos procesos de negociación, en tres vertientes:***
 - ***Negociación de espacios a través de agencias de publicidad.***
 - ***Negociación de espacios con medios nacionales.***
 - ***Negociación de espacios con medios locales.***
- 3. Dado que se dispondría de poco tiempo para desplegar la campaña de difusión, ésta tendría que ser exhaustiva para lograr el efecto deseado, lo cual podría tener mayores implicaciones presupuestales.***

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. Precisar el marco legal de las campañas institucionales en el extranjero, dado que en México no se erogan recursos para este fin pues se utilizan los tiempos oficiales:

- **Tiempos.**
- **Costos.**
- **Medios.**

Convendría tomar en consideración que, para instrumentar una campaña, se requeriría iniciar los trabajos preparatorios a más tardar a finales de marzo de 2005, a fin de estar en condiciones de cumplir con los siguientes objetivos:

- **Promover el voto de los mexicanos en el extranjero.**
- **Informar a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero sobre los trámites correspondientes para participar en las elecciones presidenciales de 2006.**
- **Motivarlos a inscribirse en el Padrón Electoral para que obtengan su Credencial para Votar y puedan participar en las elecciones presidenciales de 2006.**
- **Comunicar a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que cuentan con Credencial para Votar que deberán notificar al IFE su decisión para participar en las elecciones presidenciales, así como seleccionar la entidad donde pretendan hacerlo.**
- **Promover la participación ciudadana con la finalidad de integrar las Mesas Directivas de Casilla en el extranjero.**

Esta campaña tendría que estar dirigida tanto a ciudadanos mexicanos residentes en el exterior, preferentemente en EUA, que cuentan con Credencial para Votar expedida en México, como a quienes no estén inscritos en el Padrón Electoral.

Su cobertura tendría que incluir a las plazas donde se localiza la mayor población nacida en México de 18 años y mayores, al momento de la jornada electoral por área metropolitana de residencia en EUA.

Otro de los aspectos a destacar es que la Minuta obligaría al IFE a realizar, a más tardar en junio, una campaña de difusión institucional dirigida a la población mexicana radicada fuera del país. Se calcula que el costo aproximado de producción y

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

transmisión en medios de comunicación, tan sólo en Estados Unidos, sería de 310 millones de pesos aproximadamente.

Este costo estimado de la estrategia de difusión para el voto del mexicano sería destinado a la producción de materiales de comunicación audiovisuales y gráficos, considerando las necesidades de comunicación, el público objetivo y la distribución de la población en territorio estadounidense.

Sin embargo, hay que enfatizar que el Instituto nunca ha erogado recursos para la difusión de sus campañas, ya que utiliza los tiempos de Estado en radio y televisión. En consecuencia, debería revisarse el marco legal para evitar que los concesionarios pudieran argumentar un trato inequitativo ante la eventual contratación de espacios en medios extranjeros.

5.7. Ejemplos de organización de las elecciones en dos ciudades de Estados Unidos

La Minuta en comento requiere ajustes, sin los cuales la logística u organización electoral se vería seriamente comprometida en algunas de las ciudades con el mayor número de potenciales electores. Esto es particularmente cierto en ámbitos como el almacenamiento y custodia de la documentación y de los materiales electorales, la información del desarrollo de la jornada electoral, la recepción de los paquetes electorales, o los cómputos de los resultados de la votación por casilla.

Para dimensionar la necesidad de estos cambios, consideremos, por ejemplo, que en las pasadas elecciones de 2003 se instalaron, en promedio, 400 mesas directivas de casilla en cada distrito, y que el distrito con mayor número de casillas fue el 04 de Chihuahua, con cabecera en Ciudad Juárez, con 618 casillas. Entre las 18:00 hrs. y 22:00 hrs. del día de la jornada electoral, este consejo distrital recibió el 98% de los paquetes electorales, y hacia las 01:00 hrs. del 7 de julio se tenía capturado en el PREP los resultados de aproximadamente 94% de las 618 casillas.

Considerando ahora el caso de la ciudad de Los Ángeles, donde a partir de una estimación conservadora existen cerca de 2.6 millones de potenciales electores, se esperaría instalar un máximo de alrededor de 3,500 casillas. Vale decir, casi 6 veces el número de casillas instaladas en el distrito con el mayor número de las

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

mismas en 2003. A partir de lo establecido en la Minuta, en esta ciudad sólo se podría instalar una Junta Extraordinaria Ejecutiva, con su respectivo y único Consejo Extraordinario. Debido al gran número de casillas que se tendrían que instalar, la limitación legal recién descrita generaría una carga excesiva de trabajo, poniendo en entredicho el desarrollo, en tiempo y forma, de algunas actividades fundamentales como las recién mencionadas.

Dado lo anterior, el presente apartado pretende mostrar a través de una comparación entre dos ciudades tipo, una con bajo número potencial de votantes y otra con el máximo, Wake, Carolina del Norte, y Los Ángeles, California, respectivamente, las principales diferencias que implicaría la implementación del voto de mexicanos en el extranjero con base en el actual proyecto de dictamen.

A manera de referencia, se incluyen los recursos y requerimientos análogos en un distrito promedio como lo fue el 05 del estado de Hidalgo con cabecera en Tula de Allende, donde en la pasada elección federal se instalaron un total de 412 casillas.

Estimaciones básicas

Las estimaciones básicas en materia de requerimientos para la instalación de los órganos local y extraordinarios, así como de la documentación, materiales electorales, equipo y personal, han partido del número de electores potenciales para el año 2006 en las dos ciudades tipo, las cuales serían las siguientes:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ESTIMACIONES BÁSICAS		
CONCEPTO	CANTIDAD	
	WAKE, CAROLINA DEL NORTE	LOS ANGELES, CALIFORNIA
Número potencial de electores mexicanos en el extranjero	19,200	2,633,478
Número de casillas ordinarias	26	3,512
Número de casillas especiales	5	5
Número total de casillas a instalar	31	3,557
Centros de votación	1	176
Número de juntas extraordinarias en la ciudad tipo	1	1

Sería importante señalar que el número de actividades que tendrían que llevar a cabo las juntas extraordinarias, a través de sus miembros, es en ambos casos el mismo. No obstante, la evidente diferencia en el número de casillas impactaría en igual proporción el tiempo de trabajo necesario en el caso de Los Ángeles. Por lo que los vocales integrantes de esta junta se verían sometidos a un desgaste físico notablemente mayor y, eventualmente no podrían cumplir los plazos sucesivos, además que una alta carga de trabajo influye negativamente en la calidad del mismo.

Instalación de órganos electorales

La Minuta prevé el establecimiento de órganos directivos y ejecutivos en el extranjero. Del primer tipo serían el Consejo Local en el Extranjero y el Consejo Extraordinario en el Extranjero. Al segundo tipo correspondería la Junta Local en el Extranjero, por país, y la Junta Extraordinaria Ejecutiva en el Extranjero.

Por lo que corresponde a los centros de votación, en la Minuta se indica que atenderían hasta un máximo de 15,000 ciudadanos registrados en la lista nominal de electores en el extranjero con fotografía, por lo que estarían integrados por 20 casillas electorales con 750 ciudadanos cada una.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta manera, los órganos electorales que operarían en las ciudades tipo que se analizan serían los siguientes:

- ***1 Junta Local Ejecutiva en Estados Unidos.***
- ***1 Consejo Local en Estados Unidos.***
- ***2 juntas extraordinarias ejecutivas; una en Wake, Carolina del Norte, y la otra en Los Ángeles, California.***
- ***2 consejos extraordinarios, uno por cada junta extraordinaria ejecutiva.***

Documentación y materiales electorales

El Instituto tendría que proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada, por lo que realizaría y supervisarían las actividades de producción, almacenamiento, clasificación y distribución de la documentación y los materiales electorales requeridos para el voto de los mexicanos en el extranjero.

La cantidad de documentación y materiales electorales que se requerirían para atender la votación en cada una de las ciudades tipo, se incluye en las siguientes tablas:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

EJEMPLO DE LOS REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES PARA LA INSTALACIÓN DE CASILLAS EN LAS CIUDADES TIPO*			
	CONCEPTO	CANTIDAD	
		WAKE, CAROLINA DEL NORTE	LOS ANGELES CALIFORNIA
1	<i>Boleta para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	19,616	2,689,668
2	<i>Acta de la jornada electoral.</i>	64	7,176
3	<i>Acta de escrutinio y cómputo de casilla de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	64	7,176
4	<i>Acta de electores en tránsito para casillas especiales</i>	300	300
5	<i>Hoja de incidentes.</i>	144	14,368
6	<i>Recibo de copia legible de las actas de casilla entregadas a los representantes de los partidos políticos o coaliciones.</i>	64	7,176
7	<i>Constancia de clausura de casilla y remisión del paquete electoral al consejo extraordinario en el extranjero.</i>	64	7,176
8	<i>Plantilla braille, con instructivo.</i>	32	3,588

****Cabe hacer la aclaración de que en este cuadro solo se señalan algunos de los principales requerimientos de documentación y materiales electorales, con la finalidad de ejemplificar la diferencia de cantidades entre las ciudades tipo.***

Del análisis de esta tabla se desprende que hay una gran disparidad entre el total de recursos que tendría que administrar cada Junta Extraordinaria Ejecutiva de las ciudades tipo.

El hecho adquiere relevancia al considerar que en ambas juntas habría igual número de personal, mismo que realizaría el acomodo en bodega; integración de la documentación y materiales electorales que se debería entregar a cada Presidente de Mesa Directiva de Casilla; entrega de los mismos en los cinco días previos a la jornada electoral, es decir, a 3,557 presidentes en Los Ángeles y a 31 en Wake.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Adicionalmente al finalizar la jornada electoral deberían de recibir de los presidentes de mesa directiva de casilla, los paquetes que contendrían los resultados electorales y acomodarlos en orden progresivo en el lugar que disponga el Consejero Presidente del respectivo Consejo Extraordinario, lo que implicaría que en el caso de Wake los paquetes se recibirían en menos de una hora y para Los Ángeles la recepción de paquetes podría prolongarse hasta el día siguiente dado el volumen que se recibiría y el personal de que se dispondría.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES PARA LOS CONSEJOS DISTRITALES EXTRAORDINARIOS			
	CONCEPTO	CANTIDAD	
		WAKE, CAROLINA DEL NORTE	LOS ANGELES CALIFORNIA
1	<i>Acta de escrutinio y cómputo de casilla levantada en el consejo extraordinario.</i>	7	718
2	<i>Acta de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	2	2
3	<i>Recibo de documentación y materiales electorales entregados al presidente de mesa directiva de casilla.</i>	27	3,583
4	<i>Recibo de documentación y materiales electorales entregados al presidente de mesa directiva de casilla especial.</i>	6	6
5	<i>Recibo de entrega del paquete electoral al consejo extraordinario en el extranjero.</i>	32	3,588
6	<i>Aviso de localización de centro de votación.</i>	3	180
7	<i>Cuaderno de resultados preliminares de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	15	15
8	<i>Cartel de resultados preliminares de las elecciones en la ciudad.</i>	2	2
9	<i>Cartel de resultados de cómputo.</i>	2	2

El tiempo que necesitarían los presidentes de los consejos extraordinarios para dar lectura a las actas de escrutinio y cómputo de la casilla el día de la jornada electoral al igual que el que se requeriría para el escrutinio y cómputo el miércoles siguiente sería significativamente desigual, ya que en un caso implicaría dar cuenta de los resultados de 31 casillas electorales, y en el otro de 3,557.

La experiencia de las elecciones federales realizadas en México entre 1991 y 2003 indica que la jornada promedio de recepción de paquetes electorales es agotadora, por lo que en el caso de Los Ángeles resultaría físicamente imposible. Vale la pena agregar que en este caso la ley no acepta el incremento de personal, puesto que estas tareas competen exclusivamente a los integrantes del Consejo.

REQUERIMIENTOS LOGÍSTICOS PARA EUA*		
CONCEPTO	CANTIDAD	
	WAKE, CAROLINA DEL NORTE	LOS ANGELES CALIFORNIA
Transportes de materiales.	1	3
Bodegas.	1	1
Personal para maniobras.	2	6
Custodia en el exterior.	1	1
Autobuses de los centros de votación a los consejos extraordinarios en estados unidos.	2	176
Pasajes internacionales (para dos funcionarios de la Dirección Ejecutiva, un viaje con estancia de 5 días).	2	2

*** En esta tabla solo se muestran algunos de los principales requerimientos logísticos en las ciudades tipo.**

A pesar de que se consideraría una bodega para cada una de las juntas extraordinarias en las ciudades tipo, debe tenerse en cuenta los requerimientos en cuanto a tamaño: la bodega en Wake deberían poder albergar la documentación y materiales electorales y demás insumos necesarios para la instalación de tan solo 31 casillas; mientras que, en el caso de Los Ángeles, se requeriría un espacio 104 veces mayor para materiales y documentación de 3,557 casillas, o comparado con los requerimientos de espacio para almacenamiento en el distrito electoral en el que se instaló el

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

mayor número de casillas⁷ (618 casillas) en el Proceso Electoral Federal 2002-2203, casi 6 veces mayor.

De igual forma, el operativo de recolección de documentación y materiales electorales al término de la jornada electoral requeriría la contratación y coordinación, por el mismo número de personal en cada junta extraordinaria, de dos autobuses en Wake y de 176 en Los Ángeles.

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES QUE SE REQUERIRÍAN PARA LA OPERACIÓN, CLASIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN		
CONCEPTO	CANTIDAD	
	WAKE, CAROLINA DEL NORTE	LOS ANGELES CALIFORNIA
Personal para recepción, clasificación y distribución (2 meses de sueldo).	10	90
Viáticos del funcionario del Instituto que hará la entrega al centro de recepción, clasificación y distribución.	2	2
Pasajes del funcionario del Instituto que hará la entrega al centro de recepción, clasificación y distribución.	2	2
Trailer para regresar las cajas paquete electoral y materiales electorales del centro de recepción, clasificación y distribución a una entidad federativa fronteriza.	1	3

Debido al mayor número de personal que se requeriría para la operación, clasificación y distribución de la documentación y materiales electorales, en la junta extraordinaria ejecutiva de Los Ángeles, se requeriría un espacio mucho mayor para que el personal pudiera llevar a cabo sus funciones. Además que la coordinación de este personal por Vocal Extraordinario de Organización Electoral se sumaría al que ya tendría asignado para

⁷ Distrito Electoral Uninominal 04, con cabecera en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

el cumplimiento de otras de sus atribuciones, por lo que el Vocal de Los Ángeles podría ver comprometida su labor de supervisión.

Jornada electoral

Durante la jornada electoral se debe garantizar que los lugares propuestos para la ubicación de casillas cuenten con los elementos necesarios para su adecuado funcionamiento, además deberán de publicar encartes y proveer de alimentación a los integrantes de las mesas directivas de casilla.

El siguiente cuadro muestra el número de funcionarios⁸, gastos de alimentación y recursos materiales que se requerirían para la instalación y el funcionamiento de las casillas en cada una de las ciudades tipo:

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA		
CONCEPTO	CANTIDAD	
	WAKE, CAROLINA DEL NORTE	LOS ANGELES, CALIFORNIA
Funcionarios	124	14,228
Equipamiento (mesas, sillas, etc.)	31	3,557
Apoyo para alimentación de funcionarios	124	14,228
Publicación de los lugares donde se instalarán las casillas	1	1

Se hace notar que con el mismo personal, las juntas extraordinarias ejecutivas de cada ciudad tendrían que coordinar, antes y durante la jornada electoral, el equipamiento e instalación de 31 casillas en el caso de Wake y de 3,557 para Los Ángeles, teniendo que hacerlo en el mismo lapso.

⁸ Este total de funcionarios por casilla se refiere sólo a los que conformarán las mesas directivas de casillas durante la jornada electoral de 2006, a razón de un presidente, un secretario y dos escrutadores.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Logística electoral

Durante la jornada electoral se debería garantizar que los lugares propuestos para la ubicación de casillas contaran con los elementos necesarios para su adecuado funcionamiento, además se deberían publicar encartes y proveer de alimentación a los integrantes de las mesas directivas de casilla.

En el año 2006 corresponde, de acuerdo a la acción del Instituto, ejecutar las tareas previas y durante la jornada electoral, por lo que es importante contar con los recursos humanos y materiales, en materia de logística electoral en campo, que coadyuven a su cumplimiento. En función de ello se requerirían:

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES REQUERIDOS PARA LOS CAPACITADORES ASISTENTES ELECTORALES		
CONCEPTO	CANTIDAD	
	WAKE, CAROLINA DEL NORTE	LOS ANGELES, CALIFORNIA
Contratación de capacitadores-asistentes electorales, además de viáticos para alimentación y transporte	5	503
Contratación de supervisores electorales, además de viáticos para alimentación y transporte	1	51
Teléfonos celulares (240 min. De tiempo c/u)	6	503
Combustible (5 tanques por vehículo)	5	220

Los capacitadores asistentes electorales serían los encargados de dar asistencia a los presidentes de las mesas directivas de casilla y de reportar los incidentes que pudieran suscitarse el día de la

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

jornada electoral. Para la atención oportuna de estos incidentes muchas veces sería necesaria la integración de comisiones con miembros del consejo correspondiente, por lo que de presentarse un gran número de incidentes, en función del número de casillas, en el caso de Los Ángeles no sería posible su atención.

Sistema de información sobre el desarrollo de la jornada electoral en estados unidos (SIJE-EUA), 2006

El Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral en Estados Unidos (SIJE-EUA), 2006, estaría planeado para que opere desde cada Junta Extraordinaria Ejecutiva a partir de la información que sería proporcionada por los capacitadores asistentes electorales, lo que permitiría informar de manera permanente y oportuna al Consejo General del IFE sobre el desarrollo de la jornada electoral.

Los requerimientos para su operación son los siguientes:

RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES REQUERIDOS PARA LA OPERACIÓN DEL SIJE- EUA, 2006		
CONCEPTO	CANTIDAD	
	WAKE, CAROLINA DEL NORTE	LOS ANGELES, CALIFORNIA
Computadoras en Red- Internacional IFE (4 de captura y 1 de consulta por junta)	5	45
Impresoras (1 por junta)	1	9
Coordinador de oficina auxiliar del SIJE, 2006 (1 por junta)	1	9
Líneas telefónicas	2	51
Teléfonos celulares (240 min. De tiempo c/u) con accesorios “manos libres”	5	45

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como resultado del número potencial de electores en las ciudades tipo sería necesario disponer de espacios muy diferentes en Wake y Los Ángeles. En el primer caso, la Sala SIJE podría quedar instalada en sólo una oficina en donde se acomodarían 2 supervisores electorales y 5 estaciones de trabajo; mientras que en el segundo, se requeriría de espacio suficiente para albergar a 51 supervisores electorales y acomodar 45 estaciones de trabajo.

A partir de esta comparación, se puede afirmar que no sería materialmente posible coordinar la preparación, el desarrollo y el procesamiento de las elecciones a partir de una sola Junta Extraordinaria en la ciudad de Los Ángeles.

A continuación se presentan las implicaciones del voto de los mexicanos en el extranjero en materia de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla:

ESTIMACIONES BÁSICAS DE CAPACITACIÓN EN CIUDADES TIPO		
Máximo y mínimo potencial de votantes		
	LOS ÁNGELES, CALIFORNIA	WAKE, CAROLINA DEL NORTE
Población nacida en México de 18 años y más	2,633,348	19,200
Ciudadanos insaculados 10%	263,348	1,920
Casillas a instalar	3,557	31
Ciudadanos a notificar (90% de los insaculados)	237,015	1,728
Ciudadanos a capacitar 1ª etapa (12 x casilla)	42,684	372
Funcionarios requeridos (7 x casilla)	24,899	217
Ciudadanos a capacitar 2ª etapa	24,899	217
Sustituciones (30% de los requeridos)	7,470	66

VI) CONDICIONES DE COMPETENCIA

Uno de los retos permanentes del sistema electoral mexicano desde 1997 ha sido el de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas respecto al financiamiento de las actividades político electorales. En este aspecto, la Minuta en consideración plantea serios dilemas en materia de fiscalización. En esta sección se abordan estos dilemas, así como algunos temas generales relativos a las condiciones de competencia.

6.1. Fiscalización

En la Minuta remitida a la Cámara de Senadores no se precisan atribuciones del Instituto respecto de la fiscalización en el exterior de los recursos que ejerzan los partidos políticos y coaliciones sobre el financiamiento para campañas políticas. Ello es particularmente importante si se toma en consideración que el régimen de fiscalización vigente otorga a la autoridad electoral mecanismos precisos de verificación de información que permiten corroborar la veracidad de los reportes de ingresos y egresos de los partidos políticos; mientras que, con lo dispuesto en la Minuta, la comprobación de la veracidad de las erogaciones realizadas en territorio extranjero se vería sumamente comprometida.

Adicionalmente, en el proyecto no se definen ni amplían los plazos necesarios para presentar y revisar los recursos ejercidos por los partidos políticos en los procesos electorales federales, para la elaboración del Dictamen y para su presentación ante el Consejo General.

Como se mencionó anteriormente, no se establece un tope en los recursos que puedan utilizarse para las campañas en el extranjero, considerando que el número de mexicanos en el extranjero no puede ser comparable con lo mexicanos residentes en territorio nacional, por lo que se corre el riesgo de que la mayoría de los recursos se eroguen en el exterior, con los consecuentes problemas de comprobación.

Por otra parte, la circularización a proveedores, que se realiza hasta el periodo de revisión, se tendría que instrumentar como hasta ahora, es decir, vía correo o con apoyo de las Juntas Locales Ejecutivas en el extranjero, con las cargas presupuestales que ahora son indeterminadas por no conocerse con precisión su ubicación.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las transferencias de los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos a los comités en el extranjero serían iguales a las transferencias realizadas a un Comité Estatal, es decir, se considerarían como un Comité en el extranjero, pero sujetas a un catálogo de cuentas específico, lo que implicaría mayores recursos de los partidos para su área de finanzas, a efecto de llevar los debidos controles y registros.

Las exenciones fiscales no sufrirían modificaciones en su aplicación, pues sería necesario que se reformen las leyes fiscales nacionales para, por ejemplo, modificar a los límites de deducibilidad de gastos en el extranjero.

Finalmente, debe remarcarse que existen implicaciones monetarias respecto al tipo de cambio, puesto que en el proceso de propaganda deben ser plasmados los ajustes necesarios en la contabilidad de la campaña electoral para Presidente de la República.

6.2. Financiamiento Público

La propuesta que se establece en la Minuta señala que el cálculo del tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se hará sumando un 10% más a la cantidad total para la campaña en el extranjero. Sin embargo, no se modifica el artículo 49 del COFIPE, relativo al cálculo de financiamiento, por lo que se desprende que el financiamiento a los partidos políticos nacionales se mantiene en su fórmula actual de cálculo y distribución. Lo anterior es relevante en consideración a que los partidos enfrentarían un cúmulo de erogaciones adicionales a cubrir para el financiamiento de sus actividades tanto ordinarias como de campaña.

