



Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero

Daniel Tacher Contreras



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**Judicialización
de los derechos políticos
de los mexicanos residentes
en el extranjero**

Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero

Daniel Tacher Contreras



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2019

342.759 M6 T714 Tacher Contreras, Daniel, autor.
Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero / Daniel Tacher Contreras. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.
1 recurso en línea (260 páginas) : ilustraciones, cuadros y gráficas.

Esta obra fue presentada como tesis doctoral y seleccionada como ganadora del primer lugar en la categoría de doctorado del primer Concurso Nacional de Tesis sobre Derechos Político-Electorales, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Incluye referencias bibliográficas: páginas 229-260.
ISBN: 978-607-708-454-9

1. Voto en el extranjero – México. 2. Derecho al voto – México. 3. Justicia electoral – México. 4. Derechos políticos. 5. Derecho comparado. 6. Ciencia política – teoría. I. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. II. Título

*Judicialización de los derechos políticos
de los mexicanos residentes en el extranjero*

1.ª edición, 2019.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-454-9

Directorio

Sala Superior

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Presidente

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Presidente

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación.....	11
Introducción	13
La ciencia política y el estudio de la ley	25
Judicialización de los derechos políticos	43
Los diseños de voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero	91
Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero	149
Conclusiones	223
Fuentes consultadas	229

Presentación

En 2018, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por medio de la Escuela Judicial Electoral, organizó el primer Concurso Nacional de Tesis sobre Derechos Político-Electorales, el cual tuvo como objetivo promover la generación y difusión del conocimiento en la materia en México, tanto desde la disciplina del derecho como desde otras asignaturas de las ciencias sociales.

En tal sentido, la iniciativa del concurso no solo buscaba reconocer la calidad de los productos académicos de titulación que fueron inscritos, sino alentar el desarrollo de trabajos de investigación en las próximas generaciones de estudiantes de licenciatura o de posgrado relacionados con temas electorales, en particular, en su vertiente contenciosa.

En la primera experiencia del certamen, uno de los premios era la publicación con el sello de la Editorial del TEPJF del trabajo ganador de la categoría de doctorado. Esto resulta pertinente si se considera que la divulgación de las investigaciones académicas es sumamente valiosa para fortalecer los procesos de formación ciudadana desde un ámbito no formal y para contribuir a la construcción de una cultura política democrática y de la legalidad.

Con estos antecedentes, el Tribunal Electoral se complace en publicar la tesis doctoral de Daniel Tacher Contreras, que consiste en una investigación respecto al voto de los mexicanos residentes en el extranjero y, en particular, acerca de los casos en que se ha requerido el pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional para su tutela.

En su trabajo, Tacher Contreras comienza con un marco teórico en el que aborda la relación entre la ciencia política y el derecho, continúa con una discusión acerca de cómo se judicializa la política y después se refiere, en específico, a la judicialización de los derechos políticos. En este punto, el autor incorpora una perspectiva comparada y explica la judicialización de los derechos políticos en los tribunales internacionales, aunque se centra en los casos de Estados Unidos de América y Australia.

La siguiente parte de la investigación es casi de tipo monográfico, ya que hace un relato sistemático de cómo se ha configurado el voto de los mexicanos en el extranjero, tanto en el ámbito federal como en el local, de tal suerte que pasa revista a las principales reformas electorales que han contribuido a ello.

Después, da cuenta de la judicialización de los derechos político-electorales de los mexicanos residentes en el extranjero, de modo que revisa las reformas electorales que han permitido al TEPJF erigirse como una instancia que tutela los derechos político-electorales de la ciudadanía no solo en el territorio nacional, sino más allá de las fronteras. De esta forma, es posible identificar cómo se construyó toda una línea jurisprudencial al respecto durante la primera década del siglo XXI.

La investigación de Daniel Tacher Contreras es de suyo valiosa como un producto académico de notable calidad, y su aportación al debate académico es indiscutible. Con su publicación, el TEPJF contribuye a que el conocimiento generado por el autor se difunda más allá del espacio en el que originalmente se validó, con la expectativa de que pueda crear nuevas reflexiones e interrogantes en torno al ejercicio y la tutela de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

De acuerdo con la Organización Internacional de las Migraciones, en 2015 había 214 millones de personas migrantes en el mundo. Sin contabilizar los 15.4 millones de refugiados, los migrantes internacionales representan 3.1 % del total de la población. Si se hiciera la comparación, estas personas constituirían el quinto país más poblado del mundo.

Al mismo tiempo que somos testigos del mayor movimiento mundial de población en la historia, el avance del número de regímenes considerados democráticos también va en aumento. De acuerdo con el informe 2015 de Freedom House (2015), mientras que en 1989 solamente 69 países podían ser considerados democráticos, en 2015 la cantidad de naciones alcanzó su máximo histórico con 125.

En este contexto mundial de movilidad de la población, la concepción decimonónica de frontera física que se presenta como el límite de lo “nacional” se hace insuficiente para entender los fenómenos migratorios y políticos. El flujo de personas que emigran y la forma en que se vinculan con más de un país obliga a considerar el transnacionalismo como una realidad y una categoría analítica fundamental. Así, el ciudadano transnacional, como categoría contemporánea, alude a la necesidad de hablar de un

transnacionalismo político, [...] que pone en duda nociones establecidas, apunta a una reconceptualización de la nación y por ende a

una redefinición de los derechos y las obligaciones del ciudadano. Con este proceso de redefinición se está determinando no sólo quien constituye parte del proyecto nacional, sino también, quien será excluido del mismo. No sólo se está replanteando cuáles son los derechos y las obligaciones del ciudadano, sino también, cuáles son los límites de la responsabilidad estatal por el bienestar de la población (Landolt 2003).

Este panorama no implica la muerte de la nación, como sugieren quienes abrazan la idea de la llegada de una etapa posnacional, sino que

está relacionada con el vínculo entre el Estado y la nación, está marcada por el guión Estado-nación y por la emergencia de nuevas configuraciones y reconstrucciones que tienen que ver tanto con las nuevas estrategias desarrolladas por los Estados como con la reconstrucción de la idea de nación ya no vinculada a un solo territorio concreto sino asociada a una construcción translocal (Duany, 2002), transnacional (Yeoh y Willis, 2004; Aguilar, 2004) y transterritorial (Moraes 2009).

Esta demostración del proceso de globalización en la vida política y social y la confluencia de los procesos migratorios y democratizadores han generado un creciente interés por el tema del derecho al voto desde el extranjero. A pesar de ser un fenómeno reciente, este tipo de voto está presente en la agenda política de los países con altas tasas migratorias. El voto que se emite desde el extranjero es considerado como parte de los derechos de los ciudadanos en un mundo en el que residir en una nación diferente forma parte de la vida cotidiana de millones de personas y, por ello, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las leyes son cada vez más transnacionales.

De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional, por sus siglas en inglés) (2008), actualmente 113 naciones cuentan con algún método de voto desde el extranjero. De estos países, 53 % lo realiza de forma presencial en casillas instaladas en sus representaciones diplomáticas, 15 % lo hace utilizando un mecanismo de votación vía correo postal y 27 % tiene fórmulas combinadas de votación.

México cuenta con una larga tradición migratoria y es uno de los países en los que el fenómeno migratorio se presenta en todas sus formas. Es un país de origen, tránsito, destino y de histórica acogida de

asilados y refugiados y, más recientemente, expulsor de solicitantes de asilo y refugio producto de la violencia. Como país expulsor, en 2014 la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (ante la falta de obligatoriedad de los mexicanos de registrarse en algún censo oficial en el extranjero) calculó que 11,913,989 personas nacidas en México vivían fuera del país, de las cuales 97.79 % radicaba en Estados Unidos de América.

Es importante señalar que se hace énfasis en los ciudadanos nacidos en México como una de las categorías de mexicanos residentes en el extranjero pues, de acuerdo con el Censo 2010, en Estados Unidos de América habitan 311.59 millones de personas y los mexicanos representan 13 % del total, es decir, 33.53 millones. La cantidad de mexicanos aumenta al considerar que aquellos que cuentan con ciudadanía estadounidense (nacidos en Estados Unidos de América y naturalizados) son 24.61 millones.

El Consejo Nacional de Población señalaba en 2014 que la cantidad de habitantes en territorio nacional ascendía a 122.3 millones de personas. Los mexicanos residentes en Estados Unidos de América (nacidos en México y ciudadanos estadounidenses) representan 27 % de la población. Si solamente se tomara como referencia el número de mexicanos en el extranjero calculado por la SRE, se estaría hablando de 9.7 % de la población.