Ello supondría, también, que los propios partidos podrían solicitar una revisión al Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, a efecto de prever que, por esta vía, proceda el reembolso de gastos en el extranjero, siempre que se refieran a este tipo de actividades, y no a erogaciones ordinarias ni de campaña.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Adicionalmente, el artículo 182 de la Minuta remitida a la Cámara de Senadores contempla la posibilidad de efectuar campañas en el extranjero, aunque permanece la prohibición de que los partidos y sus candidatos reciban aportaciones de personas que vivan o trabajen en el extranjero, de personas físicas o morales extranjeras, o de organismos internacionales de cualquier naturaleza. Sin embargo, como se detalla más adelante, la naturaleza del proyecto haría sumamente compleja la verificación del cumplimiento de estas prohibiciones.

Finalmente, es preciso subrayar que la Minuta no dispone límites a las erogaciones que podrían realizarse en el extranjero, dejando, en principio, en entera libertad a los partidos para definir la combinación de erogaciones en territorio nacional y en el extranjero.

6.3. Prerrogativas

Franquicias postales y telegráficas

En relación con el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas, sería necesario realizar los trámites correspondientes para el otorgamiento de dichas franquicias a partidos y funcionarios en el exterior. Uno de los principales problemas es que las normas contenidas en el COFIPE indican que la demarcación en la cual se habrán de ejercer las franquicias será el territorio nacional, mientras que la propuesta implica tareas en el exterior.

De igual forma, los artículos 53 y 55 del COFIPE establecen el territorio nacional como la demarcación en que se habrán de ejercer las prerrogativas a partidos políticos y el artículo 54, inciso a) dispone que sólo los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales podrán hacer uso de las franquicias postales. De lo anterior podría derivarse que no fuese posible otorgar dichas prerrogativas en el exterior a los partidos políticos.

Por lo que hace al artículo 132 del Código Electoral, que confiere a los funcionarios electorales el derecho a franquicias postales y telegráficas y descuentos en las tarifas de transporte otorgados a las dependencias oficiales según lo acuerde el Secretario Ejecutivo del IFE, es oportuno señalar que los descuentos en transporte no operan desde 1990, en virtud de que a los funcionarios de las dependencias oficiales no se les otorgan dichos descuentos,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

según manifestó la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, con base en los lineamientos vigentes de disciplina presupuestal, aplicándose el mismo criterio desde esa fecha a los funcionarios electorales.

Por lo tanto, considerando la demarcación territorial, y a efecto de otorgar a los funcionarios las franquicias necesarias, sería indispensable celebrar un convenio con los organismos competentes en el exterior para el uso del servicio con cargo al IFE. Lo anterior tendría que reflejarse en una partida presupuestal específica, considerando el número de Consejos en el extranjero.

Finalmente, resultaría necesario elaborar un instructivo que especifique el procedimiento para la solicitud y uso de las franquicias postales y telegráficas.

Radiodifusión

Del análisis de la Minuta puede desprenderse que únicamente tendrían viabilidad jurídica las siguientes actividades que tiene encomendadas el IFE en materia de radiodifusión:

- ***La solicitud de tarifas a medios impresos.***
- ***El monitoreo de noticiarios.***
- ***El monitoreo de promocionales.***

En el tema del acceso a los medios de comunicación, la Minuta se refiere a la posibilidad de realizar campañas electorales en el extranjero “con la vigilancia y apego a las condiciones establecidas en esta iniciativa”, sin otra excepción más que la de contratar tiempo en los medios electrónicos, radio y televisión, de propiedad extranjera y en el exterior. Así pues, el artículo 186 de la Minuta establece que, “para el caso del extranjero, los partidos políticos no podrán contratar espacio en radio y televisión de propiedad extranjera, pudiéndolo hacer únicamente en radio y televisión nacional y sus repetidoras, tanto en territorio nacional como en el extranjero”.

Una interpretación literal de este texto podría conducir a pensar, por ejemplo, que se permite celebrar un contrato con una emisora que retransmita en Chicago la señal de un canal de México, para transmitir promocionales en apoyo a un candidato presidencial. Bajo esta interpretación, se tendría que asumir que los partidos

políticos podrían celebrar contrataciones de tiempo en radio y televisión en países extranjeros. Asimismo, se tendría que asumir que la adquisición de promocionales por parte del IFE, para distribuirlos entre los partidos políticos, conforme a lo previsto en el artículo 47 del COFIPE, pudiera incluir la compra en territorio extranjero de tiempo solicitado por los partidos políticos.

Al respecto, convendría tomar en consideración que en el marco jurídico mexicano (incluyendo la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones) no se define ni regula a las estaciones repetidoras. En virtud de ello, aquellas emisoras que retransmiten la señal de otras, en parte o en su totalidad, son consideradas independientes, con las mismas las responsabilidades de cualquier emisora.

Por tanto, las grandes empresas de televisión nacionales pueden tener acuerdos y contratos con medios extranjeros, por medio de los cuales se hace posible la transmisión e incluso comercialización de señales “mexicanas” en otros países. Lo anterior significa que una empresa mexicana puede negociar con una extranjera el que sea su repetidora para transmitir promocionales, puesto que se asume que la “repetidora” no tiene una definición jurídica, sino solamente técnica, en el sentido de que cualquier emisora que reproduzca la señal de otra funge como repetidora. Esto implicaría una especie de subcontratación de servicios.

Además, ello provocaría que la prohibición de contratar en el exterior careciera de sentido y, si esa fuese la intención, sería necesario especificar que los partidos sólo podrán comprar en México, con empresas nacionales, aquellos tiempos que se puedan transmitir en sus repetidoras en territorio extranjero, al tiempo que se requeriría delimitar la noción de estación “repetidora”. De esta forma, la adquisición de promocionales sería compatible con otros sistemas jurídicos, pues no habría contrataciones en territorio extranjero, sino adquisición de promocionales mediante contratación con empresas nacionales, pudiendo incluirse espacios que se difundan en emisoras ubicadas fuera de territorio nacional que funjan como repetidoras de señales mexicanas, esto es, sólo se contratarían servicios con empresas mexicanas, las cuales serían las responsables de facturar.

Ahora bien, los medios que sean convocados para integrar el catálogo deberían presentar tarifas de sus repetidoras en el extranjero, pues, si se asume la interpretación de que los partidos no pueden comprar en territorio extranjero tiempos de radio y televisión y que están ceñidos a contratar con empresas mexicanas dichos espacios, entonces sería necesario evaluar la pertinencia de incluir las tarifas correspondientes en los catálogos previstos por la ley, no obstante que el texto legal se refiere a medios “nacionales” y de “cada entidad federativa”. En todo caso, no sería necesariamente válido que, en el oficio al Secretario de Comunicaciones y Transportes, se precise que los concesionarios deberán incluir las tarifas correspondientes a coberturas más allá de territorio nacional.

En el pasado, el Instituto ha adoptado el criterio de considerar inviable jurídicamente “incorporar a los catálogos y contratar por parte de los partidos políticos con la empresa extranjera ya citada” (se refería a Entravision Communications, LLC). Al respecto, sería conveniente aclarar si las “repetidoras” de señales mexicanas ubicadas en territorio extranjero serán consideradas como empresas de propiedad nacional o de propiedad extranjera, si es que es posible definir el carácter de las repetidoras.

Otro posible riesgo en materia de compra de promocionales es que cualquier extranjero pueda contratar mensajes en los medios de su país para apoyar a candidatos a la Presidencia de México, sin que le resulten exigibles o aplicables leyes y responsabilidades establecidas en las normas mexicanas. Este es un riesgo que trasciende el ámbito de las compras de espacios publicitarios en radio y televisión, y afecta a todo tipo de erogaciones realizadas en territorio extranjero, en virtud de la ausencia de mecanismos adecuados de comprobación.

En cuanto a la propaganda en medios impresos, la Minuta parece dejar en libertad a los partidos políticos para hacerse propaganda en la prensa de los países en donde se realice la elección, ya que no se establece salvedad alguna respecto de la aplicación de la norma que ordena al IFE solicitar tarifas a los medios impresos para ponerlas a disposición de los partidos políticos. Por otra parte, no parece haber impedimento para que una autoridad extranjera solicite a un proveedor de servicios publicitarios las tarifas que haya fijado para otorgarlos. En ese sentido, parecería viable jurídicamente aplicar este dispositivo, con su

correspondiente impacto —aún indeterminado— en el presupuesto institucional.

Por otra parte, la regulación de los monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación o los monitoreos de promocionales no parecen entrar en conflicto con normas de otros países, ya que se trata de grabar emisiones públicas de radio y televisión.

Sin embargo, ello sí implica un alto costo presupuestal que está indeterminado, pues al menos habría de plantearse en las ciudades donde se instalen delegaciones o subdelegaciones del IFE. Se requerirá recabar información sobre empresas que puedan proveer servicios para monitoreos, así como sobre medios de comunicación que puedan difundir eficazmente la solicitud de tarifas a los medios impresos de las ciudades en donde se realizará la elección.

De igual forma, sería necesario poner en marcha una licitación internacional que permitiera, eventualmente, obtener los servicios de empresas del país o países en donde se realizaría la elección. Los contratos tendrían vigencia internacional para las partes involucradas, en tanto no impliquen la renuncia de derechos fundamentales reconocidos por los países de las partes contratantes, que no resultaría ser el caso.

Por último, conviene señalar que no podrán ser aplicables los siguientes preceptos:

- **El artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que obliga a cada estación de radio y canal de televisión a otorgar de manera gratuita 30 minutos diarios para atender las necesidades del Estado.**
- **El artículo 46 del COFIPE, que faculta al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos a determinar fechas, horarios, canales y estaciones de las transmisiones de los programas de los partidos políticos, estableciéndose que estos espacios serán de cobertura nacional, que tendrán preferencia dentro del tiempo estatal y que los concesionarios deberán transmitirlos en horarios de mayor audiencia.**
- **Los lineamientos aplicables a los noticiarios, pues éstos están claramente acotados en el Código Electoral, de manera que no hay lugar para su aplicación mas allá de los noticiarios que son**

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

generados por medios de comunicación nacionales –sea que se transmitan en territorio nacional o en el de otros países- y tampoco hay otra manera de plantearlos que no sea en una reunión con la Cámara de la Industria de Radio y Televisión.

2. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

El 15 de marzo del año en curso compareció ante las Comisiones Unidas el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez Bautista, quien expuso, sobre la Minuta bajo estudio y dictamen, las siguientes consideraciones:

PRESENTACIÓN DEL CANCELLER LUIS ERNESTO DERBEZ EN LA REUNIÓN DE TRABAJO CON COMISIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES SOBRE EL TEMA DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR.

México, DF a 15 de marzo de 2005.

Señoras y señores Senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Estudios Legislativos y de Relaciones Exteriores América del Norte.

De la Minuta que propone reformas y adiciones a diversos artículos del COFIPE se interpreta que como autoridad competente, la Secretaría de Relaciones tendría la obligación de coadyuvar y apoyar al IFE para que éste pudiera organizar las elecciones en el exterior. Con base en las apreciaciones técnicas que han realizado el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y la Consultoría Jurídica de la SRE, los comentarios que sobre la materia elaboraron nuestras representaciones en el exterior, así como tomando en consideración los resultados de la encuesta levantada por el PEW Hispanic Center en siete de nuestros consulados, me permito apuntar lo siguiente:

1. Observaciones en materia jurídica.

La Minuta que adiciona el Libro Noveno del COFIPE reproduce en el extranjero la legislación electoral y un símil de la estructura del IFE para la elección del Presidente de la República, lo cual genera contradicciones y problemas jurídicos con relación a la legislación y las prácticas nacionales en materia electoral de los países en que habrán de votar los mexicanos, especialmente en los Estados Unidos de América.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- ***México es parte de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y su Familiares, en los que se contempla el derecho a votar en las elecciones de su Estado. Sin embargo, al no contar hasta ahora con una Ley que regule el derecho de los mexicanos a votar en el extranjero, no hemos firmado convenio bilateral que regule este derecho y no existen instrumentos multilaterales al respecto***
- ***De acuerdo al texto del artículo Transitorio Segundo, la Secretaría coadyuvaría con el IFE en la negociación de convenios marco - generales-, y/o específicos con autoridades locales, según sea necesario. Corresponde al IFE determinar los convenios que el proceso requiera, pero a manera de ejemplo, se puede señalar que algunos de los acuerdos específicos que se derivan de la lectura de la Minuta serían para: el establecimiento de oficinas y módulos del IFE en los países en que habrá de votarse; la autorización y facilidades para realizar actos de campaña y propaganda en el territorio; solicitar apoyo en materia de seguridad y el uso de la fuerza pública durante la jornada electoral, así como seguridad para los candidatos en campaña. Finalmente, en materia migratoria, es necesario contar con las visas o autorizaciones necesarias para el registro de funcionarios del IFE, representantes de partidos políticos y de candidatos que participarán en el proceso electoral, ante las autoridades competentes.***
- ***Una vez que el IFE decidiera realizar los acuerdos a través del la Cancillería, lo cual no puede ser hasta que entre en vigor la reforma, la negociación de estos acuerdos no se reduce a un nivel de gobierno, pues como es el caso de Estados Unidos, la legislación local establece modalidades diferentes para cada estado. De esta forma, la red consular tendrá que enfrentarse en muy corto tiempo a una multiplicidad de autoridades, de cuya discrecionalidad dependerá la aprobación de los acuerdos. A lo que hay que añadir que los tiempos son muy limitados, por lo que las negociaciones tendrían que finalizar antes de que concluya el mes de octubre de 2005 y empezar una vez que entre en vigor la reforma según lo señala el propio artículo transitorio segundo.***
- ***Una vez firmados los acuerdos, y bajo la hipótesis de que los planteamientos fueran aceptados en forma general, nos enfrentamos con otro problema: su cumplimiento. Estos acuerdos tienen una fuerza vinculante menor, de manera que quedará también a discrecionalidad de las autoridades correspondientes el cabal cumplimiento de los compromisos establecidos tras la***

negociación en el extranjero. En el caso de Estados Unidos, debido a las dimensiones de nuestras comunidades, al carácter descentralizado de su sistema político y a la multiplicidad de interlocutores a nivel local, regional y federal con los que tendríamos que negociar, es prácticamente inevitable que, al menos, parte de nuestro proceso electoral quedaría sujeto a la voluntad de autoridades extranjeras representadas en diferentes niveles de gobierno

- ***La Secretaría no puede realizar ninguna consulta formal ni negociar ningún acuerdo en la materia, hasta que no se apruebe la reforma al COFIPE y el IFE exprese la solicitud respectiva, conforme a sus necesidades. Sin embargo, considerando el texto de la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados, he comentado el tema con mis contrapartes durante los encuentros bilaterales con Estados Unidos y Canadá. Asimismo, nuestras Embajadas y Consulados en el resto del mundo nos han enviado sus observaciones generales sobre la posible aplicación de la Minuta en sus circunscripciones.***
- ***De nuestro análisis se desprende que existen disposiciones que dejan a discrecionalidad del Consejo General del IFE, cuestiones fundamentales que podrían ser objeto de impugnación. Tal es el caso del artículo 82-1 bis, que establece la facultad discrecional para el Consejo General de determinar los países y ciudades donde se votará por Presidente de la República, así como el establecimiento de las Delegaciones Locales en el Extranjero. El problema que quisiera señalar, es que si se eligen determinadas ciudades en Estados Unidos o Canadá para votar, o sólo algunos países de Sudamérica, y no a todos, los mexicanos que se vean excluidos de la jornada electoral, seguramente manifestarían su inconformidad e incluso, en una última instancia, podrían presentar quejas ante instancias nacionales e internacionales, tales como el Tribunal Federal Electoral y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que se vería afectado su derecho a ser partícipes del proceso electoral.***
- ***Lo mismo sucede en cuanto a los medios de impugnación. Los artículos 288, 293 y 294 de la Minuta, en cuanto se refieren a la recepción, sustanciación y resolución de los medios de impugnación, aparentemente no toman en cuenta que se trata de una aplicación extraterritorial.***
- ***La problemática podría incrementarse cuando se trate de delitos electorales. Como sabemos, los preceptos específicos en materia electoral en el derecho penal mexicano no son aplicables a personas que residen fuera de nuestro territorio y que no sean nuestros connacionales ¿Qué pasaría si alguna persona o grupo***

obstruye en alguna ciudad de Estados Unidos el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, como señala el artículo 405 de nuestro Código Penal? En estricto sentido, estas personas no estarían cometiendo ningún acto ilícito de conformidad con la legislación local. En cambio, para nosotros cometerían un delito electoral

- ***El artículo 183 establece que las reuniones públicas realizadas por partidos políticos y candidatos estarán sujetas, también, a las disposiciones que se acuerden entre las autoridades electorales nacionales y las del país correspondiente. Si en alguna ciudad de Estados Unidos la normatividad local impide la celebración de mítines políticos, tendríamos que observar la legislación local y no podríamos suscribir ni siquiera acuerdos que contuvieran este tema.***
- ***Por su parte, el artículo 186 prohíbe la contratación de espacios en radio y televisión de propiedad extranjera. De este artículo se pueden desprender varias dificultades. Una, es la falta de medios para fiscalizar la propaganda en el exterior. Otra, muy importante, es la posibilidad de que se presente un delito electoral que no podría ser sustanciado en México ni bajo nuestras leyes. Por ejemplo, recibir donativos extranjeros; en todo caso podría resolverse en el país en cuestión, si es que sus normas consideran el hecho como un delito y con resoluciones dictadas por sus tribunales. En Estados Unidos, el Departamento de Estado ha indicado que las leyes en materia de financiamiento de campañas sólo se aplican a comicios estadounidenses, en tanto que las legislaciones estatales y locales podrían obligar a los organizadores de las campañas a reportar y revelar sus costos.***
- ***El artículo 345 del Dictamen establece que la Secretaría debe notificar al IFE dentro de diez días sobre fallecimientos de ciudadanos, las resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano; sobre la expedición o cancelación de cartas de naturalización, expedición de certificados de nacionalidad, renunciaciones a la nacionalidad; así como informar sobre la expedición y cancelación de matrículas consulares. Actualmente la Cancillería cumple con algunas de estas obligaciones, pero lo hace en tiempos que se ajustan a lo establecido para las comunicaciones desde el extranjero, que corresponden más a la realidad. " En lo que se refiere a las resoluciones que decretan la suspensión o pérdida de derechos políticos, es importante destacar que la SRE no recibe esta información de jueces en el extranjero,***

pues no están obligados a entregarla por lo que es imposible realizarlo.

- **En resumen, al replicar la organización de las elecciones en el exterior, la reforma es extraterritorial, pues pretende aplicar la legislación electoral mexicana fuera de nuestro país. Es poco probable que ningún otro país aceptará que nuestras normas en la materia se apliquen en sus territorios y cualquier campaña en el exterior quedará sujeta a las leyes locales de la ciudad, estado o país en donde se efectúe.**

2. Observaciones sobre la logística del proceso.

De acuerdo con información de los registros con los que cuenta la Cancillería, a nivel mundial y exceptuando Estados Unidos y Canadá, menos de 20 países cuentan con una población superior a mil mexicanos y en ningún caso superior a quince mil.

El número aproximado de ciudadanos mexicanos, a nivel continental es de quinientos treinta y dos en África, cuatro mil novecientos noventa y cuatro en Asia, veintitrés mil novecientos treinta y siete en Europa y quinientos ochenta y cinco en Oceanía.

Pero, importantes como son los números antes mencionados, palidecen ante la situación que enfrentamos en Norteamérica. Se calcula que la población mexicana en Canadá asciende a treinta y seis mil personas. En Estados Unidos se calcula que radican más de diez millones de personas nacidas en México y 15 millones de individuos de ascendencia mexicana, potencialmente con el derecho a la doble nacionalidad. En un solo país, Estados Unidos, se concentra más del noventa y ocho por ciento de los mexicanos que radican en el exterior.

De acuerdo con un estudio publicado por El Colegio de la Frontera Norte, para junio de 2006 la población nacida en México que vive o trabaja en Estados Unidos alcanzará casi los doce millones de personas, de los cuales prácticamente diez millones podrían estar en edad de ejercer su derecho al voto.

En una encuesta reciente, el Pew Hispanic Center estimó que aproximadamente el cuarenta y dos por ciento de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos ya cuenta con credencial para votar con fotografía y que nueve de cada diez individuos reportaron su interés por votar en las próximas elecciones presidenciales.

- **De acuerdo con el artículo Transitorio Quinto, se establece que la campaña de fotocredencialización se realizaría preferentemente en las instalaciones de los consulados y embajadas. Asumiendo que**

así fuera, y para cumplir con los límites establecidos en la legislación, personal del IFE estaría registrando en las instalaciones diplomáticas mexicanas en Estados Unidos alrededor de un millón de personas al mes, según datos del propio instituto. Las instalaciones con las que cuenta la red consular mexicana no tienen la capacidad para recibir y atender adecuadamente a esa cantidad de personas.

- **Por otro lado, el artículo Transitorio Sexto señala que "en caso de no permitirse la instalación de casillas en los lugares establecidos por la iniciativa, se instalarán en las embajadas y consulados, preservando la autonomía del espacio y de los funcionarios" de la Cancillería. Como ya señalé, en el caso de la fotocredencialización, el número potencial de votantes mexicanos en Estados Unidos, hace virtualmente imposible que nuestra red consular y embajada sean acondicionados para la instalación de centros de votación**
- **De acuerdo con el IFE, se necesitarían aproximadamente catorce mil casillas para poder ofrecer condiciones que garanticen la viabilidad del proceso electoral. Solamente en la ciudad de Los Ángeles, en donde se calcula que existe un universo de aproximadamente dos y medio millones de votantes, se tendrían que instalar tres mil quinientas casillas. El consulado mexicano en Los Ángeles no tiene capacidad para recibir en sus instalaciones a casi tres millones de personas en un mismo día. Aún más, tampoco tiene el personal suficiente para respaldar al IFE en la búsqueda de locales alternos que puedan fungir como centros de votación.**

Lo que estas cifras nos demuestran es que el universo potencial de votantes en Estados Unidos tiene implicaciones logísticas que rebasan la capacidad de respuesta de la red consular mexicana.

Es verdad que muchos países llevan a cabo sus elecciones en los Estados Unidos. Sin embargo, es necesario destacar que lo hacen bajo la modalidad de voto por correo o que, cuando se hace bajo la forma de voto directo, por un problema de volumen, no admite comparación con el caso mexicano.

La modalidad que el Congreso de la Unión determine para hacer efectivo ese derecho es una variable fundamental para entender si el voto en el exterior generará o no inestabilidad en las relaciones de México con sus vecinos de América del Norte.

Como ejemplo de la dificultad de esta situación, me permito mencionar lo más similar que existe a nuestra situación potencial: Honduras. Entre ochocientos mil y un millón de hondureños residen en los Estados Unidos, casi el 15% de su población total.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Me permito mencionar algunas de las características de su proceso electoral en los Estados Unidos:

- ***Además de los Consulados Generales y las Secciones Consulares, se incluyen como puntos de votación escuelas y otros locales alquilados para el efecto.***
- ***El gobierno contrata a empresas de seguridad privada para garantizar el orden durante la jornada electoral***
- ***Los consulados Generales o en su caso las Secciones Consulares se consideran Organismos Electorales Auxiliares.***
- ***El documento válido para emitir voto es la Tarjeta de Identidad vigente.***
- ***En el 2001 sólo se ejerció el voto en las siguientes ciudades de Estados Unidos de América (por disposición del Tribunal Nacional de Elecciones): Nueva Orleans, Miami, Washington, Nueva York, Los Ángeles y Houston.***
- ***No contempla la celebración de campañas políticas.***
- ***El Tribunal Nacional de Elecciones es quien selecciona las ciudades en donde se ejerce el voto***
- ***Sólo existe un Censo Nacional Electoral, en el cual se incluye a los votantes en el exterior, previa elaboración de un listado preliminar a cargo de Consulados y Secciones Consulares.***
- ***El listado de electores en el exterior es aprobado por el Tribunal Nacional de Elecciones en Honduras.***
- ***No se publica ningún resultado en el exterior. Es el Tribunal Nacional de Elecciones quien abre los "paquetes electorales" conforme a las actas de escrutinio y verifica el contenido. Los resultados se incorporan al escrutinio general.***
- ***No se prevé un proceso de fotocredencialización. La actualización o reposición de Tarjetas de Identidad, se hace en Honduras previa solicitud.***
- ***Cabe enfatizar que: 1) el mecanismo diseñado por Honduras no replica su legislación electoral en el exterior; y 2) el total de votantes potenciales sigue siendo muy reducido en comparación con el caso mexicano.***

3. Observaciones en materia presupuestal.

- ***El mayor impacto presupuestario se derivaría de la participación de la Cancillería en el proceso de fotocredencialización, así como de la necesidad de asistir al IFE en el proceso de las firmas de convenios locales. El artículo Transitorio Quinto establece que en***

el extranjero el proceso electoral de fotocredencialización "se realizará, preferentemente, en los consulados y embajadas". Se calcula que el impacto presupuestario directo de realizar la campaña de fotocredencialización en nuestras representaciones diplomáticas en el exterior sería de aproximadamente un millón de dólares mensuales.

Para estimar esta cifra se consideró que:

- ***El Instituto Federal Electoral es el encargado de proporcionar el personal, mobiliario, equipo e insumos necesarios para la fotocredencialización;***
- ***El universo potencial de individuos que se registrarían para obtener la credencial para votar con fotografía podría ser de entre cuatro y seis millones de personas en Estados Unidos;***
- ***La red consular mexicana en Estados Unidos y Canadá no sería suficiente para que el IFE realice una campaña de fotocredencialización que garantice atención a todas las personas que soliciten su credencial para votar.***
- ***Si aproximadamente cuatro millones de personas utilizaran las representaciones consulares en Estados Unidos para tramitar su credencial para votar, esto significaría que, para cumplir con su objetivo, se tendría que fotocredencializar aproximadamente a una persona cada segundo y medio, una tarea que sin duda saturaría los espacios de nuestros Consulados y que implicaría costos significativos para la red consular***

En adición a lo anterior, se podría tener los siguientes problemas:

- ***La instalación de casillas o módulos de fotocredencialización dentro de las representaciones, podría derivar en violaciones administrativas de ciertos reglamentos, al rebasar el número máximo de personas permitidas dentro de algunos inmuebles. De hecho, recientemente se han registrado acciones jurídicas en contra de Consulados mexicanos en Estados Unidos por incidentes ocurridos dentro de sus instalaciones. Es por ello que, de aprobarse la Minuta en los términos actuales, se deberá prever una sólida estrategia de seguridad, así como la contratación de seguros de cobertura amplia***
- ***El límite de tiempo fijado por el IFE, 15 de octubre de 2005, la diversidad de acuerdos y el amplio universo de autoridades con quienes negociar, significarían que las áreas jurídicas de la Cancillería y de los consulados quedarán rebasados. Por lo tanto, una vez definida la modalidad de la elección y a partir de las***

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

solicitudes del IFE, será necesario proyectar la contratación de personal capacitado para tales efectos.

- **Estimamos también un impacto presupuestal indirecto de otros 12 millones de dólares anuales originado por una disminución de los ingresos de la SRE, si los mexicanos dejan de tramitar su Matrícula Consular una vez que cuenten con su credencial del IFE.**

4. Observaciones sobre posibles problemas bilaterales que pueden derivarse de celebrar elecciones en el exterior

Es muy importante señalar que la modalidad de elecciones que se desprende de la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados, al reproducir el proceso mexicano en el exterior sin contemplar problemas de extraterritorialidad, puede derivar en dificultades diplomáticas y problemas bilaterales complejos. Esto es especialmente probable para el caso de la celebración de las elecciones en los Estados Unidos. Me permito señalar algunos de estos problemas:

- **No puede descartarse que la celebración de elecciones mexicanas en los Estados Unidos, refuerce la posición de los sectores conservadores estadounidenses y radicalice a los grupos antiinmigrantes. Esto sería altamente probable en el marco de un escenario de afluencia masiva de electores a las casillas y ante la presencia de candidatos realizando sus campañas por territorio norteamericano. El Gobierno Mexicano podría realizar campañas de difusión que contribuya a atemperar este tipo de reacciones negativas, pero estas podrían ser contrarestadas por los sectores antiinmigrantes, especialmente en algunos estados con alto índice de población mexicana.**
- **Derivado de lo anterior, la organización del proceso electoral en los Estados Unidos puede convertirse en parte del debate político en ese país e inclusive dificultar el avance de temas de interés para México.**
- **Instrumentar un proceso de fotocredencialización a marchas forzadas para millones de votantes potenciales, puede tener como impacto colateral la erosión de la confianza de instrumentos como la Matrícula Consular de Alta Seguridad. Para solicitar la credencial de elector basta presentar dos testigos que comprueben la ciudadanía mexicana del solicitante. Por el contrario, para tramitar la Matrícula Consular es necesario: 1. Acreditar la nacionalidad mexicana a través de copia certificada del Acta de Nacimiento Mexicana, Certificado de Nacionalidad, Carta de Naturalización, Declaración de nacionalidad Mexicana por Nacimiento o pasaporte vigente; 2. Presentar una identificación oficial con fotografía y su**

correspondiente fotocopia (pasaporte, licencia de manejo, credencial IFE); 3. Acreditar su domicilio dentro de la circunscripción consular (comprobante de domicilio); 4. Presentar dos fotografías a colores; y 5. Efectuar el pago de los derechos, de conformidad con la Ley Federal de Derechos en vigor

- **En el mismo sentido, la credencial de elector podría convertirse en un fin en sí mismo. Esto implicaría que muchas personas tramitaran este documento sin tener interés por votar, produciendo con ello largas filas en las oficinas del IFE durante todo el período de expedición y, posiblemente, protestas de ciudadanos estadounidenses o de autoridades locales. De igual forma, ante los criterios de expedición de la credencial electoral existe el riesgo de que ciudadanos no mexicanos intenten obtenerla para acreditarse como mexicanos o para intentar allegarse otros documentos nacionales como la Matrícula Consular.**
- **Finalmente, ante la peculiaridad de la migración mexicana y en un escenario de alta participación, no se puede descartar el riesgo de que autoridades migratorias estadounidenses, a nivel local, decidieran instrumentar algún operativo durante la jornada electoral con el objetivo de identificar indocumentados mexicanos. Ante esta eventualidad, las acciones de la SRE podrían consistir en sensibilizar a las autoridades competentes y, de existir alguna irregularidad o violación a los derechos de nuestros connacionales, a presentar los recursos legales correspondientes y las protestas del caso, pero no es posible garantizar que no ocurrirán este tipo de eventos**

De la Minuta aprobada por la Cámara de Diputados se deriva que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exterior respaldar al IFE en su labor de organizar el proceso electoral. Sin embargo, esto no debe interpretarse como una participación de funcionarios de la SRE en la organización y desarrollo de las elecciones.

La autonomía del IFE con respecto al Poder Ejecutivo Federal y su reconocimiento como el único organismo facultado para organizar las elecciones en México, han sido elementos fundamentales en la promoción y consolidación de la democracia en nuestro país. Las disposiciones del artículo 41 Constitucional y del artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer la autonomía del IFE y responsabilizarlo de la organización electoral, nos garantizan condiciones de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad electorales.

En beneficio del proceso electoral, de la autonomía del IFE y del trabajo diplomático y consular que realizan nuestras misiones en el

exterior, debe quedar perfectamente claro que el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores se limitaría estrictamente a respaldar al IFE y que con ello no asume ninguna función o facultad propia de la autoridad electoral. Hoy más que nunca reconocemos que esto es indispensable para fortalecer nuestras instituciones democráticas. Los mexicanos trabajamos durante décadas para sacar al gobierno de los procesos electorales y esa debe seguir siendo nuestra prioridad.

Señores Senadores:

La Secretaría de Relaciones Exteriores considera que el tema que nos reúne el día de hoy tiene una importancia significativa en la vida política de los mexicanos que radican fuera de nuestro territorio nacional, quienes, en repetidas ocasiones nos han manifestado su interés por participar con su voto en la elección del Presidente de la República. Así lo pudimos constatar cuando el Poder Ejecutivo promovió en 2004 una consulta sin precedentes con comunidades mexicanas en el exterior y con los principales partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, a través de la Cancillería y de la Secretaría de Gobernación.

En respuesta al interés de las comunidades y del consenso político alcanzado, el Ejecutivo Federal presentó a consideración de la Cámara de Diputados la "Iniciativa de Reformas al COFIPE para regular el voto de los mexicanos en el extranjero". Como sabemos, dicha Iniciativa fue discutida en las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, ante las cuales se presentó también una Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI, misma que resultó finalmente aprobada y que está a discusión actualmente.

La Secretaría de Relaciones Exteriores está comprometida con el proceso de reforma que permitirá hacer efectivo el legítimo derecho al voto de los mexicanos en el exterior. Consecuentemente, reafirmamos nuestro compromiso con la defensa y protección de los derechos civiles y políticos de las comunidades mexicanas en el extranjero, incluyendo su derecho a participar en procesos electorales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores coincide con el Consejero Presidente del IFE cuando afirma que "el voto de los mexicanos en el extranjero será viable si y sólo si su implementación garantiza tanto el cumplimiento de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como una emisión del voto universal, libre, secreta y directa". Hacemos nuestra la preocupación del IFE por la falta de mecanismos jurídicos que permitan el desarrollo de comicios en el exterior con

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

el mismo grado de certidumbre con que son realizados en territorio nacional.

La Cancillería reconoce el trabajo del Poder Legislativo y considera necesario establecer las condiciones que permitan instrumentar el voto de los mexicanos en el exterior para que este proceso se realice en forma segura, ordena, transparente y confiable. Organizar un proceso electoral sin las condiciones jurídicas, logísticas y presupuestarias necesarias puede significar un grave riesgo para la consolidación de nuestra democracia y un retroceso en el ejercicio del voto para los mexicanos en el exterior.

Agradecemos a esta honorable Cámara que nos haya convocado a esta reunión de trabajo para presentar nuestras observaciones. Muchas gracias.

3.-TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

El 30 de marzo del año en curso asistió a reunión de las Comisiones Unidas el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Lic. Eloy Fuentes Cerda, quién expresó, respecto a la Minuta bajo estudio y dictamen, las siguientes consideraciones:

Señoras y Señores Senadores:

A nombre del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, agradezco la deferencia de convocarnos a esta reunión en la que expresamos, dentro de los términos acotados que rigen nuestro actuar, algunas reflexiones que pudieran incidir en el área jurisdiccional, respecto de la reforma a la normatividad vinculada con el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

En respuesta a los planteamientos concretos que esa Soberanía se sirvió formular, y tomando en consideración que la función primordial del Tribunal es resolver, entre otros, los medios de impugnación que se promuevan en contra de actos y resoluciones inherentes a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la vigencia de los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, conforme al mandato contenido en la base IV del artículo 41 de la Constitución Federal, así como que los medios jurisdiccionales dirigidos a tutelar la emisión del voto en el extranjero, deben ser idóneos para

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

alcanzar su tutela efectiva en la jurisdicción nacional, se estima que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente, no es compatible con el proyecto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contenido en la Minuta a comentar, dado que no regula diversos supuestos que se prevén en el proyecto, de modo que la emisión del voto en el extranjero carecería de tutela jurisdiccional efectiva.

Para que la reforma pudiera adquirir viabilidad, sería necesario atender, al menos, a los siguientes aspectos:

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cabe decir que el artículo 1, párrafo 1, de la ley vigente, dispone su observancia general en toda la República. Para que el precepto concuerde con el proyecto de reforma, es menester modificarlo en los términos del artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales propuesto en la Minuta, de manera que la observancia de la ley, comprenda las controversias derivadas de actos relacionados con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, fuera del territorio nacional.

Por lo que respecta a las reglas comunes a los medios de impugnación en materia electoral, se resalta que los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para la interposición de la generalidad de esos medios de defensa, deben adecuarse, en la medida de lo posible, a las particulares circunstancias de los ciudadanos y partidos políticos que se encuentren en el extranjero y que pretendan promover un medio de impugnación.

En ese sentido, el documento que se presenta a esta Honorable Cámara de Senadores, contiene un par de propuestas que, en suma tienden a garantizar, por un lado, el derecho de defensa del promovente, y por otro, evitar la dilación en el trámite y substanciación de los medios de impugnación, en apego a los principios de derecho procesal, que se recogen en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En materia probatoria, se estima que resulta necesario hacer acotaciones, tanto en las materias a probar, así como en la forma y oportunidad de remisión a la autoridad competente para resolver.

Por lo que ve a las pruebas en particular, se hacen algunas puntualizaciones en relación a las pruebas documentales pública y privada, de inspección judicial y pruebas técnicas, tendientes a facilitar la labor jurisdiccional y la resolución oportuna de los medios de impugnación, pues debe tenerse presente la brevedad de los plazos electorales, que obliga a que las actuaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se lleven a cabo con la mayor prontitud en la inteligencia de que ha de resolver dentro de los plazos electorales y antes de la fecha constitucional fijada para la toma de posesión del encargo.

En relación con las causales de improcedencia y sobreseimiento, es también importante considerar las nuevas circunstancias de la presentación de los medios de impugnación en el extranjero, dada la posibilidad de situaciones no previstas al respecto, sea por la forma y oportunidad para la presentación de los medios de impugnación.

Respecto de las notificaciones, se estima que podrían incluirse los servicios de fax y mensajería internacional, además de otras formas de comunicación procesal, como son los medios electrónicos, y establecer la posibilidad de que las notificaciones sean publicitadas por estos mismos medios, para aquellas partes que se encuentren fuera del territorio nacional,

En torno a los medios de impugnación procedentes en relación con la elección de Presidente de la República, en el documento que se presenta, se consideran las modificaciones oportunas a los diversos medios de impugnación, susceptibles de promoverse con relación a la elección del titular del Ejecutivo Federal. De ellas, cabe resaltar, por su trascendencia, la reglamentación relativa al juicio de inconformidad, apto para cuestionar resultados electorales, que habría de sufrir algunos cambios, a efecto de hacer procedente este medio de impugnación.

Si bien, la generalidad de la redacción del artículo 49 de la Ley en comento, permite acoger cualquier supuesto de impugnación de determinaciones de autoridades electorales federales relativas a la elección de Presidente de la República,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

tratándose de los actos impugnables a que se refiere el diverso artículo 50, en el inciso a) del párrafo 1, habría que incluir los resultados consignados además en las actas de cómputo extraordinario en el extranjero.

También, en relación con las disposiciones vigentes en materia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cabe ponderar la modificación de los siguientes aspectos:

La competencia del Tribunal Electoral para conocer del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en los diversos supuestos de procedencia de este medio impugnativo.

De otra parte, se propone modificar lo previsto en el artículo 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que en la entrega de la copia certificada de los puntos resolutive del fallo a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, las autoridades federales, especialmente las del servicio exterior mexicano, así como de los órganos de las delegaciones locales en el extranjero y los órganos extraordinarios en el extranjero del Instituto Federal Electoral, brinden el auxilio necesario, a fin de hacer efectivo en los casos de indebida exclusión en la lista nominal o la falta de expedición de la Credencial para Votar con Fotografía, el derecho al sufragio.

Otra de las reflexiones, es la relativa a la posibilidad de adecuar a las reformas propuestas, lo concerniente a la sustanciación y resolución del recurso de apelación que guarde relación con el voto en el extranjero.

Al respecto, conforme al artículo 44, párrafo 2, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, existe la posibilidad de que durante el proceso electoral federal, tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del Tribunal Electoral conozcan de dicho recurso; sin embargo, tomando en consideración que tratándose de la elección del Presidente de la República, en su momento, corresponde a la Sala Superior conocer y resolver el juicio de inconformidad que se promoviere, sería conveniente establecer, mediante la reforma respectiva, que tratándose de actos o resoluciones emitidos por órganos del Instituto Federal Electoral en el extranjero o en

territorio nacional, que deban surtir efecto en el extranjero, relacionados con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, su conocimiento y resolución corresponderá únicamente a la Sala Superior, porque además, la redacción actual del precepto en comento, originaría dificultades para determinar qué Sala o Salas Regionales tendrían competencia para conocer tal recurso, respecto de actos o resoluciones emitidos por órganos del Instituto en el extranjero.

La anterior inquietud, se hace extensiva también al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, a que se refiere el Libro Tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuya competencia podría ser materia de modificación a fin de ajustarla a la situación fáctica derivada de la posibilidad de que se aprobare la emisión del voto de los mexicanos en el extranjero.

Si a la Sala Superior compete, en su momento, conocer y resolver el juicio de inconformidad que en relación a la impugnación de la elección del Presidente de la República se promueva, y si en la Ley de la materia no se contempla qué Sala o Salas Regionales conocerán del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, que se promueva por mexicanos residentes en el extranjero, sería conveniente, y así se pone a consideración de esa Soberanía, el que mediante la reforma respectiva, correspondiera a la Sala Superior el conocer y resolver el mencionado juicio, promovido por ciudadanos en el extranjero y con motivo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; o bien, que para el caso de que la Sala Superior registrara altas cargas de trabajo, ésta, de manera discrecional, turnara a cualquiera de las Salas Regionales las demandas respectivas.

Las reflexiones anteriores, no excluyen el examen de otros ordenamientos jurídicos vinculados con los tópicos antes expuestos, tales como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otros, pues el análisis que se realiza se construye a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en orden a los planteamientos formulados por esta Cámara de Senadores y a las limitaciones que la función jurisdiccional impone a los suscriptores de esta opinión.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con relación a los planteamientos contenidos en el apartado segundo de la consulta formulada, me permitiré, dar respuesta a cada uno de los cuestionamientos concretos.

Se señala ¿De qué forma y bajo qué fundamentos en nuestras leyes, el Tribunal recibirá, substanciará y resolverá los medios de impugnación interpuestos en el extranjero?

Conforme a lo expuesto con antelación, los actos de este órgano jurisdiccional se regirían por lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con las adecuaciones correspondientes.

Cabe mencionar, que la presentación en el extranjero de la demanda del medio de impugnación no sería obstáculo para que este tribunal resolviera al respecto, porque lo fundamental consistiría en que ese escrito inicial fuera presentado ante la autoridad electoral responsable (que sería siempre mexicana, según se advierte en la Minuta) en términos de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que dicha autoridad llevara a cabo el trámite previsto en la propia ley.

Se cuestiona ¿Podría el Tribunal conocer y resolver respecto a medios de impugnación por actos que nuestras leyes califican de ilegales, pero que en territorio extranjero son legales?

Se estima que este órgano jurisdiccional sí estaría facultado para emitir resolución en dichos medios de impugnación, por las razones que sucintamente me he permitido exponer y que se desarrollan con mayor amplitud en el documento de que se ha hecho entrega.

En principio, podría considerarse que el examen sobre la legalidad del acto se haría conforme con la ley nacional (exclusivamente por lo que hace a los actos de los que debe conocer este Tribunal) en primer lugar, porque si bien la ejecución del acto tendría lugar en el extranjero, sus efectos jurídicos se producirían en territorio nacional, puesto que incidirían en la designación del titular de uno de los poderes del estado mexicano y, en segundo término, porque en ejercicio de su Soberanía, cada

estado es el facultado para regular los actos relacionados con la emisión del voto que conforma la voluntad de esa comunidad política.

En todo caso, en la hipótesis de que fuera aplicable el derecho extranjero en algún aspecto del acto materia de un medio de impugnación, podría regir la norma de derecho internacional privado prevista en los artículos 14, fracción V, del Código Civil Federal y 9 de la Convención Interamericana sobre normas generales de derecho internacional privado (de la que los Estados Unidos de América no son parte) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1983, que establece que las diversas leyes que puedan ser competentes para regular los diferentes aspectos de una misma relación jurídica, serán aplicadas armónicamente, procurando realizar las finalidades perseguidas por cada una de dichas legislaciones. La aplicación armónica prevista en los preceptos citados sería factible, dada la compatibilidad de los fines perseguidos por las distintas legislaciones electorales.

Por otra parte se pregunta: ¿De qué medios legales dispondría el Tribunal para hacer cumplir las normas jurídicas mexicanas en materia de financiamiento de partidos y campañas en el extranjero?

Al respecto, debe precisarse que el órgano responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la ley, es el Instituto Federal Electoral, conforme con lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 68, 69, párrafo 1 y 82, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de ahí que corresponda a dicho instituto y no a este tribunal, la aplicación de las normas jurídicas nacionales en materia de financiamiento de partidos y campañas en el extranjero, ya que el tribunal ejerce una función jurisdiccional, consistente en la resolución en forma definitiva e inatacable de las impugnaciones que se presenten en contra de actos de naturaleza electoral; en consecuencia, sólo en el caso de ser impugnada la resolución correspondiente, este órgano jurisdiccional conocería del asunto.

En principio, la conducta de los participantes en un proceso electoral en el extranjero para elegir al Presidente de los Estados

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Unidos Mexicanos debe regirse por las leyes nacionales, en base a las cuales se podría sancionar a los contendientes.

Siguiendo el orden de los cuestionamientos formulados, se pide la opinión, en el caso de que las regulaciones legales mexicanas en materia de contratación de propaganda electoral en medios electrónicos –radio y televisión- no fuesen respetadas en el extranjero ¿Podría el Tribunal conocer y resolver los recursos que fuesen interpuestos?

En relación con esta interrogante, se estima que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sí tendría jurisdicción y competencia para conocer de asuntos de esa índole, si éstos son parte de alguna campaña electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, porque como se ha visto, este órgano jurisdiccional está facultado constitucional y legalmente para decidir las controversias que versen sobre los actos inherentes a dicha elección, siempre y cuando se satisfagan los requisitos de procedencia.

Se pregunta: si llegado el caso, en el desarrollo del proceso electoral mexicano en el extranjero, una persona incurre en actos que el Código Penal Federal de México tipifica como delito electoral, y esa conducta es denunciada ante el Tribunal, ¿A qué autoridad extranjera se deberá dar vista para el ejercicio de la acción penal?