Sin duda, el peso demográfico de esta población es una de las principales razones para hablar del voto en la distancia desde la configuración de los derechos políticos transnacionales e introducirlos, formalmente, en la agenda política en México.

Desde la reforma de 2005, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero tiene un mecanismo para su ejercicio. No obstante, en las elecciones de 2012 el tema volvió a tomar visibilidad dadas las críticas y observaciones que recibió este modelo de votación, así como por las adecuaciones y modificaciones en la modalidad del voto postal y la implementación, por primera vez, del voto chilango en sus dos formas: postal y electrónica. Dar cuenta de estos procesos y observar sus transiciones, vacíos, transformaciones y aciertos es clave si se quieren hacer propuestas de reforma a la ley asertivas y concretas.

Aunado a los procesos antes descritos se debe considerar que en la transición a la democracia un elemento central es la formación y consolidación de instituciones garantes del Estado de derecho.

El Estado de derecho es considerado un elemento básico en las nacientes democracias. Durante las últimas dos décadas, desde la ciencia política se ha observado el vínculo entre la independencia del Poder Judicial, el desarrollo económico y el fortalecimiento de la democracia. Esto puede observarse en la reciente y creciente literatura que describe los procesos de transición y el Estado de derecho, reflejado en la institucionalización de las cortes constitucionales independientes.

Por lo anterior, el presente trabajo muestra una investigación que reúne estos fenómenos al estudiar el proceso de judicialización de la política. En particular, aborda la estrategia política de judicializar los procesos enteramente políticos para proteger, garantizar e incluso ampliar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos nacionales que residen fuera de su territorio. En este caso, analiza el proceso de judicialización de los derechos de los mexicanos residentes en el extranjero.

Esta investigación parte de la hipótesis de que al estudiar los casos judicializados de protección de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero se puede constatar el papel de las instituciones judiciales como estrategia política. De esta forma, se establece como hipótesis que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha contribuido mediante la interpretación jurisdiccional, como medio de control constitucional, a desarrollar los componentes de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, garantizando con ello los contenidos y mecanismos para el ejercicio de la ciudadanía mexicana fuera del territorio nacional.

Se propone como objetivo central analizar las consecuencias políticas de la interpretación constitucional realizada por el TEPJF al establecer mecanismos de garantía para los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero. Para ello, se revisa la configuración de la jurisdicción electoral en México; se estudia el diseño institucional que establece la existencia de mecanismos de control constitucional para la protección de los derechos políticos; se analizan sentencias de la jurisdicción electoral cuyo impacto ha contribuido a garantizar los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero, y se presentan explicaciones de las consecuencias políticas de las sentencias analizadas.

El desarrollo de esta investigación se divide en cuatro capítulos. En el primero, “La ciencia política y el estudio de la ley”, se describe la

relación que hay en la ciencia política y el estudio de la ley, desde la cual se vincula a esta como producto de las relaciones políticas, pero al mismo tiempo, como guía de la acción de las instituciones políticas. Esta compleja e histórica relación se ha reflejado en la formación de escuelas de ciencia política desde las cuales se ha estudiado la formación, la organización, el desarrollo y los efectos de los sistemas políticos.

Con esta descripción se busca comprender cómo se ha enriquecido la ciencia política con el estudio de la ley, incluyendo el lenguaje jurídico, con lo que se permite comprender que la ley es el resultado de los contextos sociales y, desde luego, políticos.

De las múltiples escuelas de la ciencia política que se anclan en el estudio del fenómeno jurídico, se hace énfasis en el denominado proceso de judicialización de la política. Este se caracteriza por ubicar a las instituciones estrictamente jurídicas como una de las múltiples estrategias políticas adoptadas por los actores. De esta forma, dicho proceso se entiende como el medio por el cual los actores políticos establecen una estrategia de acción que obliga a un tercero a dirimir el conflicto político cuya resolución, en estos casos, implica la participación de las cortes, las cuales, a partir de la interpretación de las normas que regulan los procesos e instituciones políticas, definen al ganador del conflicto.

Con la revisión de la literatura se propone una clasificación de cuatro grandes aspectos en los cuales se ha tendido a la judicialización del conflicto político. En primer lugar, el proceso de inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera pública implica que los agentes gubernamentales que deciden temas de política pública se encuentren vinculados con ámbitos jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales como mecanismo de control o verificación del proceso de la toma de decisiones y de la decisión en sí. Se está ante un proceso de revisión de las políticas públicas que, ante controversias generalizadas, ofrece herramientas a las minorías políticas para defenderse de las decisiones en diversos temas de política pública.

En segundo lugar, la judicialización de las políticas públicas ha incrementado el papel de las cortes en temas vinculados con mecanismos implementados para la revisión de procedimientos administrativos que obligan al Estado a contar con medios de protección y apelación. De esta forma, la estrategia de judicialización permite la

revisión de tales políticas, previamente a su implementación, y, con ello, la generación de condiciones para su respaldo jurídico, o bien para enfrentar las decisiones gubernamentales.

El tercer aspecto es el proceso de judicialización de conflictos enteramente políticos, lo que ha implicado la creación de tribunales especializados enfocados en la resolución de problemas en materia electoral y el control en ámbitos como la planificación macroeconómica o de seguridad nacional.

Este aspecto es precisamente el centro de estudio del presente trabajo, en el cual recae, en las instituciones jurisdiccionales, la revisión del conjunto de procedimientos, instituciones y acciones que afectan a los procesos electorales. Dentro de este grupo se encuentran los mecanismos de protección de los derechos de los electores aunque, en general, la literatura se centra en el estudio de la participación de las instituciones jurisdiccionales en el desarrollo de los procesos electorales.

Finalmente, el cuarto ámbito de judicialización se encuentra en el fortalecimiento de las instituciones judiciales como resultado de la existencia de un amplio catálogo de derechos y de mecanismos de revisión establecidos en los textos constitucionales que provee el marco institucional para que las cortes adquieran un papel más activo en sus esfuerzos por proteger los derechos y las libertades fundamentales. En el entorno de los procesos de transición, dicho marco ha favorecido para el enjuiciamiento de regímenes autoritarios. En estos casos se han conformado comisiones cuasi judiciales (comisiones de la verdad) o tribunales especiales, y pueden clasificarse como mecanismos de justicia restaurativa.

Este primer capítulo establece el contexto para comprender la función de las instituciones jurisdiccionales en la vida política, particularmente en cuanto a la protección de derechos. A este proceso que utiliza las instituciones jurisdiccionales como medio de protección se le denomina judicialización desde abajo.

En el capítulo “Judicialización de los derechos políticos”, se muestran casos de judicialización de la política desde abajo; estos son ejemplo del uso estratégico de las instituciones jurisdiccionales en materia electoral, propiamente de derechos políticos por parte de ciudadanos y sus organizaciones, y no solamente por actores tradicionales en la disputa por el poder como pueden ser, por ejemplo, los partidos políticos.

En el capítulo “Los diseños de voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero” se expone una descripción de las instituciones y legislaciones vinculadas con el ejercicio del derecho a votar y de representación de esos ciudadanos. Esta descripción institucional da cuenta de las reformas que incorporaron los mecanismos para el ejercicio del voto activo y pasivo, desde el ámbito federal hasta las más recientes reformas político-electorales en las entidades.

El desarrollo de este apartado se apoya en la descripción que realizaron Guillermo Barbosa y Rafael Alarcón en torno a las políticas migratorias en los gobiernos estatales mexicanos, quienes identificaron que estos replican las acciones implementadas desde el ámbito federal hacia lo estatal, denominando a ello efecto cascada. Así, el estudio de la legislación electoral en México tiende a la reproducción de acciones en el ámbito estatal, con la particularidad de que existen posibilidades de innovar acciones o procedimientos como el uso del voto por internet.

Este capítulo comienza señalando las reformas que incorporaron el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el ámbito federal y su posterior aplicación en los procesos electorales 2005-2006 y 2011-2012. Se da cuenta de las acciones realizadas y sus principales problemáticas en la implementación del mecanismo de votación a distancia por la vía postal. Debido a ello, se pueden comprender los alcances de los cambios realizados en la reforma electoral de 2014.

Como se ha señalado, el efecto cascada en el ámbito estatal se refleja en las reformas legislativas publicadas desde 2003 hasta 2014 en 15 entidades, las cuales han incorporado, desde el principio, adecuaciones e incluso innovaciones institucionales. Los casos se revisan en forma alfabética (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas), aunque resaltan por sus características Zacatecas, que implementó el primer mecanismo de representación a zacatecanos migrantes cuya característica es la residencia binacional; Michoacán, que fue la primera entidad en replicar el modelo de votación postal del cual se han desarrollado tres procesos electorales; Ciudad de México, que en la innovación institucional implementó en el proceso electoral 2011-2012 el primer mecanismo de votación electrónico por internet, y Chiapas, que en el proceso electoral 2011-2012 fue la primera entidad donde los residen-

tes en el extranjero emitieron su voto con el uso de internet para elegir un representante. Como se observará, el grado de avance y desarrollo en el ámbito estatal es desigual pero, en todas las entidades, el común denominador es el de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero. El avance se observa principalmente en materia de voto activo, pero también en algunos casos de voto pasivo, como en Chiapas, Guerrero y Zacatecas.