En relación con ello, cabe puntualizar que la jurisdicción y competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra acotada al conocimiento y resolución de los medios de impugnación en materia electoral, de tal manera que no le correspondería conocer de denuncias sobre hechos posiblemente constitutivos de algún ilícito penal, ni existe base legal para considerar al Tribunal como receptor de denuncias.

También se cuestiona: ¿Está la Sala Superior facultada legalmente para recibir y resolver los medios de impugnación interpuestos en el extranjero?

Sobre el particular, anteriormente se comentaron las facultades constitucionales de la Sala Superior para conocer y resolver los medios de impugnación en materia electoral promovidos en el extranjero, en relación con la elección de Presidente de la República. El aspecto legal en su caso, sería

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

motivo de las adecuaciones sugeridas en líneas precedentes, pues sólo bajo dicho escenario esta jurisdicción estaría legalmente facultada.

En lo referente a ¿Cuáles serían los recursos humanos, materiales y económicos que el Tribunal Electoral requeriría para cumplir sus posibles responsabilidades ante el proceso electoral en el extranjero?

De realizarse las modificaciones legales sugeridas, en el sentido de que sea la Sala Superior quien conozca de todos los medios impugnativos que se promuevan en relación al voto de los mexicanos en el extranjero, con las previsiones presupuestales correspondientes, se estaría en posibilidad de hacer frente a las eventuales cargas de trabajo.

Finalmente se consulta si bajo el modelo de organización que para el Instituto Federal Electoral contiene la Minuta en comentario ¿Tendrá el Tribunal que abrir salas extraordinarias en el extranjero?

De acogerse las propuestas precisadas con anterioridad, se estima que no sería necesario instalar salas extraordinarias en territorio extranjero, en tanto que la Sala Superior conocería y resolvería todos los medios de impugnación inherentes a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de facilitar la presentación y el trámite de dichas impugnaciones.

Siendo nuestra convicción que la tarea jurisdiccional en materia electoral ha generado una nueva visión en la solución de conflictos políticos en el país, y se ha convertido en una herramienta del quehacer democrático de todos los que intervenimos en su constante actualización, esperamos que con el documento que se ha hecho llegar a esta Soberanía, puedan solventarse las inquietudes externadas, y refrendamos nuestra disposición a continuar con el diálogo respetuoso y enriquecedor de nuestras instituciones.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. ESTUDIO JURÍDICO DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO. ITAM. 14 DE ABRIL DE 2005.

No obstante que los servidores públicos de las instituciones convocadas hicieron referencia explícita y extensa a los aspectos jurídicos de la Minuta bajo estudio y dictamen -en particular resultan de enorme importancia y significado, en este aspecto, las expresadas por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral- las Comisiones Unidas, a través de sus presidentes, tomaron la decisión de solicitar un estudio jurídico a una institución universitaria de reconocido prestigio, que contara además con investigadores que, de preferencia, hubieran tenido alguna experiencia práctica en la materia electoral.

La tarea fue encomendada al Centro de Estudios de Derecho Público del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), institución que el 14 de abril del año en curso hizo entrega de los resultados.

Por su importancia y aportaciones, tanto para el dictamen de la Minuta proveniente de la Colegisladora, como para las bases constitucionales de la modalidad de la instalación de casillas en el extranjero o la del voto por correo que desde 1998 planteó el Grupo de Expertos convocados por el Instituto Federal Electoral, se transcribe íntegramente el informe de resultados del estudio realizado por el ITAM.

ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE RIGEN LA FUNCION ESTATAL DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES Y EL EJERCICIO DEL VOTO ACTIVO, EN RELACION CON LA EVENTUAL APROBACIÓN DE UNA MODALIDAD DE SUFRAGIO QUE PERMITA EL EJERCICIO DE ESE DERECHO, EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, A LOS CIUDADANOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. (Respecto de dos modalidades: la instalación de casillas en territorio extranjero – en lugares públicos o en las sedes diplomáticas mexicanas – o el voto por correo).

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

I. Antecedentes y bases del estudio.

Hace poco menos de una década se llevaron a efecto en nuestro país reformas constitucionales tendientes a diseñar un esquema legal, con las modalidades necesarias, para que los mexicanos residentes en el extranjero pudiesen sufragar en las elecciones federales, específicamente en las que se realizan para renovar el Poder Ejecutivo Federal.

La Cámara de Diputados aprobó en el presente periodo de sesiones reformas y adiciones a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que en la elección federal del 2006 los mexicanos que se encuentren en el extranjero puedan sufragar para elegir al Presidente de la República. En consecuencia, remitió a la colegisladora, Cámara de Senadores, la respectiva Minuta con proyecto de decreto.

Por tal motivo, las Comisiones unidas de Gobernación, Estudios Legislativos y Relaciones Exteriores con América del Norte de la Cámara de Senadores solicitaron a este Centro de Estudios de Derecho Público una opinión jurídica sobre los principios constitucionales y legales que rigen la función estatal de organizar las elecciones y el ejercicio del voto, en relación con la eventual aprobación de una modalidad de voto que permita el ejercicio de ese derecho, en la elección de Presidente de la República, a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, en particular respecto de dos posibles modalidades: la instalación de casillas en territorio extranjero (en lugares públicos o en las sedes diplomáticas mexicanas), o el voto por correo.

El Centro de Estudios de Derecho Público aceptó realizar el estudio solicitado bajo la premisa de que su contenido y alcance se constriñe estrictamente al análisis de los aspectos jurídicos constitucionales y legales pertinentes, sin entrar a consideraciones de otros ámbitos quizás igualmente importantes. En relación a las dos alternativas específicas señaladas por el Senado de la República (voto en casillas instaladas en el extranjero o voto por correo) se hacen algunas consideraciones particulares al final del presente documento.

II. Definiciones y principios constitucionales y legales que rigen la función estatal de organizar las elecciones y al derecho del voto activo.

II.a. Definiciones y principios constitucionales y legales que rigen la función estatal de organizar las elecciones.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Constitución mexicana, entre 1814 y 1990, no contuvo *definiciones y principios* específicos para el ámbito político-electoral como tampoco, en especial, sobre la organización de las elecciones o sobre el derecho al voto activo. Es a partir de las reformas de abril 1990 que se incorporaron a la Constitución⁹, adicionalmente a las normas y reglas que regían de manera general y tradicional a la organización de las elecciones y el derecho al sufragio, una serie de *definiciones y principios* que hoy son a los que debe sujetarse el ejercicio de la función electoral, el sufragio, así como el funcionamiento del IFE y, por tanto, deben quedar debidamente garantizados en el marco legal reglamentario¹⁰.

La *definición* básica en relación a la naturaleza de la función electoral que se adoptó en 1990, fue la que se incluyó en el artículo 41 del texto fundamental en el sentido de que la organización de las elecciones federales es una *función estatal*¹¹. Con ello se zanjó la discusión de muchos años sobre el depositario primigenio de la responsabilidad en la materia¹².

La segunda *definición* que se adoptó, y que resulta importante para este estudio, es la de haber encargado a un organismo público autónomo (después denominado en el COFIPE Instituto Federal Electoral), el ejercicio de esa función estatal.

La tercera *definición* consistió en el establecimiento a nivel constitucional de *principios* que desde entonces rigen al ejercicio de dicha función estatal electoral. Originalmente, dichos *principios* fueron los de: *certeza, legalidad,*

⁹ Reformas de 5 de abril de 1990 a los artículos constitucionales: 5°, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, Base 3ª.

¹⁰ Una buena referencia sobre definiciones y principios jurídicos se encuentra en Tamayo y Salmorán, Rolando, Razonamiento y Argumentación Jurídica, UNAM, México, 2004, págs. 101 a 105 y 111 y ss.

¹¹ Se puede aceptar que el término *función* (en este caso electoral) podría verse con dos enfoques: el primero desde el ángulo de las atribuciones o cometidos del Estado; el segundo, como ejercicio de ese cometido. La primera cuestión interesa a la esencia misma del *poder estatal*, es decir, lo que por derivación de ese *poder* y en ejercicio de su *Soberanía* se reserva el Estado como una atribución que le corresponde de manera directa e inmediata (al margen de que pueda contar para el ejercicio de tal atribución con la participación de otros sujetos, públicos o privados, individual o colectivamente considerados). El segundo enfoque refiere, por su parte, la forma en que se ejerce una atribución específica.

¹² Durante varios años se debatió sobre si la función electoral debía ser del Estado en los términos apuntados en la nota de pie de página anterior, o una función que se ejerciera bajo una regla de corresponsabilidad entre el Estado, partidos políticos y ciudadanos. Por ejemplo, con la reforma constitucional de 11 de diciembre de 1986 se retomó el tema de la corresponsabilidad, al determinarse en el artículo 60 del texto fundamental, tercer párrafo: "Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esa función y *la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos...*";

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

imparcialidad, objetividad y profesionalismo¹³. En 1994, ya iniciado el proceso federal electoral para renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los acontecimientos acaecidos entre enero y marzo hicieron necesaria una reforma más en abril de ese año¹⁴. Con esta reforma, en el tema que estamos revisando, se eliminó como principio rector el de *profesionalismo* y se agregó el de *independencia*. Finalmente, con la última reforma electoral de 1996¹⁵ se ratificó que: “*En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*”¹⁶

Adicionalmente, por estar íntimamente vinculado al tema de los principios, ha de tenerse en cuenta que también en 1996 se introdujo en el apartado IV del artículo 41 de la Carta Magna el principio de *constitucionalidad*, el cual junto con el de *legalidad* de todos los actos y resoluciones electorales deben quedar garantizados mediante un sistema de medios de impugnación; sistema que además de ese objeto tiene como finalidad dar definitividad a las diversas etapas del proceso electoral, así como el de *garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación*, en los términos previstos por el artículo 99 de la misma Constitución. De igual manera, en 1996 se reformó la fracción II del artículo 105 de la Constitución para remover la prohibición que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de acciones de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral, con lo que se complementó el sistema de justicia electoral de tal manera que toda ley, acto o resolución es justiciable desde el punto de vista de su legalidad o de su inconstitucionalidad.

¹³ Hemos sostenido en otros estudios y ahora lo reiteramos por resultar pertinente a lo que aquí se trata, que para efectos de centrar el tema de los principios constitucionales debemos distinguir entre dos clases de ellos: una primera clase consiste en el conjunto de los que se encuentran implícitos en la forma de Estado y de Gobierno que se ha adoptado para la Nación mexicana por las decisiones de los Constituyentes; la segunda clase son principios explícitos que se han incorporado a partir de la última década del siglo XX para regir la función estatal electoral. La segunda clase son principios explícitos que se han incorporado a partir de la última década del siglo XX para regir la función estatal electoral. Conforme nos fue requerido para este estudio, nos concretaremos al análisis de los descritos en segundo lugar.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación del 19 de abril de 1994.

¹⁵ Reforma a los artículos 36, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122; se adicionaron los artículos 98, 105 y 116; y se derogaron la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de reformas constitucionales de fecha 2 de septiembre de 1993 en el ámbito federal; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

¹⁶ Primer párrafo, in fine, del apartado III del artículo 41 constitucional vigente.

Resultan particularmente ilustrativas para entender el principio de constitucionalidad las explicaciones del maestro italiano Gustavo Zagrebelsky, de quien transcribimos a continuación los siguientes párrafos: “El objetivo es condicionar y, por tanto, contener, orientándolos, los desarrollos contradictorios de la producción del derecho, generados por la heterogeneidad y ocasionalidad de las presiones sociales que se ejercen sobre el mismo.” (...) ”Como la unidad del ordenamiento ya no es un dato del que pueda simplemente tomarse nota, sino que se ha convertido en un difícil problema, *la antigua exigencia de someter la actividad del ejecutivo y de los jueces a reglas generales y estables se extiende hasta alcanzar a la propia actividad del legislador.* He aquí, entonces, la oportunidad de cifrar dicha unidad en un conjunto de principios y valores constitucionales superiores sobre los que, a pesar de todo, existe un consenso social lo suficientemente amplio.” (...) ”*La ley, un tiempo medida de todas las cosas en el campo del derecho, cede así paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición.*” (...) “En la nueva situación, el principio de constitucionalidad es el que debe asegurar la consecución de ese objetivo de unidad.”¹⁷

Por su parte el principio de legalidad tiene dos grandes enfoques. El primero tiene que ver con el individuo en tanto particular frente al poder público, tal como lo explica José Ovalle Favela al diferenciar entre el principio de audiencia y el de legalidad (ambos recogidos en el artículo 16 constitucional) apoyándose a tal efecto en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el primero es indispensable respecto de los actos de molestia a los particulares (actos privativos), en tanto que “la garantía de legalidad es aplicable a cualquier acto de autoridad que afecte o infrinja alguna molestia a los particulares, sin privarlos de sus derechos (acto de molestia).¹⁸”

El segundo enfoque que es el que interesa a este estudio, por su parte, tiene que ver con la actuación de las autoridades, independientemente de que los actos o resoluciones resulten privativos o de molestia para un particular. El *principio de legalidad* así entendido, en expresión de don Gabino Fraga, “consiste en que ningún órgano del Gobierno puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.¹⁹” El hoy Magistrado Electoral José de Jesús Orozco, siguiendo la línea de los maestros Hans Kelsen y Ulises Schmill, explicita lo afirmado por el maestro Fraga respecto de este principio, de la siguiente manera: “El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado

¹⁷ Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Editorial Trotta, España, Tercera Edición, 1999, pág. 39.

¹⁸ Ovalle Favela, José, en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo III, Cámara de Diputados y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 2003, pág. 176.

¹⁹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 99

debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo “Estado de derecho” en sentido técnico.” (...) “Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en las relación entre estos actos de ejecución material y las normas individuales – decisión administrativa y sentencia – o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, así como entre la ley y la Constitución; las garantías de la legalidad de los reglamentos y de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan encomiables como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.²⁰”

Apoya las anteriores opiniones la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”²¹

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por su parte, entre algunas definiciones, ha publicado dos tesis de jurisprudencia de particular importancia que sin duda ilustran el contenido de este estudio

²⁰ Orozco Henríquez, José de Jesús, Diccionario Jurídico Mexicano, voz: *Principio de legalidad*, UNAM, México, 1984, págs. 216 y 217.

²¹ Apéndice 1995, Séptima Época, Segunda Sala, T III, Tesis 73, pág.52.

jurídico; una relacionada al principio de legalidad, la otra sobre los principios constitucionales y legales en general que se transcriben a continuación:

Bajo el rubro “PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”, el TEPJF fijó el siguiente criterio de jurisprudencia: “De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV, 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para

proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.”²²

Bajo el rubro “ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VALIDA”, el propio Tribunal Electoral señaló: “Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del TEPJF; por su parte el artículo 116 establece, en lo

²² Tesis S3ELJ 21/2001, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, del TEPJF.

que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la Soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.”²³

Existen pocos desarrollos, por parte de las autoridades electorales mexicanas, de los alcances de los demás principios enunciados. Se consideran conceptos “dados” y por lo tanto se invocan con frecuencia, pero en muy escasas ocasiones se define su contenido²⁴.

²³ Tesis S3EL 010/2001, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, del TEPJF.

²⁴ En el Diccionario de la Lengua Española se define por: CERTEZA. “1. Conocimiento seguro y claro de algo. 2. Firme adhesión de la mente a algo conocible, sin temor de errar.”; INDEPENDENCIA. “1. Calidad o condición de independiente. 2. Libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro. 3. Entereza, firmeza de carácter. “ (“INDEPENDIENTE. Que no tiene dependencia, que no depende de otro. 2. autónomo. 3. Dicho de una persona: Que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena. 4. adv. Con independencia. *Independiente de eso.*”); “IMPARCIALIDAD. Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.”; “OBJETIVIDAD. Cualidad de objetivo.” (OBJETIVO: Pertenciente o relativo al objeto en sí mismo

En el campo de la doctrina el Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, ha escrito sobre estos principios que “ ... el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al Derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución”. Por cuanto a los principios de *certeza y objetividad* manifiesta el mismo autor: “ ... exigen que los respectivos actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones ni adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias que en los mismos ocurren.” ... y con relación a los de *imparcialidad e independencia* dice: “El principio de imparcialidad exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia.” (...) “Por su parte, el principio de independencia – consagrado como tal a partir de la reforma de 1993 – propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a Derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia.”²⁵

El Instituto Federal Electoral (IFE) ha definido los principios constitucionales para el ámbito administrativo de su actuación; de la siguiente manera: “1. CERTEZA. Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a

con independencia de la propia manera de pensar o de sentir. 2. Desinteresado, desapasionado. 3. Que existe realmente fuera del sujeto que lo conoce. 4. Dicho de un síntoma: Que resulta perceptible. 5. objeto (fin o intento); 6. Blanco para ejercitarse en el tiro. 7. Cualquier otro objeto sobre el que se dispara un arma de tiro. 8. Punto o zona que se pretende alcanzar u ocupar como resultado de una operación militar. 9. Lente o sistema de lentes de los instrumentos ópticos, colocado en la parte que se dirige hacia el objeto.”

²⁵ El magistrado de la Sala Superior del TEPJF José de Jesús Orozco publicó ese trabajo en la revista Justicia Electoral del TEPJF, número 9, México, 1977, págs. 104 y 105. También puede verse para tener otras definiciones de los principios electorales el libro del Secretario General del TEPJF, Flavio Galván Rivera, Derecho Procesal Electoral, McGrawHill, México, 1997, pág. 70 y ss.

los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables. 2. **LEGALIDAD.** Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan. 3. **INDEPENDENCIA.** Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido. 4. **IMPARCIALIDAD.** Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política. 5. **OBJETIVIDAD.** Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.”²⁶

Es importante considerar que esas definiciones y principios constitucionales son norma obligatoria. Por ello, no debe confundirse el alcance que tiene el segundo párrafo del artículo 2º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que determina para los casos en que es necesario recurrir a la interpretación de sus normas que esto se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático, funcional, y en última instancia conforme a los principios generales del derecho²⁷, con el de los principios establecidos expresamente en el texto fundamental, los cuales tienen el carácter de normas jurídicas. Puesto de otra manera, el primer supuesto legal que permite acudir a los principios generales del derecho tiene que ver con las llamadas “lagunas de la ley”, por lo que solamente en ausencia de ella se pueden aplicar; mientras que los principios constitucionales expresos son, en sí mismos, “normas obligatorias” que deben cumplirse por todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias: al legislar, al ejecutar la ley, así como al resolver los conflictos que puedan presentarse.

²⁶ Página de internet: www.ife.org.mx,

²⁷ En este sentido ver por ser altamente ilustrativo: Clavel Arévalo, Estudios de Derecho Administrativo (particularmente el apartado “La doctrina de los principios generales del derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo”), Editorial Civitas, Madrid, España, 1992, pág. 47 y ss.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, el Congreso de la Unión al legislar en materia electoral debe asegurar que las normas que expide en la materia se ajustan estrictamente y cumplen con los principios constitucionales aludidos. En este sentido queda en su ámbito de responsabilidad, al establecer las normas jurídicas reglamentarias, que las mismas sean conformes a dichos principios (en todo caso, no debe perderse de vista que se puede impugnar la posible inconstitucionalidad de esas normas generales ante el Poder Judicial de la Federación).

Por otra parte, también en el ámbito de las definiciones y principios constitucionales que rigen la organización de las elecciones deben considerarse las introducidas también en 1996 para definir que: “*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases...*”²⁸.

En realidad esta adición lo que hizo fue elevar a rango constitucional lo que ya formaba parte de nuestro orden jurídico, toda vez que, entre otras normas internacionales²⁹, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁰ como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³¹, instrumentos ratificados por México, se establecieron disposiciones específicas en ese sentido. Esta referencia a los instrumentos internacionales

²⁸ Segundo párrafo del artículo 41 constitucional vigente.

²⁹ En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre adoptada en Bogotá, Colombia, en 1948, en su artículo XX se estableció lo relativo al “*Derecho de Sufragio y participación en el gobierno*”, en los siguientes términos: “Toda persona legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

³⁰ Adoptada mediante resolución del 22 de noviembre de 1969; aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980; el instrumento de adhesión es de fecha de 24 de marzo de 1981 y entró en vigor en esa misma fecha. Originalmente México estableció reserva al párrafo 2º del artículo 23 de la Convención, sobre el voto activo y pasivo así como sobre el derecho de asociación de los ministros de culto religioso. Posteriormente (con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2002) modificó la reserva para mantenerla solamente sobre el derecho pasivo de voto y el derecho de asociación de dichos ministros; ; en concordancia con el actual texto del artículo 130 constitucional.

³¹ Adoptado mediante resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU del 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976; publicación en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 1981 y e de erratas el 22 de junio de ese mismo año. Al igual que en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, originalmente México estableció reserva al artículo 25 del Pacto, sobre el voto activo y pasivo así como sobre el derecho de asociación de los ministros de culto religioso. Posteriormente (con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2002) modificó la reserva para mantenerla solamente sobre el derecho pasivo de voto y el derecho de asociación de dichos ministros; en concordancia con el actual texto del artículo 130 constitucional.

cobra singular importancia a la luz de la interpretación que la Suprema Corte ha hecho de la jerarquía de normas establecida en el artículo 133 de nuestro texto fundamental, por la cual concluyó que la Constitución es la Ley Suprema sobre la cual no existe norma alguna, pero también que los “tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local.³²” Por lo tanto, esos instrumentos internacionales se encuentran por encima, según la SCJN, de nuestras leyes federales, incluyendo el COFIPE.

Dicho lo anterior, a continuación se transcriben los artículos pertinentes al tema que estudiamos de ambos instrumentos internacionales que son derecho positivo mexicano, los cuales señalan:

- **La Convención Americana, en su artículo 23:**

“Derechos Políticos

- 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:**

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medios de representantes libremente elegidos;**

- b) de votar y ser elegidos *en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y***

- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

- 2. *La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, condena, por juez competente, en proceso penal.*”**

³² Tesis de Jurisprudencia, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, noviembre de 1999, tesis: P. LXXVII/99, pág. 46.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- El segundo instrumento internacional citado, conocido como Pacto de San José, en su artículo 25:

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

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

Como se puede apreciar, el artículo 41 de nuestra Constitución confirma la adopción de los conceptos de *elecciones libres, auténticas y periódicas* incorporados en los instrumentos internacionales, para reforzar el marco normativo nacional. En este sentido, los procesos comiciales deben llevarse a efecto con una periodicidad cierta y conveniente para que las autoridades producto de ellos gocen de la legitimidad que otorga el apoyo del electorado; deben por supuesto quedar exentos de cualquier factor que impida que los electores puedan sufragar con absoluta libertad, pero también debe garantizar que no se impida bajo un esquema razonable de libertad la participación de las organizaciones políticas, de tal manera que el régimen político-electoral en su conjunto garantice que la participación en la contienda comicial es real, en condiciones satisfactorias de equidad para todos los participantes y que el voto de los electores será respetado y contabilizado debidamente.

De manera última, pero no por ser menos importante, también ha de considerarse que conforme a las definiciones del artículo 41 constitucional, en el segundo párrafo de su apartado III: “El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, *independiente en sus decisiones y funcionamiento ...*” Esto refuerza el principio general de independencia de la función electoral, pero implica que el IFE no queda subordinado a Poder o instancia alguna (sea nacional menos si es extranjera) para desempeñar sus funciones.

II.b. El principio de igualdad ante la ley y la extraterritorialidad de la ley. Condiciones jurídicas que gravitan sobre el tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

En nuestro sistema jurídico existen dos temas que resultan fundamentales para el análisis y la posible decisión sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, cualquiera que sea el esquema o modalidad que se llegase a adoptar. Estos dos temas son: el *principio de igualdad ante la ley* por una parte; y el problema de la *extraterritorialidad de la ley*, por la otra.

El *principio de igualdad ante la ley* desborda el ámbito puramente electoral; pero le es aplicable de manera absoluta. Prácticamente existe una posición unánime de la doctrina constitucional respecto a la aplicación universal de este principio; sin embargo, también es reconocido de manera generalizada que el concepto de igualdad no ha sido único ni invariable. A continuación se citarán, para ilustrar el anterior aserto, a algunos tratadistas seleccionados por que se considera que sus posiciones resultan ilustrativas del debate en su conjunto, sin que ello signifique que así se pretende agotar el inmenso y complicado abanico de posiciones doctrinarias que existen sobre este tema.

Así, el profesor Angel Latorre considera que “.. llamamos justo a un acto o incluso a la ley misma, en cuanto respeta un criterio básico de igualdad”; y este criterio radica fundamentalmente para ese autor, siguiendo a Aristóteles (principio de que los iguales han de ser tratados como iguales y los desiguales como desiguales), en que: “Admitido que los casos análogos han de ser tratados análogamente y los desiguales en forma desigual, la cuestión está en determinar qué casos son análogos y cuáles no. Es decir, cuáles han de ser los criterios para establecer la semejanza o desemejanza.”³³

En cambio otro gran maestro español, Manuel Atienza, considera que el concepto es variado y multívoco por lo que inicia su análisis diciendo: “La expresión *igualdad* tiene, en el lenguaje jurídico, político y ético una amplia gama de significados.”³⁴, para desarrollar después los múltiples enfoques que se le han dado a dicha expresión, concluyendo que en la Constitución Española de 1978 existen al menos los siguientes conceptos de igualdad: a) igualdad de trato; b) igualdad material o igualdad *en la ley*; c) igualdad *ante la ley*; d) igualdad política o igualdad en la participación; y e) igualdad en el resultado de la distribución.

³³Latorre, Angel, Introducción al Derecho, Ariel, Barcelona, 1991, pág. 44.

³⁴Atienza, Manuel, Introducción al Derecho, Distribuciones Fontamara, edición corregida, México, 1998, pág. 92 y ss.

En lo que nos interesa, este destacado autor considera la distinción entre dos tipos de igualdad política y de democracia; para él “una cosa es la igualdad en los procesos de elección de los representantes políticos para elegir o ser elegido (artículo 23 de la Constitución) – que es lo que caracteriza a la democracia representativa; y otra cosa es la igualdad política entendida como reparto igual del poder político entre los miembros de la sociedad, que es lo que define a la democracia directa o participativa.” También distingue entre la *igualdad política*³⁵ de la *igualdad ante la ley* y la *igualdad en la ley* de la siguiente manera: “La igualdad ante la ley viene a coincidir, en amplia medida, con lo que antes se ha denominado justicia del acto: implica que las normas deben aplicarse de manera igual a casos iguales, lo que, a su vez, presupone la existencia previa de normas generales, es decir, de normas cuyos destinatarios son, al menos potencialmente, todos los miembros de una comunidad (por ejemplo, todos los ciudadanos de un Estado). Pero la igualdad ante la ley – una de las conquistas históricas de la burguesía – no es una noción puramente formal, en cuanto supone también, o ha llegado a suponer, la exigencia de que la ley no discrimine por razones de nacimiento, raza, sexo, religión, etcétera.” (...) “La igualdad en la ley implica todavía algo más, a saber, la exigencia de que la ley nos haga , o contribuya a hacernos, *efectivamente* iguales; ..es decir se trata de que la ley persiga como objetivo igualarnos en cuanto a ciertas características (asegurando unos mínimos económicos, sanitarios o educativos), lo que supone, ya que las características de base son distintas, que el trato debe ser desigual. Esta idea de igualdad material, pero limitada, esta vinculada –como luego veremos – al estado social, intervencionista, de Derecho y con los denominados derechos económicos, sociales y culturales.”³⁶

Por su parte el constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa sostiene: “Jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, en número *indeterminado*, que se encuentren en una *determinada* situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado. En otras palabras, la igualdad desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentran.”³⁷ Y concluye: “En síntesis, la igualdad desde el punto de vista jurídico implica la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos o contraer obligaciones, cualitativamente, propios de todos

³⁵ Este autor español entiende por igualdad política “en cuanto a igualdad para participar en los procesos de elaboración de las normas jurídicas”. Idem. Pág. 98

³⁶ Idem. Pág. 98.

³⁷ Burgoa O., Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1972 , pág. 273.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

aquellos sujetos que se encuentren en su misma situación jurídica determinada.”³⁸

La Constitución mexicana establece tal principio de igualdad en varios de sus artículos (fundamentalmente en los siguientes preceptos: 1º, 3º, 4º, y 13). Adicionalmente, varios instrumentos internacionales establecen el principio de igualdad³⁹, entre ellos los que ya hemos comentado antes respecto al principio de legalidad, que en el tema de igualdad preceptúan lo siguiente:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 26:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

También en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se redactó el artículo siguiente:

**“Artículo 24. Igualdad ante la ley.
Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”**

En este tema que analizamos la SCJN ha fijado, entre muchos criterios sobre la igualdad ante la ley, una tesis que parece muy relevante para este estudio. Bajo el rubro IGUALDAD. LIMITES A ESTE PRINCIPIO, sostiene:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma

³⁸ Idem. Pág. 276.

³⁹ En materia política deben tenerse presentes tanto la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, adoptada en Nueva York el 31 de marzo de 1953, ratificado por México en 23 de marzo de 1981; y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, también adoptada en Nueva York el 20 de diciembre de 1952 y ratificada por México el mismo 23 de marzo de 198; instrumentos que postulan la igualdad política entre mujeres y hombres, así como genéricamente la igualdad entre ellos en materia de derechos humanos.

situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deben ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, esta aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.⁴⁰

Se cierran estas consideraciones sobre el *principio de igualdad* con la transcripción de algunos conceptos de José Woldenberg y Luis Salazar. Para esos autores: “La igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos es el segundo valor fundamental de la democracia moderna. Este valor no significa que se cancelen todas las diferencias o incluso desigualdades de corte económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros y, por ende, la preeminencia política de los primeros sobre los segundos. Por eso es un principio básico de los procedimientos que cada ciudadano tenga derecho a un voto y sólo a un voto, y que ningún voto valga más que los demás.”; y señalan: “Pero el valor de la igualdad política no sólo se realiza en los comicios: implica, por lo contrario, que todo ciudadano goza de los mismos derechos y de las mismas obligaciones y, por consecuencia, que no existan grupos, clases o capas sociales privilegiadas

⁴⁰Tesis de Jurisprudencia 1ª./J.81/2004, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XX, octubre de 2004, pág 99. El subrayado lo puso el autor de este trabajo.

con derechos políticos especiales, lo que explica que las normas jurídicas democráticas tengan que ser universales al disponer los derechos y las obligaciones de todos los ciudadanos, y que nadie – persona o grupo – pueda pretender colocarse por encima del imperio de la legalidad. Siendo estas normas universales, su aplicación deberá ser igualitaria, sin excepción de personas o intereses específicos.” (...) “La igualdad democrática, por ende, no se opone a las diferencias sociales y culturales; tampoco impide las distinciones por mérito o por capacidades de determinado tipo. No es una igualdad *igualitarista* o uniformadora, que pretenda abolir el pluralismo y la diversidad constitutivos de las sociedades modernas....Lo único que excluye taxativamente es la pretensión de convertir las diferencias en privilegios y las desigualdades en coartada para someter a otros seres humanos, pues se basa en el supuesto esencial de que ninguna diferencia o desigualdad puede justificar una presunta superioridad política o un pretendido derecho exclusivo de autoridad sobre los demás, y de que, por lo tanto, ningún ser humano vale políticamente más que otro... la igualdad democrática implica una ética de la equidad en el trato social, es decir, un reconocimiento y respeto estricto de los derechos civiles y políticos de todos y cada uno de los ciudadanos, independientemente de su edad, sexo, fe religiosa, ocupaciones o rango socioeconómico. En este sentido, la cultura democrática promueve un trato igualitario, equitativo, hacia todos los seres humanos, y rechaza toda ideología racista, sexista, o clasista que sostenga la sedicente superioridad natural de una raza, de un género o de una clase social”.⁴¹

De igual manera, la *extraterritorialidad de la ley* (o, en su caso, *territorialidad*) se vuelve un tema fundamental en relación al voto de los mexicanos en el extranjero. En tanto la mayoría de las normas que se llegaren a expedir con ese propósito tendrán que aplicarse, necesariamente, fuera del ámbito de la Soberanía y jurisdicción del Estado mexicano, es incontestable que enfrentamos el problema de cuál sería el alcance que tendrían dichas normas jurídicas, las demás de carácter administrativo-electoral que dictara el IFE con base en ellas y, respecto del sistema contencioso electoral, en tanto se aplicaran en el extranjero.

La Doctrina mexicana (y también la extranjera) en el ámbito del Derecho Internacional, acepta de manera generalizada que la figura de la extraterritorialidad aplicada a personas integrantes de los servicios diplomáticos de los Estados, bienes y cosas (locales afectos a las misiones diplomáticas, vehículos, documentos, archivos, etcétera), así como las

⁴¹ Salazar Luis y Woldenberg José, Principios y Valores de la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1993, págs. 30 y 31.

personas dedicadas a esos servicios en el extranjero hoy es una ficción, dado que conforme a la Convención de Viena de 1961 (y otros instrumentos internacionales posteriores), lo que existe es un sistema de inmunidades para personas, bienes y cosas⁴².

Por tanto, la extraterritorialidad con este enfoque no resultaría aplicable al asunto que estudiamos en tanto se vea en relación con las sedes físicas y funcionarios diplomáticos (con excepción de lo relativo a contratación de locales adicionales y servicios, traslado de documentación y materiales, etcétera, para realizar recepción de los votos de los ciudadanos en el extranjero); sin embargo, la extraterritorialidad tiene otro ángulo como excepción al *principio de territorialidad de las leyes* que si importa y tiene vigencia plena para las relaciones jurídicas que nacen de leyes nacionales que se pretende tengan aplicación fuera del territorio del Estado generador de las mismas.

Este *principio de territorialidad* significa que “...ciertas normas que emanan de las autoridades competentes de un Estado se aplican a todas las personas, actos y hechos jurídicos ubicados o celebrados en los límites del territorio de dicho Estado.” (...) “Existen, en la actualidad, dos elementos que nos permiten determinar la competencia legislativa internacional de un Estado: su territorio y sus nacionales. El campo de aplicación de sus leyes se determina entonces en función e estos dos elementos: la territorialidad y la personalidad. Una norma es territorial si su ámbito de aplicación es espacial y se limita al territorio del Estado; es personal si se dirige a una cierta clase de personas (con un *status* jurídico específico), estén o no dentro de los límites del territorio del Estado del cual emanan; en este último caso se dice que la ley sigue a la persona.” (...) “La territorialidad de una ley se define, entonces, en función del órgano legislador que la emitió y no en absoluto, ya que una norma territorial en cierto Estado puede recibir aplicación fuera del territorio de dicho Estado, si un país extranjero prevé su aplicación por medio de una regla de conflicto para darle solución a un problema de conflicto de leyes.”⁴³

El problema de la aplicación del derecho fuera del territorio o jurisdicción del Estado del que emana conlleva otros que escapan al enfoque central de este

⁴² Ver, por ejemplo: Sepúlveda, César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 158; y Rodríguez y Rodríguez, Jesús, voz: Extraterritorialidad, en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, págs. 172 y 173; Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 228 y ss.

⁴³Ver: Belair, Claude, voz: Territorialidad de las Leyes, Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit. pág. 266.

estudio como son: el del *territorialismo*⁴⁴ (aplicación del derecho nacional sobre el extranjero), el carácter que se le puede reconocer (como derecho o como hecho), la interpretación y la prueba cuando se aplica el derecho extranjero, etc.

Lo cierto es que de legislarse el voto de los mexicanos en el extranjero, bajo la modalidad que sea, habrá aspectos delicados, inclusive, problemas serios a resolver, que tienen relación con los principios de *extraterritorialidad* o *territorialidad* (según se quiera ver).

Existen algunos precedentes interesantes de nuestros tribunales en esta materia, de entre los cuales, por resultar pertinente y claro, se cita el siguiente:

“LEYES PROCESALES. PRINCIPIO GENERAL QUE RIGE SU APLICACIÓN EN EL ESPACIO. El Principio general que rige la aplicación de la ley procesal en el espacio, consiste en que la normatividad aplicable es la del territorio donde se actúe. Para limitar o excluir el imperio de esta regla, es necesario que exista una disposición expresa que contenga casos específicos de excepción, en los que se autorice la aplicación del derecho extranjero. De modo que si no existen disposiciones legales expedidas por el legislador mexicano, o tratados o convenciones aprobados conforme a la Carta Magna, en los que se contemple que ciertos actos de los órganos jurisdiccionales mexicanos se atengan a las leyes procedimentales extranjeras, éstas, no pueden ser aplicables. Como ejemplo de tal permisión de extraterritorialidad, se puede citar el contenido de la convención de La Haya, en donde se estableció que los jueces de los países que la suscribieron, al remitir una carga rogatoria a los de otro país, pueden pedir que el acto procesal encomendado se lleve a cabo de acuerdo

⁴⁴No se debe olvidar que en México se sigue manteniendo un sistema basado en el *territorialismo*, por el cual priva, de manera general, la aplicación del derecho mexicano sobre el de otros Estados en el territorio nacional. Esta regla general se encuentra en el Código Civil Federal, que establece en su artículo 12: “Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se someten a dichas leyes, salvo cuando estas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.” Así en los artículos 13 y 14 fija las reglas generales para la aplicación del derecho extranjero en México.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

con las leyes procesales vigentes en el país del requerimiento.”⁴⁵

II.c. Definiciones y principios constitucionales y legales que rigen el ejercicio del derecho de voto activo.

Por lo que hace al derecho de voto activo nuestro sistema constitucional establece las definiciones y principios siguientes:

El artículo 35 de la constitución estatuye, en lo que nos interesa, que son prerrogativas del ciudadano “votar en las elecciones populares”. Por su parte el artículo 36 establece como obligación de los ciudadanos: “votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.

El último precepto constitucional citado se modificó con la reforma publicada el 22 de agosto de 1996, para eliminar la expresión “en el distrito electoral que le corresponda”, como demarcación electoral para ejercer el derecho al sufragio, de tal manera que se removiera el obstáculo que, algunos esgrimían existía en ese precepto, para el voto de los mexicanos en el extranjero. Con base en esa reforma, al adecuarse el COFIPE en noviembre del mismo año citado, se introdujo un artículo transitorio (Octavo), por el que se instruía a la Secretaría de Gobernación a establecer el programa conforme al cual se crearía el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, para su utilización en el proceso electoral federal de 2000; de igual manera, se ordenó que el IFE integrara una comisión de especialistas que se abocara al estudio de las modalidades para el voto de los mexicanos en el extranjero, para proponer ante las instancias competentes las reformas legales pertinentes⁴⁶.

⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Tesis Aislada, Tomo VII, febrero de 1991, pág. 181. En el mismo sentido ver las tesis: EXTRATERRITORIALIDAD DE LAS LEYES., Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Quinta Epoca, Tesis Aislada, Tomo XXXVIII, pág. 428.; LEYES DE LOS ESTADOS. TERRITORIALIDAD DE LAS. Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Quinta Epoca, Tesis Aislada, Tomo XXXVII, pág. 1729

⁴⁶ Como se conoce, lo anterior se cumplió por parte del IFE, al haberse elaborado el estudio correspondiente; sin embargo, a la fecha no se ha establecido el Registro ni expedido la Cédula, como tampoco concretado la parte legislativa para hacer efectivo el voto de los mexicanos en el extranjero. Una cuestión importante es que el legislador de 1996 pensó la solución del voto de los mexicanos en el extranjero sobre la base del Registro Nacional de Ciudadanos y de la Cédula respectiva.

La reforma de hace poco menos de una década que comentamos reforzaba la intención de facilitar el voto de los electores mexicanos fuera del territorio nacional, pues en realidad la ley electoral rompió la definición constitucional del voto dentro del distrito electoral del domicilio del elector hace muchos años⁴⁷, permitiendo el voto de los llamados “electores en tránsito” primero mediante el sistema de *listas adicionales* en las mesas de casilla y después *en casillas especiales*.

Por otra parte, en 1977⁴⁸, entre otras muchas definiciones importantes, se estableció en el texto constitucional que el *voto activo* (sufragio es el concepto que usa la Constitución) debe ser: *universal, libre, secreto y directo* (el COFIPE establece adicionalmente a esas cuatro características la de ser *personal e intransferible*⁴⁹).

Como ya se ha señalado, diversos instrumentos internacionales ratificados por México como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁰, establecieron disposiciones sobre las características del voto activo: La Convención Americana en su artículo 23 señala:

- 3. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:**
 - a) ...**
 - b) de votar y ser elegidos *en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y***
 - c) ...”**

⁴⁷ Por lo menos desde la primera Ley electoral (2 de julio de 1918) posterior a la Constitución de 1917, se estableció una excepción para votar en otra casilla a favor de los militares; y por reforma de 28 de diciembre de 1963 al artículo 84 de la Ley Electoral Federal de 1951, se estableció la posibilidad del voto fuera del lugar del domicilio.

⁴⁸ La reforma política de 1º de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial del 6 de ese mes y año, entre las modificaciones que introdujo, se encontraba la adición de cinco párrafos al artículo 41 constitucional, de los cuales el tercero era idéntico al hoy segundo párrafo, primera frase, del apartado I del artículo 41 constitucional vigente.

⁴⁹ Artículo 4, párrafo 2 del COFIPE.

⁵⁰ También recuérdese que en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Toda persona legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. **La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad,**

nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, condena, por juez competente, en proceso penal.”

- El Pacto de San José en su artículo 25 dispone:

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

a)

b) ***Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;***

c) ... ”

Ahora bien, cada uno de los principios que se atribuyen al sufragio han sido motivo de análisis amplio y se ha llegado a consensos bastante uniformes sobre sus alcances. A continuación referimos algunas de las definiciones de ellos que consideramos son lo suficientemente claras y certeras para identificar claramente los alcances que tienen cada uno de esos conceptos.

Es generalmente aceptado que la universalidad del voto existe “cuando no se restringe ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (capacitario). El sufragio universal significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos – sin discriminación de grupos sociales específicos – que cumplen determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles y políticos e inscripción en el censo). Fuera de estas condiciones de carácter técnico, cualquier otra resulta inadmisibles o incompatible con la universalidad del sufragio, que hoy constituye una conquista irrenunciable de los Estados democráticos.”⁵¹

⁵¹ Arnaldo Alcubilla, Enrique, Diccionario Electoral, CAPEL, México, 2003, pág. 1208. En Boja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Tomo II, FCE, México, 2003, pág. 1325, se puede encontrar la siguiente descripción del voto universal como aquel: “que otorga a un amplio sector social el derecho de participar e

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La condición de voto libre se presenta “cuando no esta sujeto a presión intimidación o coacción alguna.”⁵²

El voto es secreto “cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en que sentido ha manifestado su voluntad. El principio del voto secreto se opone a la emisión pública o abierta del voto así como el voto al dictado, por aclamación o por mano alzada.”⁵³

El voto directo “es aquel en el que el elector se pronuncia por la persona que ha de representarle en la Cámara legislativa, mientras que en el indirecto presupone la elección de un compromisario que, en un momento ulterior habrá de proceder a realizar la elección definitiva.”⁵⁴

Finalmente se puede afirmar que la adición del COFIPE a las calidades reconocidas constitucionalmente al voto en el sentido de que es *personal e intransferible* subrayan su característica de ser personalísimo, por lo que solo el titular del mismo puede ejercerlo, sin que se admita posibilidad alguna de representación para su emisión, ya sea con o sin la voluntad del titular⁵⁵.

II.d. Conclusiones sobre los efectos en las definiciones y principios aplicables en materia electoral por la implantación del voto en el extranjero.

Se debe partir de la base de que la decisión de abrir el voto para la elección Presidencial (decisión que en sí misma, al restringirse solamente a esa elección, conlleva ya una diferenciación respecto del voto en territorio nacional), implica la renuncia a la aplicación cabal de las definiciones y principios constitucionales y legales establecidos en México; las experiencias de otros países pueden ser muy enriquecedoras en lo operativo, pero siempre habrá de tenerse presente que nuestras elecciones están sujetas a esas normas jurídicas que condicionan su organización, desarrollo y vigilancia, en tanto regulan el ejercicio de la función estatal electoral.

imponer el menor número posible de restricciones para votar. Los requisitos han sido reducidos al mínimo compatible con el ejercicio de la función democrática en que el sufragio consiste”.

⁵² Diccionario Electoral, op.cit., pág. 1209

⁵³ Fernández Segado, Francisco, Diccionario Electoral, CAPEL, México, 2003pág. 1245 y 1246.

⁵⁴ Idem. Pág. 1249

⁵⁵ Descripción de Fernando Franco, Centro de Estudios de Derecho Público, ITAM, trabajo aún no publicado.

Conforme a lo anteriormente señalado es evidente que, independientemente del esquema o modalidad que se adopte, el establecimiento del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero no implica que se eliminen pero sí que se presente una *dilución* significativa en el alcance y efecto de varios de los principios fundamentales que establece la Constitución para las elecciones en sí mismas, para el ejercicio de la función electoral, y para el funcionamiento del propio IFE.

Al abrirse el voto en el extranjero la certeza, objetividad, imparcialidad y sobre todo la independencia se reducen considerablemente; así mismo, la legalidad queda condicionada al problema de la aplicación extraterritorial.

Aún en el escenario más optimista, uno en que se encontrara toda la buena voluntad y deseo de cooperación de los Estados (particularmente los Estados Unidos de Norteamérica) con los que tendríamos que establecer acuerdos, entendimientos, convenios o tratados para poder desarrollar la elección o por lo menos la votación en sus territorios, las autoridades mexicanas no contarán con la posibilidad de ejecución directa de sus determinaciones; como tampoco del ejercicio coactivo directo de facultades en el extranjero.

Por tanto, debe asumirse que el IFE, en sentido estricto, no será totalmente independiente en su funcionamiento dado que en el extranjero deberá contar con el apoyo de las autoridades nacionales de los países en que actúe, en mayor o menor grado según la modalidad de voto que se elija, para cumplir con sus atribuciones y funciones.