Finalmente, esta revisión permite fortalecer el argumento de Barbosa y Alarcón (2010), el cual señala la complejidad de las políticas de atención a la población residente en el extranjero como resultado de la incorporación de las entidades en la implementación de políticas. Así, en materia electoral, se puede observar cómo se plantean mecanismos de votación postales, electrónicos y presenciales, así como de representación directa o indirecta por la vía de las fórmulas de representación proporcional a partir de las reformas electorales en el ámbito estatal.

En el segundo capítulo, en los casos internacionales revisados (Estados Unidos de América y Australia) las cortes generales protegen la amplia gama de derechos fundamentales, entre ellos los derechos políticos. En estos casos, las instituciones jurisdiccionales no requieren de órganos especializados en materia electoral; sin embargo, el caso mexicano es diferente.

Por lo anterior, el capítulo “Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero” comienza con el análisis del desarrollo de las instituciones jurisdiccionales en materia electoral, a las que se les denomina contencioso electoral o de justicia electoral; en la revisión de su evolución en México se da cuenta de la forma en que se incorporaron mecanismos para la protección de los derechos políticos, los cuales, a pesar de ser derechos fundamentales, no eran protegidos por las instituciones jurisdiccionales ordinarias.

En este proceso de evolución se analizaron las reformas que se han suscitado desde 1994 hasta 2014. En cada una de ellas, tanto el TEPJF como los medios de impugnación han ido incrementando las materias correspondientes. De esta manera, se enfatiza el lugar que tiene en tales medios el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), que fue creado dada la interpretación jurisdiccional del siglo XIX conocida como la tesis Vallarta. Esta implicó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no atendiera las peti-

ciones de amparo en materia electoral y estableciera que los derechos políticos no eran derechos que fueran atendibles por medio del juicio de amparo. Como reacción a esta tradición político-jurídica, en la reforma de 1996 se creó el JDC como medio de protección para estos derechos, terminando así con la práctica que impedía al Poder Judicial conocer de esta materia.

En la actualidad, el JDC se ha convertido en el principal asunto del cual conoce el TEPJF; con este medio se protegen las actuaciones que pongan en riesgo o que violen los derechos de militantes, candidatos o electores.

Tomando como referencia los casos internacionales en los que la interpretación jurisdiccional permitió a los ciudadanos, y, en particular, a los residentes en el extranjero mejores condiciones en el ejercicio de sus derechos políticos frente a las limitaciones normativas, se revisaron 487 juicios relacionados con la protección de los derechos políticos de mexicanos residentes en el extranjero. También se incorporaron dos asuntos más a la revisión de casos relevantes, cuyos efectos se tradujeron en cambios legislativos que ampliaron el marco normativo para el ejercicio de los derechos políticos en el extranjero.

Si bien no se puede señalar que alguna de las 489 sentencias fuera producto de un juicio estratégico con cálculos políticos predeterminados, sí puede observarse cómo el uso de las instituciones jurisdiccionales por parte de los ciudadanos para proteger y garantizar sus derechos políticos corresponde con la judicialización de la política desde abajo. Así, se muestra cómo los ciudadanos también incorporan los medios de protección jurisdiccional en la gama de acciones para el ejercicio de sus derechos políticos.

El objetivo de la revisión de los casos seleccionados es advertir el comportamiento del Tribunal Electoral en materia de derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero; con ello, se pueden contraponer las interpretaciones formalistas frente a resoluciones de carácter garantista. Lo anterior permite examinar las diferencias para resolver los asuntos en las salas regionales, entre ellas, y frente a la Sala Superior, así como la interpretación realizada en los procesos electorales 2005-2006 y 2011-2012.

En general, se observa que se presentó una tendencia a la resolución de los asuntos con una mirada formalista en la Sala Regional Ciudad de México, mientras que en las salas regionales Monterrey,

Guadalajara y Xalapa la interpretación fue más garantista. Por otro lado, salta el cambio radical advertido en la resolución de asuntos entre los dos procesos electorales, al resultar favorecidos los ciudadanos residentes en el extranjero debido a la experiencia institucional en la elección de 2012.

También se analiza el comportamiento judicial de la Sala Superior en materia de protección de derechos de los militantes que residen en el extranjero y la forma en que un asunto que inicia desde la resolución de los órganos internos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) hasta la resolución final de la Sala Superior tardó tres años en litigio. Este caso en particular refleja que la judicialización de los procesos políticos no siempre tiene consecuencias favorables para los ciudadanos.

Finalmente, en la selección de casos relevantes se revisan los casos Ovalle Cerna (SG-I-JDC-047/2006), Enrique Cid de Jesús (SX-III-JDC-25/2006), María Dolores Cruz García y otros (SDF-JDC-1649/2011 y acumulados), Cecilia Torres Serrano (SDF-JDC-1794/2011) y María Guadalupe Zendejas González (SDF-IV-JDC-114/2006), todos ellos en materia de derecho a votar, particularmente contra las negativas a obtener su registro como electores residentes en el extranjero. Estos casos seleccionados tienen en común interpretaciones garantistas que flexibilizaron los requisitos para el registro de electores como la utilización del correo postal certificado, la presentación de la última copia expedida de la credencial para votar con fotografía, así como rectificaciones del registro de electores de aquellos ciudadanos que habiendo cumplido con alguna sentencia que suspendiera sus derechos políticos por causa penal se hubieran visto imposibilitados para acudir a las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral para actualizar su situación en virtud de residir fuera del territorio nacional.

En cuanto a los juicios presentados como medios de protección a los militantes solamente existen los casos relacionados con los afiliados del PRD. Pese a que los principales partidos han incorporado en sus estatutos el reconocimiento a la militancia de los residentes en el extranjero, el PRD fue el único que integró, desde su fundación, mecanismos para afiliarse al Comité Ejecutivo Nacional a sus militantes residentes en el extranjero.

El caso Militantes del PRD en Estados Unidos (SUP-JDC-282/2007 al SUP-JDC-295/2007 y SUP-JDC-2027/2007) se presentó cuando la legislación electoral no establecía con puntualidad mecanismos internos en los partidos políticos para la resolución de controversias, conocidos como justicia intrapartidista. Estos juicios, además de lo que representaron para sus actores, formaron parte de los principales criterios emitidos por el TEPJF para reconocer la procedencia del JDC como medio de control a los actos de los partidos y de reconocimiento a la de las autoridades jurisdiccionales en la vida interna de estas instituciones políticas.

Como se aprecia en el estudio de estos casos, la falta de mecanismos oportunos de justicia intrapartidista retrasó por tres años la resolución de un conflicto que terminó resolviéndose contra los militantes toda vez que el partido modificara sus estatutos en medio del proceso de cumplimiento de las sentencias del Tribunal Electoral. Sin duda, este caso representa el de mayor controversia.

Para cerrar el estudio de casos, se seleccionaron tres juicios cuyas temáticas diversas tienen afectación en el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero. El primero es el caso Claudio Domenico Aragón Ricciuto (SUP-JDC-573/2005) en el que la Sala Superior desechó el estudio de las restricciones al modelo de comunicación en el extranjero. En segundo lugar, se estudia el caso Voto chilango (SUP-JRC-306/2011); pese a que este no es un JDC, sino un juicio de revisión constitucional electoral (JRC), el efecto ha beneficiado directamente al ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En tercer lugar, se analiza el caso Andrés Bermúdez (SUP-JRC-170/2001), el cual corresponde a otro JRC cuya resolución fue desfavorable para el candidato ganador Andrés Bermúdez. No obstante, su resultado político implicó la movilización de la sociedad civil migrante en Zacatecas, lo que impulsó modificaciones sustanciales en la legislación local para garantizar el derecho de los zacatecanos migrantes a participar como candidatos.

De esta forma, el presente trabajo corrobora el valor de las instituciones jurisdiccionales como mecanismo de resolución de conflictos enteramente políticos y que puede ser considerado como una estrategia. También corrobora el valor de la judicialización de la política desde abajo cuyos actores centrales son los ciudadanos que, en forma

organizada o independiente, pueden encontrar en la estrategia de judicialización un medio para garantizar plenamente el ejercicio de sus derechos e incluso para modificar la manera en que las instituciones desarrollan sus actividades. Este mecanismo de judicialización de la política desde abajo, además, representa un medio para modificar el actuar institucional aún si la legislación se encuentra rezagada ante la realidad migratoria y de la política transnacional.