De igual manera, debe asumirse que no podrá haber el ejercicio pleno de los principios rectores en el extranjero en materia de financiamiento, gastos, campañas, acceso a medios, entre otros, pues al margen de la imposibilidad material que existirá para ello, no será posible jurídicamente sancionar a personas de otra nacionalidad (sea que tengan la del Estado en que se esté actuando o de otro distinto) que en territorio extranjero incurran en violación a nuestras leyes; lo cual no invalida que en el caso de nuestros connacionales sí se pueda aplicar nuestro derecho, con las limitaciones que impone que actúen o se encuentren fuera de nuestras fronteras.

En lo que hace al principio de igualdad ante la ley se puede concluir, de manera general, que un sistema de voto en el extranjero que establece modalidades respecto del régimen general que se aplica en el territorio nacional del Estado, por sí mismo, no resultaría violatorio de tal principio; la experiencia de derecho electoral comparado en la materia es muy amplia. Lo importante para dilucidar conforme a nuestro marco constitucional si un

esquema o modalidad específica respeta los extremos razonables para ser considerada igualitaria y equitativa tendría dos vertiente: a) que el régimen excepcional no vulnere los principios rectores de la elección al extremo de que ello pueda afectar los comicios en su integridad y, en vía de consecuencia, se afecten significativamente o se anulen los derechos del resto de los electores que están sujetos al régimen ordinario o general; y b) que en tanto se da un trato distinto a los que son desiguales para darles las oportunidades que se correspondan con su situación, ese trato desigual no conceda privilegios insostenibles o injustificados (aún pretendidamente sustentados en la desigualdad) frente a los demás. El principio de igualdad democrático básico efectivamente es: un individuo un voto; pero también la forma para la emisión del voto puede privilegiar grados de desigualdad (justificados o injustificados).

En relación al sufragio, según el modelo que se adopte, podría presentarse también una disminución en la efectividad de los principios constitucionales que lo rigen. Al analizar más adelante las dos modalidades: voto en casilla y voto por correo, se amplían los comentarios al respecto.

III. Modalidades del voto en casilla y de voto por correo de los mexicanos en el extranjero.

III.a. Voto en casilla en el extranjero.

El voto en casilla en el extranjero representa la reproducción de un esquema si no igual sí similar al que existe para recibir el voto de los ciudadanos en territorio nacional. Se conocen experiencias de otras naciones en este sentido, más debe considerarse que ninguna representa la complejidad que tendría dicha modalidad para el caso mexicano, dado que no existe ningún otro país en que la cantidad potencial de electores nacionales en un país extranjero (concretamente en Estados Unidos) rebase una cifra crecientemente multimillonaria que representan igual número de votos potenciales, el propio día de la jornada electoral⁵⁶.

Al margen de los graves problemas logísticos y de operación, que han hecho notar el IFE y la Secretaría de Relaciones Exteriores, es evidente que un sistema de casilla representa una situación de debilitación respecto de los principios constitucionales, fundamentalmente, de certeza e independencia

⁵⁶ Para ilustrar este problema se pueden revisar las comparecencias recientes del IFE y de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante las Comisiones unidas del Senado y los datos por ellos aportados.

que rigen el ejercicio de la función electoral por parte del organismo electoral; los de libertad y autenticidad de la elección y, también del de legalidad (en tanto se enfrenta el problema de extraterritorialidad en la aplicación de la ley nacional).

Entre otras muchas cuestiones relevantes se puede resaltar: en primer término, que parecería que con la afluencia de votantes (aún en un escenario pesimista) en varios puntos de la Unión Americana, las instalaciones de las embajadas y consulados serían insuficientes para la instalación y funcionamiento de las casillas electorales, lo que representaría la necesidad de convenir tanto con las autoridades federales como locales (estatales y a nivel de condados u otros) las autorizaciones respectivas para instalar casillas en otro (u otros) lugar (es), lo que significaría, en vía de consecuencia ineludible, someterse a las condiciones y obligaciones que las mismas impusiesen para otorgar las autorizaciones o permisos conducentes; por otra parte, la transportación (de ida y regreso de materiales, documentación y, sobre todo, de expedientes electorales), distribución, control y resguardo de la documentación y materiales electorales, una vez en territorio extranjero quedaría sujeta a las legislaciones y regulaciones del país respectivo; por supuesto, en ningún caso (aún existiendo tratados, convenios, acuerdos o entendimientos) sería pensable que las autoridades mexicanas del IFE, muy en especial los presidentes de casilla, pudiesen contar con facultad alguna sobre las fuerzas públicas de seguridad, o sobre autoridades políticas o administrativas, para hacer frente a situaciones emergentes, no solamente de desorden sino también, por ejemplo, para cambiar de sede las casillas si es necesario ante cualquier contingencia el día de la jornada electoral, o para impedir actos de proselitismo, propaganda, inducción por cualquier vía al voto el propio día de la jornada electoral (incluyendo prácticas como presión física o moral, coacción, cooptación o compra de la voluntad del elector); además de que se dificultaría la representación igualitaria de los partidos políticos; otro aspecto que se complicaría, aunque quizás tenga respuestas y soluciones más fáciles y efectivas, es la integración de las mesas de casilla, la capacitación de los funcionarios y la logística para la entrega de la documentación y materiales electorales a cada uno de los presidentes y, en su caso, la integración de las casillas el día de la jornada electoral si los funcionarios designados no se presentasen.

Adicionalmente, existe un problema muy serio, jurídico y de logística: recibida la votación en las casillas en el extranjero, como se haría el escrutinio y cómputo, asumiendo que la elección por la que se podría votar es únicamente la de Presidente de la República. ¿Cómo se identificaría, en su caso, el distrito electoral al que se deben adicionar dichos votos (dado que el

artículo 41 en su apartado III último párrafo, señala que: “El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a (...) cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales,.. “)? ¿Cómo se trasladarían los expedientes electorales para que el miércoles siguiente a la elección se contara en cada distrito electoral con la votación de los ciudadanos mexicanos que votaron en el extranjero y que según su domicilio en México deben ser computados en cada uno de los 300 de dichos distritos electorales? ¿Cómo se podría impugnar la votación de una casilla instalada en el extranjero, si nuestro sistema dice que en la elección presidencial se pueden impugnar “los resultados consignados en los actas cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético”⁵⁷?

Como se ha afirmado, todos los anteriores cuestionamientos y otros no consignados expresamente por considerarlos menores, podrían eventualmente tener respuestas y soluciones razonables (por supuesto dejando de lado los aspectos insalvables que ya se han mencionado), pero los proyectos hasta ahora conocidos, no las contienen y, se puede afirmar, resultan inviables jurídica y operativamente, para el proceso electoral federal del 2006.

III.b. Voto por correo en el extranjero.

El voto por correo de los mexicanos elimina varios de los problemas que se presentan con la modalidad de voto en mesas de casilla que se enuncian en el apartado anterior (dejando de lado los aspectos insalvables que se han mencionado). No obstante, no se debe dejar de señalar que implica un régimen excepcional frente a los ciudadanos mexicanos que residen en territorio nacional y que votarán aquí. Por tanto, existen algunos aspectos que es necesario resolver de la mejor manera posible.

Un primer aspecto, que tiene que ver con la igualdad ante la ley, es la justificación de establecer un sistema de voto por correo en el extranjero y no en territorio nacional. Es evidente que como se vio anteriormente el principio de igualdad ante la ley admite, por naturaleza, excepciones para establecer las diferencias o modalidades necesarias para regular situaciones jurídicas de quienes (o lo que es) desigual; pero ello requiere de la justificación

⁵⁷ Artículo 50, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

objetiva para hacer la diferencia. Puesto de otra manera, en el caso que comentamos es incontestable que para instaurar el voto de los ciudadanos que residen en el extranjero se tienen que establecer las excepciones y modalidades, respecto del régimen general que rige para los electores que se encuentran en el territorio nacional, que le den viabilidad jurídica, operativa e, inclusive, política. Pero en el otro extremo, el principio de igualdad ante la ley impone la necesidad de darle las mismas facilidades que se les dan para votar a los ciudadanos en el extranjero a los que se encuentran en el territorio nacional si ello es posible sin vulnerar en forma alguna los principios a que se deben sujetar las elecciones y el ejercicio de la función estatal de organizarlas. Por ello, si se llegase a resolver que el voto por correo es la forma más conveniente y pertinente de abrir el derecho al sufragio activo de los connacionales que han salido para residir fuera del país; y, por otro lado, se concluye que por razones de falta de capacidad o ineficiencia de la infraestructura nacional, imposibilidad operativa, u otros motivos fundados, introducir el sistema de voto por correo en el país pusiese en duda la concreción de cualquiera de los principios de autenticidad, legalidad, certeza o independencia, principalmente, de las elecciones, entonces se justificaría que aquel sistema diseñado para los mexicanos en el extranjero no se aplique en el territorio nacional. Lo cual debe quedar plenamente acreditado para que no haya duda de su eficacia y validez jurídica.

También en relación al principio de igualdad ante la ley debe tenerse presente que los esquemas planteados, que se conocen, sobre la instauración del voto por correo se está considerando esa posibilidad únicamente para un sector – los ciudadanos mexicanos *residentes* en el extranjero – lo que significa que los ciudadanos en tránsito o que tienen domicilio pero no residencia en el extranjero, no podrán votar a través de esta modalidad. En este caso la decisión, desde un punto de vista jurídico, deberá sustentarse en argumentos que acrediten las razones por las cuales no es posible abrir también a esos connacionales la opción de voto por correo (se puede intuir que podría haber razones de seguridad para esos nacionales mexicanos que, es probable que en muchos casos, no tienen regularizada su situación migratoria; como también razones de debilitamiento de la certeza, objetividad e independencia de la elección, de abrirse el esquema a un número de electores potencialmente indeterminado).

El otro aspecto que debe verse como total respecto a un sistema de voto por correo para los ciudadanos que radican en el extranjero es el de *asegurar el secreto del voto, su calidad de directo, y la certeza a partir de que la autoridad electoral mexicana recibe el sobre con la boleta del elector de que será, en su momento, legal y debidamente computado.* Debemos asumir que,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

como se ha señalado, será imposible garantizar antes de ese momento el secreto, la emisión personalísima y directa, así como la libertad en la manifestación de la voluntad del ciudadano mexicano, por lo que cada uno de los que ejerzan su voto allende las fronteras deberá saber que él es el único responsable de que se cumplan con todos esos principios y, en su caso, de denunciar cualquier anomalía.

III. VALORACIÓN DE LAS COMISIONES UNIDAS.

Con en base en lo expresado por las distintas autoridades señaladas, en las discusiones sostenidas por los miembros de la Comisión y enriquecidos por los elementos aportados tanto por el estudio jurídico solicitado ex profeso para los fines del presente análisis, así como de la opinión de distintos expertos, los integrantes de las Comisiones Unidas, presentamos los siguiente elementos valorativos:

Instituto Federal Electoral

Indudablemente, el Instituto Federal Electoral es el organismo más involucrado con los ordenamientos contenidos por la Minuta en estudio.

Estas Comisiones Unidas coinciden en que efectivamente el IFE tiene el mandato constitucional de garantizar que los comicios en el extranjero se apeguen a los cinco principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Las consideraciones emitidas por el Instituto tienen como objetivo determinar si los alcances de la Minuta permiten el cumplimiento de los principios rectores.

En este orden de ideas el Consejero Presidente señala los siguientes obstáculos para la cabal aplicación de la propuesta de reforma que son de: 1) técnica legislativa; 2) aplicación extraterritorial de la ley; 3) modelos de organización

electoral; 4) certeza y definitividad del proceso electoral y 4) Planeación y presupuestación del proceso electoral 2005-2006.

Los obstáculos de técnica legislativa que se advierten de la Minuta son por ejemplo, implementar reglas electorales fuera del país pues no se consideran las dificultades que esto acarrea respecto del padrón, las mesas directivas de casilla; además de las condiciones geográficas y técnicas a fin de que exista la misma confiabilidad que en el territorio nacional; y de la carencia de facultades legales de la autoridad para realizar actos jurídicos en el extranjero.

La Minuta implicaría una aplicación extraterritorial de la ley sin los debidos acuerdos internacionales para esos efectos. No sería posible aplicar sanciones o fiscalizar las conductas ilícitas en el extranjero contra disposiciones del COFIPE como lo son, por ejemplo, la contratación publicidad electoral o aportaciones económicas.

La Minuta presenta lagunas que podrían vulnerar el principio de certeza por lo que se refiere a la fiscalización de los recursos en torno a la regulación de las campañas en el extranjero y la falta de mecanismos para impugnar decisiones administrativas.

Finalmente, la planeación y presupuestación del proceso electoral del 2005-2006 plantea retos difíciles de anticipar como lo son la capacitación electoral; la instalación de órganos electorales en el extranjero y los costos que todo ello acarrearía.

Los impedimentos expresados por el Consejero Presidente coinciden con las apreciaciones de estas Comisiones Unidas, por lo que la aprobación de la Minuta, en sus términos, se traduciría en comprometer seriamente las instituciones que han alcanzado una fortaleza reconocida a nivel internacional.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Para las Comisiones Unidas adquiere una particular relevancia la consideración hecha por el Secretario de Relaciones Exteriores respecto del alcance extraterritorial de la legislación propuesta y las posibles consecuencias de tal fenómeno. El Canciller señaló que "al replicar la organización de las elecciones en el exterior la reforma es extraterritorial, pues pretende aplicar la legislación electoral mexicana fuera de nuestro país". Es relevante igualmente su afirmación en el sentido de que es poco probable que otras naciones acepten que el proceso se desarrolle en su territorio, regulado por leyes mexicanas, renunciando a la vigencia de su propia legislación.

Eventualmente este punto sería materia de una delicada y particularmente prolongada negociación diplomática que, si el Legislativo así lo dispusiera, el Ejecutivo se vería en la necesidad de emprender. Pero el asunto sobre el que era preciso asumir una posición que podríamos denominar "de previo y especial pronunciamiento", por su trascendencia, es el de la posible extraterritorialidad de la normatividad contenida en la Minuta.

A ese respecto, hemos efectuado una cuidadosa compulsión entre los aspectos sobre los cuales formuló comentarios el Secretario Derbez y el texto del proyecto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que contiene la referida Minuta y efectivamente hemos podido constatar que se siguió un procedimiento a lo largo de todas las modificaciones, consistente en extender para su aplicación en territorio extranjero, el contenido de la legislación actualmente aplicable en nuestro país para la preparación y organización de las elecciones federales.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como resultado de este método, sería necesario que las autoridades electorales nacionales realizaran tareas como el empadronamiento en el exterior, con la consecuente contratación de personal y establecimiento de módulos y oficinas; pero adicionalmente supone la ejecución de tareas de vigilancia respecto de las actividades de campaña de los candidatos y sus seguidores para que cumplan con las disposiciones aplicables en México.

Igualmente impone limitaciones en la materia, como puede ser la contratación de tiempos en radio y televisión que difícilmente serían exigibles a los nacionales de otro país. Esta sola situación obliga a una reflexión muy profunda en relación con las implicaciones que podría tener la adopción de un criterio de esta naturaleza en las relaciones internacionales.

El punto en cuestión es particularmente relevante para el Senado de la República que comparte responsabilidades en la materia con el Presidente de la República. Aprobar una legislación que pretenda aplicarse fuera de las fronteras nacionales, aún mediante el expediente de suscribir convenios internacionales específicos para lograr tal objetivo, implica la aceptación de un principio que, por congruencia, abriría la posibilidad de que se sometieran a conocimiento de este cuerpo legislativo, tratados cuyo contenido estableciera el compromiso de nuestro país de aceptar la vigencia de normas extranjeras en su territorio.

Por ese motivo, las Comisiones Unidas no son partidarias de la aprobación del mecanismo propuesto. Los senadores que las integramos estamos convencidos de la necesidad de que se lleve a la práctica el propósito expresado por el Congreso desde la reforma al artículo 36 de la Constitución, efectuada en 1996, para hacer posible el voto de la mexicanos en el extranjero, pero al mismo tiempo compartimos la certeza de que el procedimiento consistente, como lo señaló en una frase el Secretario Derbez, de "replicar la organización de la elecciones en el

exterior" no es la manera idónea de realizar el mencionado objetivo. Ello nos conduce a la necesidad de efectuar estudios tendientes a encontrar fórmulas que sin recurrir a la extraterritorialidad, permitan recoger la voluntad electoral de quienes se encuentran fuera del país. Es evidente que este problema no ha sido resuelto todavía en condiciones que hagan factible su operación en el corto plazo. De ello resulta que, con independencia de que se abran caminos para avanzar en esa tarea, la Minuta como está formulada en este momento, y como ha sido puesta a consideración de esta Honorable Cámara, no permitiría ser aprobada puntualmente en sus términos.

Otro aspecto sustantivo de la presentación del Secretario Derbez, motivo de especial consideración por parte de las Comisiones Unidas, se refiere a la limitación de tiempo que impondría la Minuta. Consideramos que sería muy delicado emitir una ley que obliga a la autoridad electoral, con apoyo de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, a instalar una estructura electoral, principalmente en los Estados Unidos de América, en virtud de la alta concentración de la población de origen mexicano, estructura que equivaldría aproximadamente a la décima parte del aparato electoral existente en el país; tomando en cuenta que el proceso de fotocredencialización y registro de electores debe empezar el próximo mes de junio de este año, lo que implica que se contaría cuando mucho con dos meses para preparar y organizar todo este proceso. Por eso, llegamos a la conclusión de que sería materialmente imposible que la autoridad electoral logre dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Minuta.

Por otra parte, y de la mano con el escaso tiempo con el que se contaría para poder instrumentar todo lo dispuesto en la Minuta en cuestión, es también de primordial importancia hacer hincapié en la limitación de recursos materiales lo que hace económicamente inviable la aplicación y ejecución de las reformas al Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que el presupuesto asignado para el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero es únicamente de 200 millones de pesos en el presente ejercicio, cifra que, evidentemente, es insuficiente para poder solventar todas las acciones necesarias para llevar a cabo el proceso electoral del 2006 en el extranjero, como lo sería, entre otras muchas cosas, la renta de locales, la contratación de personal, compra de equipos y materiales para las tareas que se requieran llevar a cabo.

El artículo séptimo transitorio de la Minuta establece que todos los procedimientos necesarios para hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero tendrán que sufragarse "de acuerdo a la disponibilidad que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación para el voto de los mexicanos en el extranjero, en los ejercicios fiscales 2005 y 2006", pero como acabamos de señalar, el presupuesto previsto para este efecto no alcanzaría ni para la instalación de módulos para la fotocredencialización y el registro de los electores y según cálculos hechos por la Secretaría de Relaciones Exteriores se requeriría un millón de dólares al mes y habría que credencializar una persona cada segundo y medio.

Otro aspecto señalado por el Secretario Derbez que ha sido objeto de un cuidadoso estudio realizado por estas Comisiones Unidas es la necesidad de concertar, por parte de la Secretaría a su cargo, diversos acuerdos de carácter internacional con múltiples autoridades de diferentes niveles, principalmente en los Estados Unidos, pero también en muchos otros países. Hemos tomado en cuenta la complejidad para celebrar negociaciones con tantas y distintas autoridades de diversos niveles, lo que nuevamente se agrava por la limitación del tiempo con el que se cuenta para efectuarlas. Asimismo, estamos de acuerdo en que se presentarán enormes dificultades para lograr su pleno cumplimiento, suponiendo que llegaran a firmarse, ya que su fuerza vinculatoria es relativa, por lo que la

elección mexicana podría quedar sujeta a la discrecionalidad de autoridades de otros países.

En consecuencia, sería riesgoso para la confiabilidad de las elecciones presidenciales, realizar el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero de acuerdo a las normas establecidas en la Minuta que se ha puesto a nuestra consideración.

El Secretario Derbez también resaltó el problema que implica la selección discrecional de ciudades en el extranjero. El análisis de este punto nos llevó a la conclusión de que efectivamente, como lo señaló el Secretario, pueden presentarse un sinnúmero de impugnaciones pues se alegaría la inconstitucionalidad del precepto que le da atribuciones al Consejo General para ordenarle a la Junta General Ejecutiva hacer estudios y formular proyectos para determinar los países y las ciudades en el extranjero en donde se llevará a cabo la elección para Presidente de la República, ya que ésta disposición atenta contra la garantía de igualdad, pues se introducirían criterios dispares y posiblemente arbitrarios para definir cuáles ciudadanos mexicanos que radican fuera del país podrán votar y cuáles no.

Se ha argumentado que en cualquier caso actualmente no existe un trato igual a los ciudadanos que residen en México de aquellos que viven fuera, pues los primeros sí pueden votar y los segundos no. Pero en este caso lo fundamental es la hipótesis normativa a la que se aplica el precepto, pues existiendo la misma hipótesis, la disposición que de ella se derive debe ser idéntica, de acuerdo a las normas vigentes, todos los ciudadanos mexicanos que "se encuentren en territorio nacional" pueden votar, y todos aquéllos que no lo estén, carecen de esta posibilidad. Sin embargo, una vez introducido el derecho de votar desde el exterior, debe hacerse posible para todos los ciudadanos mexicanos que estén fuera de

México emitir su voto, sin distinción alguna en cuanto al país o a la ciudad en la que residan.

El Secretario Derbez hizo hincapié también en las posibles consecuencias que pudieran surgir en el ámbito penal, pues si se presenta algún disturbio el día de la elección, o durante las campañas electorales de los candidatos, o se comete algún ilícito como el robo de paquetes electorales, se plantea la cuestión de ante qué autoridades se presentarían las denuncias. Lo más lógico sería que se presentaran ante las autoridades locales, que resolverían los casos de acuerdo a su propia legislación, entonces podría haber intromisión de autoridades y jueces extranjeros en nuestro proceso electoral pues los delitos se habrían cometido en su territorio. A esto debe añadirse la dificultad para hacer cumplir las disposiciones en materia de financiamiento de campañas pues no podría controlarse la aportación de recursos a los candidatos y a los partidos políticos por parte de sus simpatizantes que radican en el extranjero y el mismo problema surgiría en la contratación de tiempos de radio y televisión, pues las empresas respectivas están sujetas a un marco legal y a autoridades distintas a las mexicanas, y de ninguna manera podríamos obligarlas a cumplir con nuestras normas.

Finalmente, nos enfrentaríamos a la dificultad adicional de que es poco probable que otros países aceptaran que nuestro proceso electoral se desarrolle dentro de su territorio, pero siendo regulado por las leyes mexicanas, y renunciando a la vigencia de su propia legislación. Ello reitera lo que ya se comentó con anterioridad, en cuanto al carácter extraterritorial de esta reforma, lo que la hace incompatible con los principios sostenidos por la política exterior de México, que siempre ha rechazado la aplicación de las leyes de un país fuera de su territorio, principios que son indispensables para la protección de nuestra Soberanía.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La participación del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado Eloy Fuentes Cerda, fue precisa y contundente al expresar que las modificaciones al COFIPE contenidas en la Minuta no son compatibles con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por lo que la emisión del voto en el extranjero carecería de la tutela jurisdiccional efectiva.

Las Comisiones Unidas advierten que dado que todos los actos de la autoridad son impugnables, no solamente el voto se vería desprotegido de la tutela jurisdiccional sino todos los actos de la autoridad que vayan en contra de los intereses tanto de los partidos políticos como de los particulares.

La intervención del Magistrado Presidente, al advertir sobre las carencias de la Minuta respecto a la legislación de medios de impugnación, hace un puntual análisis de lo que sería necesario en el ámbito jurisdiccional para su cabal aplicación; sin embargo, en ningún caso son parte del contenido de la Minuta, aún cuando resulta sumamente valioso referirse a ella toda vez que por sí mismas nos permiten notar la ausencia de esta materia en el contenido de la misma.

El Magistrado Presidente reconoce la imposibilidad de garantizar los principios rectores de la jurisdicción electoral a la luz de la Minuta en comento; es decir que no sería posible cumplir los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, conforme al mandato contenido en la base IV del artículo 41 de la Constitución Federal. Las imposibilidades que el Magistrado Presidente advierte tienen que ver principalmente con la extraterritorialidad de la ley y la imposibilidad de ejercer ciertas actividades jurisdiccionales fuera del territorio nacional.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

IV. CONCLUSIÓN

Es cierto que en el ejercicio de la función legislativa, el H. Congreso de la Unión actúa con independencia respecto de los demás poderes públicos y de las instituciones que, en adición a ellos, forman parte del Estado Mexicano. Sin embargo, esa delicada responsabilidad debe ejercerse, tratándose de la formación o reforma de leyes secundarias, en primer lugar, con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El H. Congreso de la Unión, cada una de sus Cámaras, debe atender además a consideraciones de muy diverso orden, según la materia de que se trate, a fin de verificar la aplicabilidad de las normas contenidas en las leyes que crea o reforma.

La reforma y adición a diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que propone la Colegisladora en la Minuta bajo estudio y dictamen plantea un modelo de organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones federales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para ser aplicado en el extranjero.

Sin embargo, de las opiniones vertidas y documentos aportados por los representantes del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores; del estudio elaborado por el Centro de Estudios de Derecho Público del Instituto Tecnológico Autónomo de México, así como por las numerosas opiniones publicadas por muy variados especialistas en la materia electoral, estas Comisiones dictaminadoras estiman que el modelo electoral planteado en la Minuta de la Colegisladora para aplicarse al voto de nuestros connacionales en territorio extranjero no resulta viable de aplicación, por lo que los integrantes de las Comisiones coincidieron en la necesidad de modificar lo necesario para lograr el propósito que le dio origen.

V. PROPUESTA

Estas Comisiones Unidas coinciden con el espíritu y objetivos que animaron a la Colegisladora en su búsqueda de una solución para hacer factible el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

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

Sin embargo, quedó pendiente el tema del voto de los mexicanos en el extranjero que con el fenómeno migratorio adquirió para México características únicas. Hoy en día, según las estimaciones más recientes, casi 11 millones de mexicanos, nacidos en México, residen fuera de nuestras fronteras. De ellos, se estima que el 98 por ciento residen en Estados Unidos de América, y de esa cifra, según estimaciones del IFE, entre 2.5 y 4 millones están empadronados y tienen credencial para votar lo que, en principio, debe ser asumido como señal de que mantienen con México un lazo de identidad ciudadana.

En 1990 el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue considerado como digno de análisis en la reforma electoral de aquél año, y volvió a presentarse en la reforma electoral de 1994. Sin embargo, las condiciones

imperantes en aquellos años y el desacuerdo prevaleciente entre los actores políticos hicieron imposible avanzar en la construcción de una fórmula que permitiese a los mexicanos en el extranjero ejercer su derecho al sufragio.

En la reforma electoral de 1996 se produjo un primer avance concreto al reformarse la fracción III del artículo 36 Constitucional para suprimir el requisito de votar en el distrito electoral que corresponda al ciudadano y remitir la regulación específica del derecho al voto a la ley de la materia. En ese mismo año, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) introdujo una disposición transitoria por la que se dejó abierta la puerta para el posible ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial del año 2000.

Por consenso de los participantes en aquella reforma se decidió que, en su caso, el ejercicio del voto en el extranjero sería solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que la reglamentación específica se produciría una vez que el Instituto Federal Electoral contara con estudios sobre posibles modalidades de voto en el extranjero y que la Secretaría de Gobernación hubiese realizado las tareas conducentes al funcionamiento pleno del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, establecidos en la Constitución en 1990.

Al iniciar el proceso electoral federal 1999-2000, los estudios habían sido realizados, pero ni el Registro Nacional de Ciudadanos ni la Cédula de Identidad Ciudadana habían sido puestos en operación, lo que determinó la cancelación de cualquier proyecto de solución para la elecciones federales de 2000.

Una vez concluido el proceso electoral federal del año 2000, el artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposición

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, concluyó su vigencia.

Entre 1998 y 2004, fueron presentadas ante el H. Congreso de la Unión 16 iniciativas de reforma al Cofipe para reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Ello da testimonio del interés e importancia que los partidos políticos, los grupos parlamentarios y el propio Ejecutivo Federal –que presentó el año pasado una iniciativa en esta materia– siguen teniendo en el tema. En esos mismos años, se ha incrementado la participación de organizaciones de mexicanos que desde el extranjero, especialmente y por razones obvias en Estados Unidos de América, promueven las reformas legales necesarias para concretar su aspiración de participar en los procesos comiciales de su país.

Fue por ello que las Comisiones Unidas no se conformaron con atender las razones que señalan los problemas advertidos sobre la propuesta aprobada por la Colegisladora.

Nos comprometimos a realizar un esfuerzo, en un tiempo por demás limitado, para encontrar una solución que hiciera posible el ejercicio del derecho al voto, en la próxima elección de Presidente de México, a nuestros compatriotas que residen en el extranjero.

No era admisible que por falta de mayor estudio, o por intereses circunstanciales, la solución siguiera difiriéndose, frustrando de nueva cuenta un esfuerzo que abarca ya casi una década. Sabedores de que existen múltiples experiencias internacionales y un acervo de estudios realizados por diversos especialistas mexicanos, nos dimos a la tarea de buscar el respaldo jurídico y técnico necesario para construir una solución factible y oportuna.

Concebimos la expansión del derecho al voto para los mexicanos que residen en el extranjero, en primerísimo lugar en Estados Unidos de América, como el paso inicial de una política nacional de respaldo y reconocimiento a su condición de ciudadanos mexicanos a los que diversas circunstancias, que esperamos sean superadas en el futuro inmediato, alejaron de nuestro territorio.

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

La limitación de tiempo ha sido, quizá, el mayor obstáculo que enfrentamos los integrantes de las Comisiones que suscribimos el presente Dictamen, no solamente para idear una solución que estuviese sólidamente sustentada, tanto en sus bases jurídicas como para su instrumentación práctica, sino ante todo para que fuese factible de aplicar en el más corto plazo, es decir antes del inicio del próximo proceso electoral federal, considerando además la norma constitucional que dispone que las reformas a las leyes electorales deben quedar aprobadas y promulgadas, a más tardar, 90 días antes del inicio del proceso.

No dudamos que otras posibles soluciones pudiesen ser instrumentadas contando con el andamiaje constitucional y legal, nacional e internacional –acuerdos, tratados, convenios- que les de sustento, así como con el tiempo que las autoridades electorales requerirían para su conocimiento, dominio y aplicación de lo que podría llegar a constituir un aparato electoral tan complejo y vasto como el que tenemos en México; pero el factor del que no dispone el Senado de la

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

República es tiempo, a menos que la solución vuelva a diferirse para el 2012 o el 2018.

Este fue el reto que las Comisiones Unidas enfrentamos.

Partimos para tal efecto de los consensos establecidos en 1996, mismos que la Minuta de la Colegisladora recoge y hace suyos.

Que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero sea solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conservando así congruencia con las normas que regulan el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos en tránsito dentro del territorio nacional el día de la jornada electoral, y que los requisitos establecidos por la ley para todos los ciudadanos en territorio nacional, sean igualmente cumplidos por los ciudadanos que residen en el extranjero: estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con Credencial para Votar.

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

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

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

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

que el ciudadano residente en el extranjero de aviso con oportunidad a la autoridad electoral, cumpliendo requisitos mínimos, a fin de que ésta disponga de condiciones y tiempo para preparar todo lo necesario y hacer posible la emisión del sufragio en el extranjero.

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

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

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

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

En primer lugar, establece los mismos requisitos para el ejercicio del derecho al sufragio para todos los ciudadanos mexicanos, independientemente del lugar en

que se encuentren. Estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con Credencial para Votar son los dos requisitos que de manera general seguiría contemplando el Código en la materia para todos los ciudadanos.

En segundo lugar, la modalidad de voto por correo iguala a los ciudadanos en el extranjero en su oportunidad y posibilidad de ejercer el derecho al sufragio, pues esa posibilidad depende, además del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, de tener disponible el servicio postal que les permita enviar y recibir los documentos y materiales electorales involucrados en el proceso. Ni la cercanía –o lejanía- de las sedes diplomáticas o consulares mexicanas en el extranjero, respecto del lugar de residencia del ciudadano interesado, ni su ubicación en un lugar con alta densidad de mexicanos en el extranjero, o su residencia en lugares con muy reducida población mexicana, serán condicionante para el ejercicio de su derecho.

Igual oportunidad de votar tendría el mexicano que vive en el condado de Los Ángeles, en Estados Unidos de América, que el ciudadano que reside en Tokio, Japón. Lo único que ambos tendrán que utilizar es el servicio postal de los respectivos países en que se encuentran. A este respecto cabe señalar que, por vez primera, el personal diplomático y consular de México en el extranjero podrá ejercer su derecho al voto desde los países en que se encuentra adscrito, sin necesidad de viajar a México el día de la elección.

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

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

En conclusión, la modalidad de voto por correo propuesta para los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero es una forma para igualarlos con los que residimos en territorio nacional, asegurando y preservando los principios constitucionales aplicables a la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

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

En estricto respeto a la Colegisladora, las Comisiones Unidas decidieron agotar primero la tarea de estudio de la Minuta por aprobada por los CC. Diputados, antes de abrir cualquier exploración de alternativas. Por ello, fue hasta la última semana del pasado mes de marzo, una vez cumplidas las comparecencias de los funcionarios del Instituto Federal Electoral, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la Minuta recibida por el Senado de la República el 24 de febrero del año en curso,

que se adoptaron los primeros acuerdos en búsqueda de una solución, informando de ello a los integrantes de las Comisiones Unidas y a los coordinadores parlamentarios de cada grupo.

De común acuerdo, se decidió invitar a un pequeño grupo de reconocidos especialistas en la materia electoral, quienes de manera objetiva e imparcial accedieron a estudiar las modalidades de voto en el extranjero para proponer la que, a su juicio, resultara idónea, factible y oportuna para ser instrumentada en el proceso electoral federal inmediato siguiente.

Después de estudiar el tema, los especialistas convocados coincidieron en que la modalidad más adecuada para explorar era la del voto a distancia por correo, misma que ya había sido planteada en el estudio elaborado para el Consejo General del Instituto Federal Electoral en 1998. Coincidieron también en que muchos de los argumentos vertidos por las autoridades electorales y por la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de la modalidad de voto en casillas instaladas en territorio extranjero, contenida en la Minuta de la Colegisladora, eran extensivos a la modalidad de voto en casillas instaladas en las sedes diplomáticas de México en el extranjero.

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

consulares y al personal consular, conforme a la diversa Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).

Pero incluso dejando de lado ese aspecto fundamental, por el número potencial de electores mexicanos residentes en Estados Unidos de América y por su dispersión en el territorio de aquél país, resultaría inevitable que –aún en la modalidad de casillas instaladas en las sedes diplomáticas y consulares- para asegurar los principios rectores de la función electoral, el Instituto Federal Electoral tendría, ineludiblemente, que instalar órganos responsables de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral mexicano en el territorio de aquél país, con las negativas consecuencias que las propias autoridades se encargaron de explicar al Senado de la República y que están ampliamente expuestas en el documento elaborado por el Consejo general del IFE, que este Dictamen reproduce íntegramente en capítulo anterior.

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

Después de sus análisis y de compartirnos sus conclusiones, los especialistas sugirieron explorar con todo detalle, desde todos sus ángulos, la modalidad de voto por correo. De común acuerdo con los presidentes de las Comisiones Unidas, fue

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

elaborado el borrador de un posible Libro Sexto del Cofipe, en el que se contendrían las normas que regularían esa modalidad de voto en el extranjero.

Para avanzar con firmeza en una solución factible, y aprovechar la excelente disposición del IFE, del Tribunal Electoral y de la Cancillería para dar su apoyo técnico al Senado de la República en esta tarea, los presidentes de las Comisiones Unidas solicitaron a los titulares de dichas instituciones designaran al personal que pudiese analizar la modalidad bajo estudio y aportaran sus valiosos comentarios.

A lo largo de tres semanas integrantes de la Junta General Ejecutiva del IFE, encabezados por la Secretaria Ejecutiva del Instituto; el Secretario de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral y la Consejera Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores mantuvieron contacto casi cotidiano con los especialistas y con los presidentes de las Comisiones Unidas y acudieron a varias reuniones de trabajo que contaron con la asistencia de distinguidos senadores de todos los grupos parlamentarios.

De esta manera ha sido posible elaborar un proyecto alternativo de reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, común en sus propósitos, diferente en la modalidad de voto, con la Minuta proveniente de la Cámara de Diputados. La propuesta conceptual de solución fue presentada a la consideración de la reunión plenaria de las Comisiones Unidas de Gobernación, Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos celebrada el 19 de abril pasado y sirve de base para el Proyecto de Decreto contenido en el presente Dictamen.

Una vez aprobado por la mayoría de los senadores integrantes de las Comisiones Unidas que lo suscriben, el presente Dictamen se presenta a consideración del

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Pleno de la Cámara de Senadores con el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La técnica legislativa utilizada por las Comisiones Unidas responsables del estudio y dictamen de la Minuta procedente de la Cámara de Diputados, esta apegada a lo establecido en el inciso e) del artículo 72 constitucional,

VI. CONTENIDO DE LA MODIFICACION

La modificación que, en lo fundamental, se propone introducir a la Minuta proveniente de la Colegisladora consiste en la adición de un Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el que se contengan, de manera integral y armónica, las disposiciones que regularán el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La modalidad de voto propuesta por esta modificación es la de voto por correo.

Queremos hacer notar que esta modalidad es, para quienes viven fuera de nuestro territorio, la más cercana a sus costumbres y prácticas de vinculación y contacto con sus familiares o amigos en México. Nuestros connacionales, especialmente en Estados Unidos de América, ha utilizado el correo como medio usual para enviar a sus familias todo tipo de mensajes; incluso, hasta hace pocos años, era medio usual para el envío de remesas.

Según estudios de diversas instituciones académicas, nuestros connacionales en Estados Unidos de América, se familiarizan muy pronto con la ubicación y servicios de las oficinas postales, y cuentan, en la mayoría de los casos, con buzones postales cercanos a sus lugares de residencia.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El procedimiento propuesto se distingue por su sencillez y por asegurar que, de manera integral y directa, el Instituto Federal Electoral realice, en territorio nacional, todos los actos necesarios para hacer posible el ejercicio del derecho al voto en el extranjero.

Solamente la emisión del voto, por parte de cada ciudadano, tendrá lugar en el extranjero.

Motivo de especial estudio por estas Comisiones Unidas fue el aspecto relativo a los principios establecidos en el artículo 4º del Cofipe respecto a las características del voto. No escapa a nuestra visión que el secreto del voto, asegurado plenamente conforme al sistema electoral en territorio nacional, podría pensarse que queda en entredicho en territorio extranjero.

Al respecto, además de las consideraciones que contiene el estudio elaborado por el Centro de Estudios de Derecho Público del Instituto Tecnológico Autónomo de México, que se contiene íntegro en el cuerpo del presente Dictamen, queremos llamar la atención sobre el doble aspecto del “secreto” del voto.

El secreto del voto es una garantía, un derecho, para el ciudadano, y una ineludible obligación para la autoridad. Un ciudadano que, en nuestro territorio, diera a conocer el sentido de su voto, no estaría cometiendo falta alguna. En cambio, si la autoridad violase el secreto del voto, estaría cometiendo una grave falta.

Votar en el extranjero, teniendo en su poder la boleta electoral, no cancela, en sí mismo, el secreto al voto que el ciudadano tiene como derecho, en todo caso, deja el ejercicio de ese derecho a su personal decisión.

La solución que se propone hace posible que, con las normas y procedimientos necesarios, la autoridad electoral asegure y garantice, el secreto del voto emitido por los ciudadanos que residen en el extranjero, desde el momento mismo que la boleta electoral contenida dentro de un sobre cerrado llegue a su poder.

Queremos hacer notar que cualquier modalidad de voto en el extranjero, como acertadamente lo señala el estudio jurídico del ITAM, antes citado, implica riesgos provocados por la pérdida de control de parte de la autoridad electoral nacional sobre etapas, actividades o actos del proceso electoral. La solución factible es, a juicio de las Comisiones Unidas, la que enfrenta esos riesgos acrecentando al máximo el tramo bajo control directo de la autoridad en nuestro propio territorio y reduce, en consecuencia, al mínimo estrictamente indispensable los actos que, por ser realizados en el extranjero, quedarán fuera de su control o jurisdicción inmediata y directa.

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

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

Pasaremos ahora a explicar, de manera resumida, las etapas y actos relevantes que se propone regular en el nuevo Libro Sexto del Cofipe, relativo al ejercicio del

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

derecho al voto por los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, haciendo antes una pequeña nota de técnica legislativa: la Colegisladora propuso adicionar al Cofipe un Libro Noveno; sin embargo, desde hace varios años los libros Sexto, Séptimo y Octavo del Cofipe están derogados.

Como señalamos antes, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que decidan ejercer su derecho al voto en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, deberán estar previamente inscritos en el padrón electoral y contar con credencial para votar.

Entre el 1º de octubre del año previo, y el 15 de enero del año de la elección, los interesados deberán dar aviso por escrito al IFE de su intención de votar, solicitando su inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero y su baja, temporal, de la lista que corresponda a la sección electoral del distrito en que se encuentra ubicado su domicilio en México.

Para tal efecto, el IFE pondrá a disposición de los interesados, en internet, en embajadas y consulados en sitios públicos adecuados, en México y en el extranjero, el formato correspondiente.

El interesado deberá enviar, por correo certificado, junto con su solicitud, copia fotostática de su credencial para votar y un documento en el que conste el domicilio en el extranjero que, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, manifiesta al IFE para efecto de que, en su caso, le sea enviada la boleta electoral.

El plazo para que el IFE reciba las solicitudes vence el 15 de febrero del año de la elección.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Verificado el cumplimiento de los requisitos antes señalados, el Registro Federal de Electores (RFE) procederá a elaborar las listas nominales de electores residentes en el extranjero, ordenados conforme a su domicilio, sección y distrito en territorio nacional, según los datos asentados en su credencial para votar. Esto para efecto del cómputo distrital de la votación para Presidente recibida del extranjero a que nos referiremos más adelante.

Además, el RFE elaborará esos mismos listados ordenados bajo el criterio de país y domicilio manifestado por el ciudadano en el extranjero, con la exclusiva finalidad de permitir al IFE el envío a cada ciudadano, por correo certificado con acuse de recibo, de la boleta y demás material electoral necesarios para que ejerza su derecho al voto.

Los partidos políticos tendrán derecho a revisar las listas nominales de electores residentes en el extranjero, pero ese derecho lo ejercerán exclusivamente en las oficinas centrales del Registro Federal de Electores y mediante el uso de medios electrónicos. No se entregará a los partidos copia –ni impresa ni en medios magnéticos o digitales- de esos listados. Lo anterior por razones de seguridad y confidencialidad de la información que al IFE proporcionen los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Entre el 16 de febrero y el 19 de mayo del año de la elección, el Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos a través de la Comisión Nacional de Vigilancia, realizará las actividades conducentes hasta llegar a la declaración, por parte del Consejo General del IFE, de la validez de las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

Entre el 30 de enero y el 20 de mayo, el IFE realizará los actos necesarios para la aprobación de los formatos de boleta electoral, actas y demás documentos y

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

materiales necesarios para el ejercicio del voto en el extranjero. Ordenará la impresión de las boletas electorales, documentos y demás material electoral y preparará el envío correspondiente, por correo certificado con acuse de recibo, a cada ciudadano inscrito en la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

A más tardar el 20 de mayo del año de la elección, la Junta General Ejecutiva del IFE deberá haber concluido el envío de boletas electorales al extranjero.

Recibida en su domicilio en el extranjero la boleta electoral, acompañada del instructivo para su legal y correcto uso, el ciudadano marcará el cuadro que corresponda a su preferencia, doblará la boleta y la colocará dentro del sobre que el IFE le ha enviado para ser remitido al propio Instituto. Bajo su más estricta responsabilidad, en el más breve plazo, el ciudadano enviará al IFE el sobre que contiene la boleta electoral por correo certificado.

El plazo para la recepción de los sobres que contienen las boletas electorales vencerá veinticuatro horas antes del inicio de la jornada electoral.

Conocido en el mes de febrero del año de la elección el universo de electores residentes en el extranjero que votarán en la elección presidencial y el distrito electoral al que corresponde su credencial para votar, el IFE dispondrá lo necesario para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que actuarán como funcionarios en mesas de escrutinio y cómputo que serán instaladas el día de la jornada electoral, en el local del IFE que éste mismo determine, en el Distrito Federal. Los partidos políticos designarán un representante por cada mesa y además representantes generales.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Habrará, al menos, una mesa de escrutinio y cómputo por cada distrito electoral para el que existan electores registrados en el extranjero. Cada mesa será responsable del escrutinio y cómputo de hasta 1,500 votos.

El día de la jornada electoral, a las 17 horas, los ciudadanos seleccionados como funcionarios de las mesas de escrutinio y cómputo procederán, en presencia de los representantes de los partidos políticos, a su instalación. A las 18 horas darán inicio al escrutinio y cómputo conforme al procedimiento establecido con todo detalle en el artículo 291 del nuevo Libro Sexto del Cofipe.

Concluido el escrutinio y cómputo de las mesas correspondientes a cada distrito electoral funcionarios del IFE, en presencia de representantes de los partidos políticos, procederán a sumar los resultados asentados en las respectivas actas, para obtener el resultado distrital de la votación proveniente del extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez concluido en su totalidad el escrutinio y cómputo de los votos y elaboradas en su totalidad las correspondientes actas distritales, y una vez que el presidente del Consejo General haya dado a conocer las tendencias de la votación nacional que muestren los estudios estadísticos (conteos rápidos), en los que estarán debidamente representados los resultados obtenidos de la votación emitida en el extranjero, el Secretario Ejecutivo del IFE dará a conocer al Consejo General los resultados totales y por distrito obtenidos en la votación emitida en el extranjero para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ordenará la incorporación al programa de resultados preliminares de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa, ordenados conforme al distrito electoral que corresponda.