La ciencia política y el estudio de la ley

En este capítulo se analizan los principales aspectos que definen el proceso de judicialización de la política. Esta definición permitirá entender el comportamiento judicial y sus efectos en el creciente número de problemas políticos que son resueltos en el ámbito judicial. Se busca, con ello, establecer un marco de referencia para el análisis que, en capítulos posteriores, se observará acerca del uso estratégico de las cortes como medio para afirmar las garantías de los derechos humanos, en particular, de los derechos políticos y, específicamente, de los nacionales radicados fuera de sus territorios de origen.

La judicialización de la política como estrategia puede observarse cuando las instituciones judiciales son percibidas con mayor reputación, imparciales y efectivas. Sin omitir que, como toda institución, están políticamente constituidas y no operan *vacunadas* por influencias ideológicas.

Con este marco se analiza la relación entre política y derecho, de la cual se han desarrollado trabajos y estudios que se han formalizado en diferentes escuelas de la ciencia política, particularmente, en el institucionalismo. Finaliza con una clasificación de los procesos en los cuales se judicializa la política, a saber, la inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera política; la judicialización de las políticas públicas; la resolución de conflictos enteramente políticos, y el enjuiciamiento de regímenes autoritarios.

La relación entre política y derecho ha sido fundamental para el desarrollo de la ciencia política. El vínculo se sostiene desde las reflexiones filosóficas de la justificación, el origen y el ejercicio del poder, como en los métodos y conceptos compartidos entre derecho y política. Un tema central en la teoría política clásica era la construcción y el funcionamiento de las instituciones, cuyo punto de partida era el estudio comparado de los regímenes políticos a fin de encontrar el mejor gobierno. Así, el aspecto central era el estudio de las constituciones de cada gobierno; ello condujo a estudios acerca del origen y funcionamiento de las constituciones nacionales y de otras instituciones políticas, producto de la estrecha relación entre la ciencia política y el derecho constitucional.

Las conexiones interdisciplinarias del estudio del derecho y la política son diversas y sus fronteras, en ocasiones, se borran debido al uso y apropiación de conceptos y métodos compartidos. Esto refleja el ejercicio de poder y el control de las instituciones. El derecho es producto y, al mismo tiempo, constituye la base de la política. La ley es uno de los resultados centrales de la política y, en ocasiones, el premio que motiva la lucha por el poder. El resultado de esta relación tiene sentido en la ciencia política porque implica una relación de poder.

Por un lado, el derecho es uno de los productos centrales de la política que materializa la ponderación del poder político de los grupos en disputa en el ámbito institucional. Por otro, es el mecanismo por el cual se ejerce poder y control sobre la sociedad. Además, es el mecanismo por el cual se describe la organización del gobierno y la distribución del poder.

El estudio del derecho desde la política tiene enfoques diversos, como la tradición del estudio de la teoría general del Estado, la base del estudio de la administración pública y como subsistema del sistema político cuando se analiza como mecanismo de resolución de conflictos políticos. En tiempos recientes, el número creciente de democracias constitucionales y mecanismos de protección jurisdiccionales —nacionales o internacionales— en materia de derechos humanos ha centrado la atención en el funcionamiento de las cortes y en el uso estratégico que tienen en la disputa por el poder.

El punto medular del debate es que la política influye en las decisiones judiciales y que es necesario centrar la atención en la forma en que

esas decisiones tradicionalmente estudiadas desde el lenguaje técnico del derecho también son decisiones políticas.

Sin embargo, estos temas fueron relegados a segundos planos con el desarrollo de teorías políticas basadas en el conductismo, el estructural funcionalismo, el análisis sistémico, la teoría de grupos (pluralista o elitista) y, luego, las aproximaciones económicas como el marxismo. Las instituciones políticas formales jugaron poco o nada. Se presentaba una tendencia a reducir las explicaciones de lo político a lo social, lo económico o variables culturales; lo institucional no jugaba o no era importante, eran epifenómenos.

Con la obra de John Rawls *Teoría de la justicia* (1971) se inicia un renovado interés en el área; desde la filosofía política emerge un discurso normativo en el cual conceptos como justicia, igualdad y derechos toman de nuevo un lugar central. Según Rawls, las instituciones políticas pueden generar instituciones justas. En esta perspectiva, las instituciones no solo son las reglas de juego, sino que también afectan qué valores están establecidos en una sociedad: justicia, solidaridad, confianza, como lo señalan James G. March y Johan P. Olsen (1997).

En este marco, es de particular importancia el texto de March y Olsen (1993, 1-2) en el que señalaban:

Las teorías contemporáneas de la política tienden a ver en ésta un reflejo de la sociedad, en los fenómenos políticos las consecuencias agregadas del comportamiento individual, en la acción el resultado de elecciones basadas en un calculado interés propio, en la historia un agente eficaz en el logro de resultados al mismo tiempo únicos y adecuados, y en la toma de decisiones y la distribución de recursos los focos centrales de la vida política. Sin embargo, algunas aportaciones recientes a la ciencia política combinan elementos de estas tendencias teóricas con el más tradicional interés por las instituciones. Este nuevo institucionalismo subraya la relativa autonomía de las instituciones políticas, las posibilidades de que la historia no sea eficaz y la importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política.

Con el nuevo institucionalismo las instituciones son redescubiertas y se elaboran nuevos estudios con énfasis en las reglas de juego. Estos no omiten considerar la importancia del contexto social de la política ni de los motivos de los actores individuales, el nuevo institucionalismo insiste en un papel más autónomo para las instituciones políticas:

el Estado no solo se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella. La democracia política no solo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas.

A pesar de las diferencias entre los enfoques del institucionalismo, en general se presentan tres puntos en común que atraviesan al neoinstitucionalismo, y que constituyen su piso común (Romero 1999, 19).

- 1) Rechazo a los reduccionismos conductista —las instituciones como simples epifenómenos de la sociedad— y economista —las instituciones como una realidad incómoda para los estrechos supuestos de la microeconomía—.
- 2) Convicción de que los arreglos institucionales —como sea que estos se definan— cuentan en la explicación de la vida social, económica y política.
- 3) Definición muy inicial de las instituciones como las reglas del juego de una sociedad.

Lo que se denomina nuevo institucionalismo no constituye un cuerpo unificado de pensamientos; se diferencian por lo menos tres enfoques¹ que tienen en común la premisa de que las instituciones cuentan. Estos enfoques buscan aclarar la función de las instituciones y juegan un papel determinante en los resultados políticos y sociales (Hall y Taylor 1999, 15).

¹ Existen diversas clasificaciones de los nuevos institucionalismos en las ciencias sociales. Guy Peters (2003) distingue siete tipos: normativo, de la elección racional, histórico, empírico, sociológico, de representación de intereses e internacional. Robert Goodin (2003), por su parte, los clasifica de acuerdo con las disciplinas de las ciencias sociales: historia, sociología, economía, ciencia política y teoría social; también señala que el nuevo institucionalismo en cada una de las disciplinas se relaciona con este último en tanto temas más genéricos de la teoría social, desde la filosofía de las ciencias sociales hasta la filosofía política normativa. Tanto las clasificaciones de Peter Hall y Rosemary Taylor como la de Peters integran obras del institucionalismo económico en el de la elección racional. La justificación de Peters (2003, 77) de agrupar obras de economistas institucionales —por ejemplo, North (1993) y Eggertsson (1996)— se basa en que “Esta versión de la elección racional concibe a las instituciones como conglomerados de reglas en los que los miembros de las organizaciones o instituciones aceptan seguir esas reglas a cambio de los beneficios que obtienen por pertenecer a esta estructura”, fundamentación muy simplista, pues el mismo Douglas North (1993, 31-42) critica los supuestos conductuales de la economía neoclásica y del enfoque de la elección racional.

Para la ciencia política es indispensable distinguir el neoinstitucionalismo basado en la elección racional del institucionalismo histórico. En el primero, las instituciones sirven como incentivos o desincentivos para la acción racional de los actores, mientras que en el segundo proveen de elementos estratégicos para la maximización de utilidad por parte de los sujetos políticos.