Para dar cumplimiento a la disposición del artículo 41 de la Constitución que establece que el cómputo de la elección Presidencial debe realizarse en cada uno de los distritos electorales, el secretario Ejecutivo del IFE deberá remitir, antes del miércoles siguiente al del día de la elección, copia del acta de cómputo correspondiente a cada distrito.

El miércoles siguiente al día de la jornada electoral, cada Consejo Distrital, una vez realizado el cómputo de la elección presidencial correspondiente a las casillas instaladas en su demarcación, sumará al resultado así obtenido el resultado consignado en el acta de cómputo de la votación recibida del extranjero, para determinar el resultado total, que será consignado en la respectiva acta.

Los paquetes electorales correspondientes a la votación recibida del extranjero, serán remitidos, conforme a los plazos establecidos en el Cofipe, al Tribunal Electoral, para los efectos legales conducentes.

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

Como disposiciones complementarias, se establece que los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar campaña electoral en el extranjero ni, en consecuencia, destinar recursos para financiar actividades, actos o propaganda electoral en el extranjero, estableciéndose el procedimiento para investigar la violación a tales normas y las sanciones aplicables.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Todo lo anterior quedaría regulado en los 27 artículos que se propone contenga el nuevo Libro Sexto del Cofipe, siendo aplicable, en todo lo que resulte conducente, el resto de la normatividad electoral general.

En el régimen transitorio se establecen previsiones presupuestales y operativas para que el IFE, y otras entidades públicas que, como el Servicio Postal Mexicano o la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberán coadyuvar, oportuna y eficientemente, con el Instituto para el cumplimiento de las tareas establecidas por el nuevo Libro Sexto.

Las Comisiones Unidas responsables del presente Dictamen queremos expresar, finalmente, que esta propuesta constituye un primer paso en un camino que seguramente encontrará en el futuro nuevos instrumentos para perfeccionar el objetivo que perseguimos: hacer posible el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Por lo antes expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, 94, párrafo 1, y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 60, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de las Comisiones Unidas que suscriben, someten a consideración del Pleno del Senado de la República el siguiente:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 1, 9 y el inciso c) del párrafo 1 del artículo 250; y se adiciona un nuevo inciso al párrafo 1 del artículo 250, para que el actual inciso d) pase a ser e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 1

1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
2.

Artículo 9

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos.

...

Artículo 250.

1. ...

a) ...

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- b) ...
- c) Se sumarán los resultados obtenidos según los dos incisos anteriores;
- d) El cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, será el resultado de sumar a los resultados obtenidos según el inciso anterior, los consignados en el acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero, a que se refieren los artículos 294 y 295 de este Código. El resultado así obtenido se asentará en el acta correspondiente a esta elección; y
- e) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

...

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma la denominación del Libro Sexto y se le adicionan los artículos 273 al 300 todos relativos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

LIBRO SEXTO
DEL VOTO DE LOS MEXICANOS
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO
TITULO UNICO

Artículo 273

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 274

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución y los señalados en el párrafo 1 del artículo 6 de este Código, deberán cumplir los siguientes requisitos:
 - I. Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en la listado nominal de electores residentes en el extranjero;
 - II. Manifiestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral; y
 - III. Los demás establecidos en el presente Libro.

Artículo 275

1. Los ciudadanos mexicanos que cumplan los requisitos señalados enviarán la solicitud a que se refiere el inciso I del párrafo 1 del artículo anterior entre el 1º de octubre del año previo, y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial.
2. La solicitud será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por correo certificado, acompañada de los siguientes documentos:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- a) Fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía; el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital; y
 - b) Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero.
2. Para efectos de verificación del cumplimiento del plazo de envío señalado en el párrafo 1 de este artículo, se tomará como elemento de prueba la fecha de expedición de la solicitud de inscripción que el servicio postal de que se trate estampe en el sobre de envío.
 3. A ninguna solicitud enviada por el ciudadano después del 15 de enero del año de la elección, o que sea recibida por el Instituto después del 15 de febrero del mismo año, se le dará trámite. En estos casos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores enviará al interesado, por correo certificado, aviso de no inscripción por extemporaneidad.
 4. El ciudadano interesado podrá consultar al Instituto, por vía telefónica o electrónica, su inscripción.

Artículo 276

1. La solicitud de inscripción en el listado nominal de electores tendrá efectos legales de notificación al Instituto de la decisión del ciudadano de votar en el extranjero en la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto el respectivo formato contendrá la siguiente leyenda: “Manifiesto, bajo protesta de decir verdad, que por residir en el extranjero:
 - a) Expreso mi decisión de votar en el país en que resido y no en territorio mexicano;

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- b) Solicito votar por correo en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Autorizo al Instituto Federal Electoral, verificado el cumplimiento de los requisitos legales, para ser inscrito en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, y darme de baja, temporalmente, de la lista correspondiente a la sección electoral que aparece en mi credencial para votar;
- d) Solicito que me sea enviada a mi domicilio en el extranjero la boleta electoral; y
- e) Autorizo al Instituto Federal Electoral para que, concluido el proceso electoral, me reinscriba en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral que aparece en mi credencial para votar”.

Artículo 277

1. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral que cuentan con su credencial para votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas.
2. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero serán de carácter temporal y se utilizarán, exclusivamente, para los fines establecidos en este Libro.
3. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero no tendrán impresa la fotografía de los ciudadanos en ellas incluidos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. El Consejo General podrá ordenar medidas de verificación adicionales a las previstas en el presente Libro a fin de garantizar la veracidad de las listas nominales de electores residentes en el extranjero
5. Serán aplicables, en lo conducente, las normas contenidas en el Título Primero del Libro Cuarto IV de este Código.

Artículo 278

1. A partir del 1 de octubre del año previo al de la elección presidencial y hasta el 15 de enero del año de la elección, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de los interesados el formato de solicitud de inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, en los sitios, en territorio nacional y en el extranjero, que acuerde la Junta General Ejecutiva, y a través de la página electrónica del Instituto.
2. Las sedes diplomáticas de México en el extranjero contarán con los formatos a que se refiere el párrafo anterior para que estén a disposición de los ciudadanos mexicanos. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes.

Artículo 279

1. Las solicitudes de inscripción en la lista nominal de electores en el extranjero serán atendidas en el orden cronológico de su recepción, debiéndose llevar un registro de la fecha de las mismas.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a la inscripción del solicitante en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, dándolo de baja, temporalmente, de la lista nominal de electores correspondiente a la sección del domicilio asentado en su credencial para votar.
3. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará los documentos enviados y el sobre que los contiene hasta la conclusión del proceso electoral.
4. Concluido el proceso electoral, cesará la vigencia de las listas nominales de electores residentes en el extranjero. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a reinscribir a los ciudadanos en ellas registrados, en la lista nominal de electores de la sección electoral que les corresponda por su domicilio en México.
5. Para fines de estadística y archivo, el Instituto conservará copia, en medios digitales, por un periodo de siete años, de las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

Artículo 280

1. Concluido el plazo para la recepción de solicitudes de inscripción, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a elaborar las listas nominales de electores residentes en el extranjero.
2. Las listas se elaborarán en dos modalidades:

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- a. Conforme al criterio de domicilio en el extranjero de los ciudadanos, ordenados alfabéticamente. Estas listas serán utilizadas exclusivamente para efectos del envío de las boletas electorales a los ciudadanos inscritos.
 - b. Conforme al criterio de domicilio en México de los ciudadanos, por entidad federativa y distrito electoral, ordenados alfabéticamente. Estas listas serán utilizadas por el Instituto para efectos del escrutinio y cómputo de la votación.
3. En todo caso, el personal del Instituto y los partidos políticos están obligados a salvaguardar la confidencialidad de los datos personales contenidos en las listas nominales de electores residentes en el extranjero. La Junta General Ejecutiva dictará los acuerdos e instrumentará las medidas necesarias para tal efecto.
 4. La Junta General Ejecutiva presentará al Consejo General un informe del número de electores en el extranjero, agrupados por país, estado o equivalente, y municipio o equivalente.

Artículo 281

1. Los partidos políticos, a través de sus representantes en la Comisión Nacional de Vigilancia, tendrán derecho a verificar las listas nominales de electores residentes en el extranjero, a que se refiere el inciso b del numeral 2 del artículo anterior, a través de los medios electrónicos con que cuente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero no serán exhibidas fuera del territorio nacional.

Artículo 282

1. A más tardar el 15 de marzo del año de la elección presidencial, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero.
2. Los partidos políticos podrán formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados, hasta el 31 de marzo, inclusive.
3. De las observaciones realizadas por los partidos políticos se harán las modificaciones a que hubiere lugar y se informará al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo.
4. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe a que se refiere el párrafo anterior. La impugnación se sujetará a lo establecido en el párrafo 5 del artículo 158 de este Código y en la ley de la materia.
5. Si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el Tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del Instituto sesionará para declarar que los listados nominales de electores residentes en el extranjero son válidos.

Artículo 283

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. La Junta General Ejecutiva deberá ordenar la impresión de las boletas electorales, de los sobres para su envío al Instituto, del instructivo para el elector y de los sobres en que el material electoral antes descrito será enviado, por correo certificado o mensajería, al ciudadano residente en el extranjero.
2. Para los efectos del párrafo anterior a más tardar el 31 de enero del año de la elección, el Consejo General del Instituto aprobará el formato de boleta electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que será utilizada por los ciudadanos residentes en el extranjero, el instructivo para su uso, así como los formatos de las actas para escrutinio y cómputo y los demás documentos y materiales.
3. Serán aplicables, en lo conducente, respecto a la boleta electoral, las disposiciones del artículo 205 de este Código. La boleta electoral que será utilizada en el extranjero contendrá la leyenda "Mexicano residente en el extranjero".
4. El número de boletas electorales que serán impresas para el voto en el extranjero será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes. El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales. Las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas, antes del día de la jornada electoral, en presencia de representantes de los partidos políticos.

Artículo 284

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. La documentación y el material electoral a que se refiere el artículo anterior estará a disposición de la Junta General Ejecutiva a más tardar el 15 de abril del año de la elección.
2. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de la Junta General Ejecutiva los sobres con el nombre y domicilio en el extranjero de cada uno de los ciudadanos inscritos en las listas nominales correspondientes, ordenados conforme a la modalidad establecida en el inciso a) del párrafo 2 del artículo 280 de este Código.
3. La Junta General Ejecutiva realizará los actos necesarios para enviar, a cada ciudadano, por correo certificado con acuse de recibo, la boleta electoral, la documentación y demás material necesarios para el ejercicio del voto.
4. El envío de la documentación y material electoral antes señalados concluirá, a más tardar, el 20 de mayo del año de la elección.

Artículo 285

1. Recibida la boleta electoral el ciudadano deberá ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro que corresponda a su preferencia, en los términos del artículo 218 de este Código.
2. El instructivo a que se refiere el párrafo 1 del artículo 283 anterior, deberá incluir, al menos, el texto íntegro del artículo 4 del presente Código.

Artículo 286

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. Una vez que el ciudadano haya votado, deberá doblar e introducir la boleta electoral en el sobre que le haya sido remitido, cerrándolo de forma que asegure el secreto del voto.
2. En el más breve plazo, el ciudadano deberá enviar el sobre que contiene la boleta electoral, por correo certificado, al Instituto Federal Electoral.
3. Para los efectos del párrafo anterior, los sobres para envío a México de la boleta electoral, tendrán impresa la clave de elector del ciudadano remitente, así como el domicilio del Instituto que determine la Junta General Ejecutiva.

Artículo 287

1. La Junta General Ejecutiva dispondrá lo necesario para:
 - a) Recibir y registrar, señalando día, los sobres que contienen la boleta electoral, clasificándolos conforme a las listas nominales de electores que serán utilizadas para efectos del escrutinio y cómputo;
 - b) Colocar la leyenda “votó” al lado del nombre del elector en la lista nominal correspondiente; lo anterior podrá hacerse utilizando medios electrónicos; y
 - c) Resguardar los sobres recibidos y salvaguardar el secreto del voto.

Artículo 288

1. Serán considerados votos emitidos en el extranjero los que se reciban por el Instituto hasta veinticuatro horas antes del inicio de la jornada electoral.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Respecto de los sobres recibidos después del plazo antes señalado, se elaborará una relación de sus remitentes y acto seguido, sin abrir el sobre que contiene la boleta electoral, se procederá, en presencia de los representantes de los partidos políticos, a su destrucción.
3. El día de la jornada electoral el Secretario Ejecutivo rendirá al Consejo General del Instituto un informe previo sobre el número de votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de los electores, así como de los sobres recibidos fuera de plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 289

1. Con base en las listas nominales de electores residentes en el extranjero, conforme al criterio de su domicilio en territorio nacional, el Consejo General:
 - a) Determinará el número de mesas de escrutinio y cómputo que correspondan a cada distrito electoral uninominal. El número máximo de votos por mesa será de 1,500;
 - b) Aprobará el método y los plazos para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que actuarán como integrantes de las mesas de escrutinio y cómputo, aplicando en lo conducente lo establecido en el artículo 193 de este Código.
2. Las mesas de escrutinio y cómputo de la votación de los electores residentes en el extranjero se integrarán con un presidente, un secretario y dos escrutadores; habrá dos suplentes por mesa.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Las mesas antes señaladas tendrán como sede el local único, en el Distrito Federal, que determine la Junta General Ejecutiva.
4. Los partidos políticos designarán dos representantes por cada mesa y un representante general por cada veinte mesas, así como un representante general para el cómputo distrital de la votación emitida en el extranjero.
5. En caso de ausencia de los funcionarios titulares y suplentes de las mesas, la Junta General Ejecutiva determinará el procedimiento para la designación del personal del Instituto que los supla.
6. La Junta General Ejecutiva adoptará las medidas necesarias para asegurar la integración y funcionamiento de las mesas de escrutinio y cómputo.

Artículo 290

1. Las mesas de escrutinio y cómputo se instalarán a las 17 horas del día de la jornada electoral. A las 18 horas, iniciará el escrutinio y cómputo de la votación emitida en el extranjero.
2. El Consejo General podrá determinar el uso de medios electrónicos para el cómputo de los resultados y la elaboración de actas e informes relativos al voto de los electores residentes en el extranjero. En todo caso, los documentos así elaborados deberán contar con firma.

Artículo 291

1. Para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:
 - a) El presidente de la mesa verificará que cuenta con el listado nominal de electores residentes en el extranjero que le corresponde, y sumará los que en dicho listado tienen marcada la palabra “votó”.
 - b) Acto seguido, los escrutadores procederán a contar los sobres que contienen las boletas electorales y verificarán que el resultado sea igual a la suma de electores marcados con la palabra “votó” que señala el inciso anterior.
 - c) Verificado lo anterior, el presidente de la mesa procederá a abrir el sobre y extraerá la boleta electoral, para, sin mayor trámite, depositarla en la urna; si abierto un sobre se constata que no contiene la boleta electoral, o contiene más de una boleta electoral, se considerará que el voto, o votos, son nulos y el hecho se consignará en el acta.
 - d) Los sobres que contengan las boletas serán depositados en un recipiente por separado para su posterior destrucción.
 - e) Una vez terminado lo anterior, dará inicio el escrutinio y cómputo, aplicándose, en lo conducente, las reglas establecidas en los incisos c) al f) del párrafo 1 del artículo 229 y 233 de este Código.
 - f) Para determinar la validez o nulidad del voto, será aplicable lo establecido en el artículo 230 de este Código y en el inciso c) de este párrafo.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. Las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa serán agrupadas conforme al distrito electoral que corresponda.
2. El personal del Instituto designado previamente por la Junta General Ejecutiva, procederá, en presencia de los representantes generales de los partidos políticos, a realizar la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las respectivas mesas para obtener el resultado de la votación emitida en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por distrito electoral uninominal, que será asentado en el acta de cómputo correspondiente a cada distrito electoral.
3. Las actas de cómputo distrital serán firmadas por el funcionario responsable y por el representante general de cada partido político designado para el efecto.
4. Los actos señalados en los párrafos anteriores de este artículo serán realizados en presencia de los representantes generales de los partidos políticos para el cómputo distrital de la votación emitida en el extranjero.

Artículo 293

1. Concluido en su totalidad el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero, y después de que el presidente del Consejo General haya dado a conocer los resultados de los estudios a que se refiere el inciso k) del párrafo 1 del artículo 83 de este Código, el Secretario Ejecutivo informará al Consejo General los resultados, por partido, de la votación emitida en el extranjero para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. El Secretario Ejecutivo hará entrega a los integrantes del Consejo General del informe que contenga los resultados, por distrito electoral uninominal, de la votación recibida del extranjero y ordenará su inclusión, por distrito electoral y mesa de escrutinio y cómputo, en el sistema de resultados electorales preliminares.

Artículo 294

1. La Junta General Ejecutiva, por los medios que resulten idóneos, antes del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, entregará, a cada uno de los Consejos Distritales, copia del acta de cómputo distrital a que se refiere el artículo 292 de este Libro.
2. Los partidos políticos recibirán copia legible de todas las actas.
3. Las boletas electorales, los originales de las actas de escrutinio y cómputo de las mesas y del cómputo por distrito electoral uninominal, así como el informe circunstanciado que elabore la Junta General Ejecutiva, respecto de la votación emitida en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán integrados en un paquete electoral que será remitido, antes del domingo siguiente al de la jornada electoral, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, para los efectos legales conducentes.

Artículo 295

1. Realizados los actos a que se refiere el artículo 250 de este Código, en cada uno de los Consejos Distritales el presidente del mismo informará a sus integrantes del resultado consignado en la copia del acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero para Presidente de los

Estados Unidos Mexicanos, para que sean sumados a los obtenidos del cómputo de los resultados de las casillas instaladas en el respectivo distrito.

2. El resultado de la suma señalada en el párrafo anterior se asentará en el acta a que se refiere el inciso d) del párrafo primero del artículo 250 de este Código.
3. La copia certificada del acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero para presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el distrito electoral respectivo, será integrada al expediente a que se refiere el inciso e) del párrafo 1 del artículo 252 de este Código.

Artículo 296

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 182 de este Código.
2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Artículo 297

1. La violación a lo establecido en el artículo anterior podrá ser denunciada, mediante queja presentada por escrito, debidamente fundada y motivada,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

aportando los medios de prueba, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto, por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.

2. Para el desahogo de las quejas señaladas en el párrafo anterior, serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones del Título Quinto, del Libro Quinto y los artículos 49-A y 49-B de este Código.
3. Si de la investigación se concluye la existencia de la falta, las sanciones que se impondrán al partido político responsable serán las establecidas en el artículo 269 de este Código, según la gravedad de la falta.

Artículo 298

1. Para el cumplimiento de las atribuciones y tareas que este Libro otorga al Instituto Federal Electoral, la Junta General Ejecutiva propondrá al Consejo General, en el año anterior al de la elección presidencial, la creación de las unidades administrativas que se requieran, indicando los recursos necesarios para cubrir sus tareas durante el proceso electoral.

Artículo 299

1. El costo de los servicios postales derivado de los envíos que por correo realice el Instituto a los ciudadanos residentes en el extranjero, será previsto en el presupuesto del propio Instituto.

Artículo 300

1. El Consejo General proveerá lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el presente Libro.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Son aplicables, en todo lo que no contravenga las normas del presente Libro, las demás disposiciones conducentes de este Código, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las demás leyes aplicables.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Antes del mes de octubre de 2005, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral deberá formular y presentar, para su aprobación, al Consejo General, el programa que contenga las actividades relevantes y el proyecto de asignaciones presupuestarias en el ejercicio fiscal de 2005, las previsiones para el ejercicio fiscal de 2006 y, en su caso, la solicitud de ampliación del presupuesto 2005, para hacer posible el cumplimiento de las responsabilidades y tareas asignadas al Instituto por el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se reforma con el presente Decreto.

Artículo Tercero. Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para, en su caso, realizar las ampliaciones presupuestarias que resulten necesarias para proveer, en el ejercicio fiscal de 2005, al Instituto Federal Electoral, los recursos que solicite conforme al artículo transitorio anterior. En su caso, esta autorización se entenderá otorgada al Ejecutivo Federal respecto de otros entes públicos que tengan participación directa en la aplicación de lo dispuesto por las adiciones al Libro Sexto que corresponden al presente Decreto.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo Cuarto. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará a la Cámara de Diputados de las ampliaciones presupuestarias realizadas a favor del Instituto Federal Electoral en el ejercicio fiscal de 2005.

Artículo Quinto. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del proceso electoral federal ordinario inmediato siguiente, se autoriza a la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral para adjudicar en forma directa a los proveedores idóneos, tanto en México como en el extranjero, los contratos de adquisición de bienes, servicios y arrendamientos de inmuebles, cuando tal procedimiento sea necesario para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones adicionadas en el Libro Sexto que es materia de reforma del presente Decreto. Para tal efecto, los procedimientos para la adjudicación directa se sujetarán a lo establecido por el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sin que resulten aplicables los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2005 y 2006. La Junta General Ejecutiva informará al Consejo General de las resoluciones que adopte.

El Instituto Federal Electoral rendirá un informe de las adjudicaciones directas autorizadas conforme el presente Artículo al rendir las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de 2005 y 2006.

Artículo Sexto. El Instituto Federal Electoral establecerá, en su caso, con el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, y con los servicios postales del extranjero, los acuerdos necesarios para asegurar el eficiente, seguro y oportuno manejo, despacho, recepción y entrega de los documentos y materiales que se requieran para el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo Séptimo. De ser necesario, con la participación del Instituto, el Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, establecerá los acuerdos necesarios para coadyuvar al cumplimiento de lo establecido en el Artículo Transitorio anterior.

Dado en el Salón de Comisiones de la Cámara de Senadores, a los 25 días del mes de abril de 2005.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

Sen. Gildardo Gómez Verónica

Presidente

Sen. Héctor Michel Camarena
Secretario

Sen. Rutilio Cruz Escandón Cadenas
Secretario

Sen. César Camacho Quiroz

Sen. Manuel Bartlett Díaz

Sen. Jorge Zermeño Infante

Sen. Fauzi Hamdan Amad

Sen. Rubén Zarazúa Rocha

Sen. Antonio García Torres

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sen. Javier Corral Jurado

Sen. Arely Madrid Tovilla

Sen. Oscar Cruz López

Sen. Juan José Rodríguez Prats

Sen. Erika Larregui Nagel

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES,
AMERICA DEL NORTE**

Sen. Silvia Hernández Enriquez
Presidenta

Sen. Oscar Luebbert Gutiérrez
Secretario

Sen. Héctor Guillermo Osuna Jaime
Secretario

Sen. Laura Alicia Garza Galindo

Sen. Dulce María Sauri Riancho

Sen. Jorge Lozano Armengol

Sen. Elías Miguel Moreno Brizuela

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; Relaciones Exteriores, América del Norte; y de Estudios Legislativos, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Sen. Antonio García Torres
Presidente

Sen. Martha Sofía Tamayo Morales
Secretaria

Sen. Felipe de Jesús Vicencio Álvarez
Secretario

Sen. José Antonio Aguilar Bodegas

Sen. Rubén Zarazúa Rocha

Sen. Adalberto Arturo Madero Quiroga

Sen. Gildardo Gómez Verónica