Neoinstitucionalismo de la elección racional

La tradición predominante de las ciencias económicas se ha concentrado en torno al paradigma neoclásico que implica agentes libres que se relacionan entre sí en un libre mercado. Sin embargo, una tradición institucionalista muestra oposición a la ortodoxia neoclásica. La economía institucional examina las maneras en las cuales la acción colectiva puede ser encarnada institucionalmente y, de esa manera, puede moldear y limitar la elección subsiguiente (Commons citado en Goodin 2003, 20). El principal aspecto es el estudio de las instituciones, los mecanismos de su creación y por los cuales controlan la vida económica. Su propósito más negativo consistía en la demostración de las diversas maneras en las cuales el libre mercado se ve afectado por la realidad institucional.

Por otro lado, la máxima aspiración del programa neoclásico consistía en suministrar “fundamentos micro” para los fenómenos macro y otros ámbitos. El objetivo era reducir toda conducta económica y toda conducta social, en general, a la interacción de preferencias individuales en condiciones de escasez. Se daba por sentada la existencia de funciones de respuestas sencillas y más o menos instantáneas. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un resurgimiento del interés en la economía institucional, una reacción contra el individualismo extremo de la revolución microeconómica. La idea básica de este nuevo institucionalismo en la economía consiste en mostrar las diversas maneras en las que el funcionamiento real del libre mercado en la economía neoclásica exige y presupone una estructura institucional previa.

La premisa central de este nuevo institucionalismo es que las instituciones reducen los costos de transacción y facilitan los intercambios. En este sentido, Williamson señala que una forma particular de organización puede ser explicada como el resultado de un esfuerzo por reducir los costos de transacción en el cumplimiento de la misma actividad (Williamson citado en Hall y Taylor 1999, 24). Douglas North empleó argumentos similares en la historia de las instituciones económicas (North y Thomas 1973). El énfasis puesto en la importancia de las instituciones económicas, por lo tanto, equivale a subrayar la importancia del pasado como determinante de las elecciones económicas actuales, lo que se conoce como *path dependence* (dependencia de la senda). La influencia del pasado resulta central para el institucionalismo en la economía, tanto el clásico como el nuevo (Goodin 2003, 25).

De esta forma, el neoinstitucionalismo basado en la elección racional presenta cinco características centrales.

- 1) Tiene como su elemento más importante el estar basado en el análisis microfundacional y provee microexplicaciones para macrofenómenos políticos, por oposición al institucionalismo histórico y sociológico.
- 2) Postula que los actores relevantes fijan un conjunto de preferencias o gustos que se comportan instrumentalmente para maximizar su cumplimiento y de una manera estratégica se supone la aplicación de un cálculo ampliado.
- 3) La política es vista como una serie de dilemas de acción colectiva.
- 4) Su énfasis en el papel de la interacción estratégica en la determinación de resultados políticos: el comportamiento de un actor no debe ser conducido por las fuerzas históricas impersonales, sino por el cálculo estratégico, y este es profundamente afectado por las expectativas del actor acerca de cómo lleguen a comportarse otros actores. Las instituciones estructuran tales interacciones al afectar el alcance y la secuencia de las alternativas en una agenda electoral o al dar la información. Se apoyan en el enfoque clásico del cálculo para explicar cómo las instituciones afectan la acción individual.
- 5) Una institución existe en tanto tenga valor para los actores afectados. Los actores crean la institución para consolidar este valor asumido en términos de ganancias obtenidas de la cooperación. Por

ello el proceso de creación institucional gira alrededor de acuerdos voluntarios de los actores relevantes, y si la institución queda sujeta a un proceso de selección competitiva, esta sobrevivirá debido a que brinda más beneficios a los actores relevantes que a las formas institucionales alternas.

Institucionalismo histórico

Constituye una reacción a las teorías grupales de la política y del estructural-funcionalismo predominante en las décadas de 1960 y 1970. En este se retoma la premisa de la existencia de grupos rivales en conflicto por recursos escasos, pero busca otras explicaciones para la distinción de los resultados políticos: se plantea que las instituciones privilegian ciertos intereses y descuidan otros. Por otro lado, se retoma la idea de que la política constituye un complejo sistema de partes en acción, pero se rechazan las explicaciones macroorientadas, ya sean sociales o culturales: “se ve a la organización institucional de la política como el principal factor que estructura el comportamiento colectivo y que genera resultados distintivos” (Hall y Taylor 1999, 17).

Este enfoque desafía las perspectivas pluralista y actitudinal que retratan a las instituciones como simples instrumentos de dominación política. Sus estudios han mostrado la consistencia de instituciones o de arreglos institucionales más o menos influyentes de acuerdo con los contextos en los que se desempeñan, así como en el caso de instituciones que se incrustan como variables independientes del cambio político.

Desde la perspectiva de este institucionalismo se comprende teóricamente la explicación de la interacción de instituciones y actores como el Congreso, la presidencia, los partidos políticos, los grupos de interés y el Poder Judicial. Las investigaciones empíricas permiten comprender cómo estas instituciones y actores trasladan la escena de su resolución a nuevos actores empoderados: los jueces.

La consecuencia también abre el camino para que ciudadanos aislados, no propiamente actores políticos, tengan una estrategia de control sobre el sistema político. Incluso es posible observar cómo posiciones

conservadoras logran imponerse en procesos de cambio dada la misma estrategia jurisdiccional.

En su relación con el actuar de las cortes el comportamiento judicial es afectado por los marcos institucionales que, desde una concepción más amplia, encarnan los procesos de toma de decisión. Estos elementos y supuestos proveen marcos para prefigurar el comportamiento judicial, pero también permiten considerar la libertad de acción de los jueces por encontrarse en los límites de influencia de los sujetos políticos, otorgando autonomía desde la cual puede afectar los resultados políticos.

El Poder Judicial, y sus decisiones, puede ser estudiado más allá de las doctrinas del derecho; brinda elementos para comprenderlo desde las fronteras de la acción política, considerando incluso su participación en el conflicto como una estrategia de los sujetos.

En este marco podría lograrse lo que Shapiro (1989, 99) establecía como un objetivo propio de la ciencia política:

fortalecer las habilidades en el análisis doctrinal y al mismo tiempo mantener una posición objetiva – tomando en serio la doctrina sin tratar a la ley como simple “algo” que será descubierto por los jueces, ni como un grano para el análisis que la mera promoción de los resultados legales.

Este enfoque trata de mostrar empíricamente cómo la presión es consistente con las doctrinas que limitan el razonamiento judicial que generan dependencia procedimental, así como consecuencias inesperadas, aun cuando sus funciones interpretativas a veces habilitan a los jueces a paralizar o profundizar el cambio social.

En los estudios comparados del institucionalismo histórico Paul Pierson argumenta que ciertas coyunturas críticas abren la posibilidad de cambios de desarrollo institucional, para lo que utiliza el concepto de dependencia de la trayectoria. Mientras que Bruce Ackerman ha centrado su estudio en la interpretación histórica de la Constitución de Estados Unidos de América respaldado en coyunturas críticas o “momentos constitucionales” (Ackerman 1991). Dichos acontecimientos permiten estudios de largo plazo del desarrollo de las instituciones políticas cuya base fue una respuesta inmediata a coyunturas impuestas por las propias instituciones, los sujetos políticos o incluso

votantes. Estas respuestas pueden incluir resistencia, ineficiencia o elecciones imprevisibles (Pierson 2004, 10-6).

Ran Hirschl (2004) señala cómo ha avanzado el reconocimiento de derechos en la legislación en numerosos países, lo que permite establecer estrategias de control en la implementación de políticas económicas de corte neoliberal y de otras élites. Shapiro (2004) habla de política jurisprudencial, que explica las decisiones jurisdiccionales como servicio a grupos de interés u otros actores políticos. En ambos casos, los jueces se concentran en decisiones doctrinalmente consistentes y su propio poder institucional, junto con sus interpretaciones distintas de los principios que comparten con los funcionarios electos; quiere decir que sus decisiones en ocasiones les brindan más o menos poder de lo que desean esos funcionarios. Por ello, delegar el poder en las cortes involucra riesgos de largo plazo para los sistemas políticos, aunque cada vez más están asumiendo esos riesgos.

Orren y Skowronek (2004, 82 y 86) definen a las instituciones por los “propósitos” y “mandatos” que llevan a cabo al paso del tiempo, que contribuyen a enfrentamientos frecuentes, y que en ocasiones definen lo político con controles obsoletos e incongruentes.

Judicialización de la política

Como se ha señalado, el estudio de la jurisprudencia y la filosofía del derecho es el aspecto más antiguo de la relación entre derecho y política. La jurisprudencia identifica la relación del derecho con otros ámbitos o aspectos de orden social y otras formas de control. En esta relación se encuentra con claridad quién detenta el poder y quién es el destinatario de este (Lowenstein).

Desde la ciencia política, la relación derecho-sociedad permite analizar temas concretos y que muestran cómo se moviliza, experimenta o impacta en la sociedad en diferentes ámbitos, como en la política de seguridad, de protección a los derechos humanos o de regulación económica. Los estudios suelen ser más concretos en cuanto al uso e impacto de la ley, como en el caso de la sociología jurídica, que contribuye con analizar cómo el derecho es utilizado por los grupos para alcanzar sus metas.

Estos análisis se han fortalecido por los aportes de los estudios comparados en el ámbito internacional que se centran en el papel que han jugado las cortes internacionales. En este sentido, se ha acuñado el término de judicialización de la política que incorpora cómo las instituciones jurisdiccionales y sus redes transmiten normas y preceptos políticos para la resolución de conflictos.

Judicializar la política implica incluir el discurso político y los recursos jurídicos en los procedimientos y la elaboración de políticas públicas con capacidad para revisar judicialmente las controversias políticas o los conflictos de orden moral. Este fenómeno se caracteriza por utilizar el lenguaje, el discurso y las instituciones jurídicas para impulsar o frenar decisiones políticas, y en las ciencias sociales (distintas al derecho) hay una amplia tradición de estudio.

La amplia tradición de estudio del fenómeno jurídico en la vida social se puede encontrar desde los enfoques de la sociología jurídica con Durkheim (1964) —acerca de la “juridificación” de la vida social— o Max Weber, quien hace énfasis en el surgimiento en las sociedades occidentales de una forma de dominación racionalizada, formalizada e impersonal basada en la ley y que, en los últimos 20 años, se puede documentar la creciente presencia de este tema en la vida política. No obstante la larga tradición de estudios de esta naturaleza, la discusión académica acerca de la judicialización de la política sigue incompleta.² Provine (2007) sostiene que existe una brecha entre ciencia política y sociología jurídica como resultado del cambio de interés tanto de las instituciones formales del derecho y gobierno como de las ciencias sociales positivistas.

Por otro lado, se señala que la ausencia de una corriente específica de estudio de la judicialización de la política radica en que es un término amplio (paraguas) que se refiere al menos a cuatro tipos de procesos políticos (Shapiro). El primero se utiliza para referirse a la inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera política y en los procesos de elaboración de políticas públicas. El segundo muestra la expansión del papel de las cortes en temas vinculados con el desarrollo de políticas públicas, principalmente en la revisión de actos administrativos que dan nuevas definiciones de los límites de la acción burocrá-

² Véanse Tate y Vallinder (1995), Goldstein (2001), Hirschl (2002; 2004; 2006), Ferejohn (2002), Shapiro y Stone Sweet (2002), Pildes (2004) y Sieder (2005).

tica. El tercer ámbito consiste en la creciente dependencia de tribunales y jueces para resolver conflictos de naturaleza enteramente política. El cuarto tipo de judicialización política es el vinculado con el análisis de delitos cometidos por regímenes autoritarios en países que han transitado a la democracia. En estos casos se han conformado comisiones cuasi judiciales (comisiones de la verdad) o tribunales especiales.

Para que la judicialización de la política sea una práctica, estrategia, medio o forma de activismo requiere de un sistema judicial razonablemente independiente y reconocido por la opinión pública. El creciente interés que ha tomado el tema desde la ciencia política radica en su expansión en contextos políticos particulares: democracias consolidadas, jóvenes y en sistemas en transición. En estos casos, el desarrollo de instituciones con capacidad de decidir acerca de la legalidad de decisiones tomadas en el ámbito ejecutivo o legislativo resulta fundamental para la resolución de conflictos.

Inclusión del discurso jurídico en los procedimientos de la esfera política

La existencia de un catálogo de derechos y de mecanismos de revisión establecidos en los textos constitucionales provee el marco institucional para que las cortes adquieran un papel más activo en sus esfuerzos por proteger los derechos y libertades fundamentales, así como expandir su jurisdicción a temas vitales que generan controversias políticas. Este marco institucional favorece al activismo judicial que brinda herramientas a las minorías políticas para defenderse de las decisiones en diversos temas de política pública. De esta forma, los cálculos políticos de cualquier decisión ya no solamente se centran en los posibles resultados, sino que deben considerar las controversias judiciales que pueden desatar y las consecuencias de esa oposición.

En algunos casos la liberalización económica contribuye al fortalecimiento del sistema judicial. En el ámbito de las regulaciones económicas, la combinación entre privatización y liberalización obliga a fortalecer regulaciones judiciales (Vogel 1998; Kelemen y Sibbit 2004). En este marco, es posible encontrar cada vez más vinculación institucional entre los diferentes agentes gubernamentales que deciden en

temas de política pública con los ámbitos jurisdiccionales como mecanismo de verificación o control previo a la toma de decisiones. Estos sistemas permiten una revisión de las políticas públicas previo a su implementación, y con ello generar condiciones para su respaldo jurídico; a decir de Stone (1992) la revisión *a priori* es un medio para judicializar la toma de decisiones en política pública.

De acuerdo con Shapiro y Stone (2002), la existencia de judicaturas activas, independientes y bien armadas es necesaria para un eficiente monitoreo de un Estado cada vez más expansivo, y responde a la desconfianza del gobierno tecnocrático y planificador del que se requieren limitar sus poderes discrecionales (Shapiro 1999). Por lo tanto, el proceso deriva de la complejidad cada vez mayor de la sociedad moderna (Luhman 1985) y de la creación y expansión del moderno estado de bienestar y las múltiples agencias regulatorias (Habermas 1998).

Finalmente, en el estudio de la judicialización de la política en los procedimientos de la esfera política se encuentran los actores legitimados para participar de ella (*locus standi*) y el momento jurídico en el cual la corte puede ser involucrada. No es difícil encontrar en los diferentes países que los propios marcos constitucionales restringen a ciertos actores la posibilidad de ejercer medidas de control ante el Poder Judicial; es decir, la judicialización de la política también se acompaña de la politización de la justicia. Así, el acceso al sistema judicial se encuentra restringido para un conjunto limitado.

Judicialización de las políticas públicas

El proceso de las políticas públicas resumido en la definición de la agenda, diseño, implementación y evaluación es resultado del control político sobre las instituciones. Por lo que la judicialización de la política en este ámbito implica la expansión de las cortes en temas vinculados con el desarrollo de políticas públicas, principalmente en la revisión de actos administrativos que dan nuevas definiciones de los límites de la acción burocrática y de los derechos humanos.

La judicialización de estos procesos políticos se refleja en la implementación de procedimientos administrativos que obligan al Estado a

contar con medios de protección y apelación, como aquellos que deben respetar el principio del debido proceso y en los cuales las cortes obligan a brindar igualdad de oportunidades a las partes involucradas, transparencia, rendición de cuentas y razonabilidad. Se trata de brindar seguridad procedimental como elemento central de temas como el combate a la corrupción en la administración pública.

Se puede estudiar la judicialización del proceso de las políticas públicas en la expansión de agencias administrativas, cuyas acciones son revisadas por las miradas de las cortes basadas en principios de responsabilidad pública, incluidos en estándares internacionales de derechos humanos. Esto es evidencia de la expansión del papel de las cortes en diversas materias, como la planeación urbana, la salud pública, las relaciones comerciales y de protección al consumidor.

Institucionalmente, también debe distinguirse el control constitucional entre sistemas descentralizados y centralizados. En los sistemas descentralizados (por ejemplo, en Estados Unidos de América) la revisión constitucional es competencia de cualquier juez para prácticamente cualquier caso, tema o controversia. En cambio, en los sistemas centralizados la revisión constitucional recae en un solo órgano estatal, una corte suprema o un tribunal constitucional especializado (como en los casos de Alemania, España, Italia o México).

Los estudios del papel de las cortes se han ampliado al análisis del control de la acción legislativa y ejecutiva en diversas materias, como relaciones internacionales, política fiscal y seguridad nacional. Como ejemplo del control de las cortes sobre decisiones de política económica se puede observar la decisión de la Suprema Corte de Argentina que, en 2004, declaró la inconstitucionalidad de las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la crisis económica de 2001. En el caso de la crisis económica en Argentina, el gobierno emitió un decreto para limitar el retiro de dinero en efectivo de los bancos, el llamado corralito, y el congelamiento de las cuentas en dólares, con el fin de realizar la total conversión de la economía argentina en pesos (pesificación).

En el ámbito internacional también ha proliferado el abanico de temas en los que tribunales transnacionales o sistemas no jurisdiccionales como paneles o comisiones analizan y resuelven conflictos de derechos

humanos, comercio, asuntos monetarios e incluso gobernanza internacional. Aunque algunas de estas instancias no tienen obligatoriedad en sus recomendaciones (como el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), estas tienen un peso político y simbólico que ha obligado a varios países a asumir estándares internacionales en sus sistemas legales en el ámbito nacional.

Un ejemplo de la judicialización internacional de las políticas públicas fue el establecimiento de un mecanismo cuasi jurídico para la resolución de conflictos interpretativos del tratado en materia de inversión extranjera, servicios financieros, *antidumping* y mecanismos compensatorios, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este mismo modelo ha sido utilizado en otros acuerdos comerciales, como en el Mercado Común del Sur y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

Resolución de conflictos enteramente políticos

El tercer ámbito materia central de este trabajo consiste en la creciente dependencia de tribunales y jueces para resolver conflictos de naturaleza enteramente política. En este se puede hablar de contextos en los que se han creado tribunales especializados para resolver conflictos en materia electoral y el control judicial de responsabilidades del Poder Ejecutivo en campos como la planificación macroeconómica o de seguridad nacional.

En la última década las cortes constitucionales han decidido el futuro político de más de 25 naciones a partir de juicios de destitución, como en Italia y Perú, o modificación a periodos presidenciales, como en Colombia, Rusia y Uganda, donde los presidentes en turno pretendieron modificar la Constitución para ampliar su posibilidad de reelegirse, o, incluso, juicios a prominentes líderes políticos con la intención de descalificarlos para competir en los procesos electorales, como en el caso del desafuero de Andrés Manuel López Obrador.

Durante los procesos de transición a la democracia de las décadas de 1980 y 1990, en la nueva configuración institucional de los países

que escenificaron estos procesos, particularmente en América Latina, Europa oriental y Asia, la definición de los alcances de las nuevas cortes constitucionales contribuyó a fortalecer su papel en la creación, implementación o eliminación de ciertas políticas públicas.

En este sentido, los estudios comparados han puesto mayor atención en la influencia política de las cortes y los jueces, así como en la conformación y poder de decisión. Parte de las bases de estos estudios comparados se ubica en los trabajos de Murphy y Tanenhaus (1972), Schubert y Danelski (1969), Shapiro (1981), Kommers (1989), Stone (1992) y Volcansek (1992), que establecieron una amplia agenda de estudio acerca del impacto del Poder Judicial en los procesos de transición y consolidación de regímenes democráticos.

En este marco de análisis, la judicialización de la política implica la participación de las cortes en la ratificación del cambio político. En el caso de Sudáfrica, en 1996, la Corte Suprema desechó el nuevo texto constitucional elaborado por la Asamblea Constituyente por considerarlo inconstitucional (Hirschl 2006). Otro ejemplo es Corea del Sur, donde la Corte declaró inconstitucional el proceso de destitución del presidente Roh Moo-hyun por parte de la Asamblea Nacional, la primera ocasión en la que un presidente fue reinstalado en el cargo por orden judicial.

El mayor crecimiento de la judicialización de la política es el vinculado con los procesos electorales. Miller (2004) lo define como la “ley de la democracia”. En este sentido, recae en el Poder Judicial la revisión del proceso electoral, medida adoptada en prácticamente todos los países en los que se desarrollan procesos electorales. En este ámbito, las cortes suelen decidir temas como la fundación o liquidación de partidos, financiamiento de campañas, utilización de los medios de comunicación, distritación y calificación final del proceso.

Con mayor notoriedad, el papel de las cortes se observa en la calificación electoral, como en Italia, donde la Corte validó el resultado de una elección que se definió por 25,000 votos, o México, donde se validó la elección de 2006, cuyo margen de 0.5 % propició el mayor conflicto político de la historia reciente. Todo lo anterior, sin contar las elecciones subnacionales decididas en las cortes.

Enjuiciamiento de regímenes autoritarios

Un cuarto tipo de judicialización política es el vinculado con el análisis de delitos cometidos por regímenes autoritarios en países que han transitado a la democracia. En estos casos se han conformado comisiones cuasi judiciales (comisiones de la verdad) o tribunales especiales. Estos pueden clasificarse como mecanismos de justicia restaurativa.

Estos casos no se encuentran exentos de polémica. Las cortes se ven afectadas por el entorno institucional en el cual operan. En algunos casos los jueces carecen de aparatos propios que obliguen al cumplimiento de sus decisiones y requieren del apoyo de otros órganos que hagan cumplir sus mandatos (McGuire y Stimson 2004); en otros, el objetivo es conocer la verdad de un periodo histórico con el fin de generar condiciones para la paz, con la lógica de verdad y olvido. Sin embargo, casos como el de Argentina o Chile muestran que las sentencias o conclusiones de estas comisiones pueden servir de base para llevar efectivos procesos jurídicos.

Estos tribunales suelen ser reconocidos por la comunidad internacional y sus decisiones sí tienen vinculación criminal; por ejemplo, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, establecido en La Haya en 1993; Tribunal Penal Internacional para Ruanda; Tribunal Especial para Sierra Leona; Tribunal Ad Hoc de Derechos Humanos para Timor Oriental, entre otros.

En estos casos la más clara manifestación del conflicto que representa la judicialización de la justicia es la difícil conciliación entre la teoría constitucional, los derechos humanos, el papel de las cortes en la democracia y la idea o concepto de razón de Estado. Para Charles Epp (2013) este proceso también podría reflejar la judicialización desde abajo, que se sostiene en el avance del reconocimiento de los derechos humanos y en el uso de juicios estratégicos como resultado de considerar al Poder Judicial como medio para afirmar las garantías a los derechos humanos limitando a los actores políticos dominantes.

Conclusión

En las últimas décadas se ha visto la transferencia de poder de los órganos representativos a las instituciones judiciales, ya sea en el ámbito nacional o internacional. Uno de los principales resultados de esta tendencia es la transformación de las cortes y tribunales a lo largo del mundo en los mayores centros de toma de decisiones.

La judicialización de la política muestra que nada queda fuera de la revisión constitucional, que el mundo está lleno de leyes, regulaciones, principios, normas y que todo y cualquier cosa es justiciable. Ello implica un marco constitucional favorable y una judicatura activa como elementos centrales que contribuyen al proceso. Así, el Poder Judicial, nacido de la tradición de separación de poderes, se constituye no solamente en un ámbito técnico jurídico de lectura de la ley, sino que adquiere relevancia como un subsistema político de resolución de conflictos.

Se explica que la importancia del estudio de la judicialización de la política está relacionada con la expansión de regímenes democráticos que suponen la desconcentración del poder entre ramas y ámbitos del gobierno y entre instituciones del Estado. Este proceso implica la existencia de un poder apolítico que defienda la Constitución, cuyo papel es ser árbitro imparcial de litigios relativos al alcance y naturaleza de las normas fundamentales del juego político.

La posibilidad de existencia de estos procedimientos institucionales requiere de la existencia de condiciones democráticas, es decir, “un Estado liberal-constitucional, y más precisamente un Rechtsstat de tipo garantista en el que el demos soberano se encuentra obligado por y, sometido por a normas superiores” (Sartori 2007, 239). Se establecen con ello dos pilares fundamentales: la división de poderes y los mecanismos de control de constitucionalidad. Es entendido como un Estado gobernado por una mayoría limitada por los derechos de la minoría, que son tutelados por medios de control constitucional.

Si bien Graber (2004) y Schauer (2006) señalan que aún quedan ámbitos fuera del control constitucional de las cortes, sus estudios proponen explicaciones para la expansión del Poder Judicial en varios países donde ha crecido el reconocimiento u otorgamiento de facultades a las instancias judiciales para la revisión o control de las acciones de órganos

legislativos y ejecutivos; en términos generales, más democracia es igual a más Poder Judicial.

La judicialización de la política es una tendencia macropolítica en la cual la prevalencia de un discurso garantista y el uso estratégico de las cortes se refleja en el creciente y acelerado proceso de agendas políticas que se judicializan. Incluso el activismo en torno a juicios estratégicos, como la cara de la sociedad civil involucrada en la judicialización de la política, se ha incrementado en todo el mundo como una de las evidencias más claras de reconocer la autonomía judicial y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Judicialización de los derechos políticos

Como se mencionó en el capítulo anterior, el ámbito de judicialización de conflictos enteramente políticos consiste en la estrategia política de adjudicar a los ámbitos jurisdiccionales temas sustanciales de política, como las materias electorales, de revisión de responsabilidades del Poder Ejecutivo en materia macroeconómica o de seguridad nacional. No debe olvidarse que adjudicar estos asuntos a los ámbitos jurisdiccionales es ante todo una definición política que va más allá de la aplicación de disposiciones de derechos o normas básicas de justicia procesal a diversos ámbitos políticos. Judicializar la política en este sentido implica usar al Poder Judicial como estrategia política. Como señalan Tate y Vallinder (1995), este es el punto en el que todo tipo de decisiones pueden ser judicializables.

En este capítulo se analiza el proceso de judicialización que define las características principales de los derechos políticos y de quienes pueden ejercerlos. Estas definiciones constituyen la base para el estudio del papel de las cortes para ampliar o restringir derechos políticos de los nacionales que radican fuera de sus territorios.

Primero se analiza el papel de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, cuyas observaciones, sentencias y jurisprudencias sientan las bases para el reconocimiento de los derechos políticos como derechos humanos que deben ser reconocidos en el ámbito internacional. Este primer conjunto de casos provenientes de los ámbitos de protección internacional permiten revelar el papel político

de los tribunales desde los cuales se establecen definiciones globales o regionales que abarcan temas relacionados con el reconocimiento de los derechos humanos.

Después se analizan casos de Estados Unidos de América y Australia como ejemplos del uso de los tribunales como medio para la ampliación de derechos políticos. En el caso de Estados Unidos la revisión permite observar cómo con principios de igualdad el reconocimiento de los derechos políticos a grupos étnicos segregados fue alcanzando también a sus nacionales en el extranjero. Mientras que en el caso de Australia se revisa el uso de los medios jurisdiccionales para proteger y ampliar los derechos específicos de los nacionales en el extranjero.

Antes de comenzar el análisis de los casos de judicialización de los derechos políticos se parte de una definición esencial de estos, así como de su relación con la dimensión política de la migración. De esta forma se establecerá lo que debe comprenderse por derechos políticos y cómo son ejercidos por los ciudadanos que radican fuera de sus territorios de origen.

Definición de derechos políticos

Los derechos políticos tradicionalmente han sido considerados el núcleo de la ciudadanía democrática. Desde posturas conservadoras como la de Marshall (1965), que describe la ciudadanía como el ejercicio del conjunto de derechos civiles, políticos y sociales, hasta desarrollos filosóficos liberales y republicanos, que la consideran un estado esencial de plena membresía en una comunidad política.

Desde una perspectiva republicana, la concepción de la ciudadanía derivada del ejercicio de derechos políticos se materializa en la obligación de participar. Ciudadanos son aquellos que participan de las decisiones colectivas del gobierno, ya sea en forma directa o mediante representantes, o bien como candidatos a puestos de elección popular. Mientras que en la perspectiva liberal los derechos políticos, asociados a las libertades civiles, son considerados derechos humanos.

Los derechos políticos son considerados en sentido extenso por aquellos destinados a proteger y tutelar la participación, o la intervención,

de los individuos en la esfera decisoria del espacio público, en particular las libertades de expresión, asociación y reunión. Parten de los contenidos de las libertades públicas que se sostienen en la capacidad de los individuos

para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas (Terrazas 1996, 102).

El sujeto de los derechos políticos es el individuo, su extensión es la más restrictiva de los derechos fundamentales, pues se encuentra atado a requisitos que al mismo tiempo constituyen mecanismos de exclusión como de titularidad: la ciudadanía. Estos mecanismos que se establecen como requisitos para su ejercicio son además complementarios de la existencia de garantías para el ejercicio de otras libertades.

En los últimos años, el debate teórico se ha ampliado en la medida en que los retos de la globalización y la migración internacional han puesto en el centro a nuevos sujetos sociales que demandan inclusión y reconocimiento de la participación política, tanto en los lugares de destino como en los de origen.¹ Uno de los más sobresalientes fue el caso de Hammar (1990), que introdujo el término “denizenship”² para describir el estatus legal de los residentes cuya estancia en el lugar de destino permite el ejercicio de casi todos los derechos.

A pesar de los aportes teóricos, el principio de la membresía política hace énfasis en la territorialidad y las fronteras. Los ciudadanos solamente son aquellos que ejercen los derechos en el interior de estas fronteras y por lo tanto los únicos reconocidos para participar de las decisiones que directamente les afectan. Incluso desde perspectivas

¹ En torno a estos debates se encuentra un conjunto de redefiniciones de la ciudadanía “tradicional”, como la “ciudadanía cosmopolita”, “ciudadanía diferenciada”, “ciudadanía democrática”, “ciudadanía mundial”, “ciudadanía multicultural”, “ciudadanía postnacional” y “ciudadanía extraterritorial”.

² El concepto busca definir un espacio político de transición entre los ciudadanos formales y los inmigrantes (básicamente, indocumentados). Sin embargo, aun con esta inclusión, los derechos políticos permanecen como un privilegio de la membresía política equiparable con la nacionalidad.

más liberales, los derechos políticos pertenecen a esa membresía que puede ampliarse con condiciones de admisión.

En este marco se presentan dos debates que convergen alrededor de la ciudadanía y de los derechos políticos. Por un lado, los derechos políticos de los no ciudadanos o residentes extranjeros. Por el otro, los de los emigrados temporales o permanentes, que pueden formalmente considerarse ciudadanos, pero por su residencia fuera del territorio les son negados sus derechos políticos.

Al tratar los derechos políticos para los no ciudadanos el debate se robustece por principios democrático-liberales. En este, el principio que priva es el de inclusión territorial. Se sostiene que deben ser sujetos de derechos políticos todos los miembros de la comunidad por estar bajo la misma autoridad política y sus leyes, de esta forma, la afectación directa de las decisiones públicas debe corresponder con su capacidad de participar en ellas y de estar correctamente representados. De acuerdo con Shapiro (2003), la participación de los residentes se sostiene por el principio de que aquello que afecta a todos debe ser decidido por todos.

Los argumentos a favor de los residentes pueden considerarse contra los emigrados. En el mismo sentido que la residencia permanente de una persona establece la relación directa con el gobierno y por lo tanto los emigrados no deben influir en las decisiones que solamente incumben a los residentes (López-Guerra 2005). Aunque la residencia no es suficiente para establecer los derechos políticos de las personas, parece condición necesaria. La idea de que los ciudadanos se pueden dar leyes a ellos mismos dificulta reconciliar la idea de permitir a los ciudadanos no residentes participar fuera del territorio.

Estas dobles restricciones a los derechos políticos en los últimos años han sido atenuadas o abandonadas en un número creciente de democracias. En este sentido, los derechos políticos de los emigrados son un debate más desarrollado que el de los residentes extranjeros. Los debates centrados en la participación de los residentes no ciudadanos también son utilizados por los no residentes. Para los emigrados se puede sostener que sus intereses son afectados por decisiones políticas tomadas en su país de origen que influyen en la capacidad de protección consular.

El involucramiento de los emigrados en la política de su lugar de origen es resultado de la combinación recíproca del interés de los estados de origen por mantener vínculos con sus emigrados y del interés de estos en participar en la vida política de sus comunidades de origen. Este proceso parcialmente se describe como transnacionalismo político,³ cuya novedad es la forma en que los estados garantizan a los emigrados combinar su pertenencia política sin obligar a decidir de forma excluyente en qué Estado desean ejercer sus derechos políticos.

Más allá de establecer conclusiones de este debate, el estudio será solamente del grupo de los emigrados y sus derechos políticos. Por ello, es indispensable considerar la conceptualización de los derechos políticos desde una perspectiva garantista y, por tanto, considerar los mecanismos de mayor amplitud para su protección. Incluso aquellos que establezcan fórmulas más desarrolladas que no se concentren en el margen excluyente de sus destinatarios. En este sentido, recurrir a la interpretación que desde la óptica del derecho internacional de los derechos humanos permite obtener juicios reconocidos y vinculantes para un grupo de estados cada vez más amplio.

La interconexión que se establece en el reconocimiento de derechos fundamentales sobrepasa los límites formales y se conjuga en forma sustancial. Así, los derechos políticos, para su ejercicio, garantía y respeto, requieren de la existencia de mecanismos que garanticen los demás derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad y a la seguridad personales.

Derechos políticos de ciudadanos fuera del territorio de origen

Los estudios tradicionales de la dimensión política de la migración han centrado su atención en las razones que provocan la migración, el asilo y el refugio. Sin embargo, la actividad política de quienes migran no

³ El creciente interés de diferentes disciplinas sociales como la economía, la sociología, la ciencia política y la antropología en el estudio de la globalización y su impacto en la sociedad ha generado múltiples definiciones de transnacionalismo; sin embargo, todas coinciden en la idea de describir intercambios transfronterizos.

se agota en las motivaciones, abarca todas las relaciones de las personas con el poder y la autoridad. Estas relaciones pueden establecerse en formas diversas ante la familia, la religión, el sistema político, el Estado y la participación política directa.

Desde esta óptica, la dimensión política de la migración se ha centrado en los procesos mediante los cuales los migrantes se incorporan o asimilan a las sociedades receptoras, estableciendo un distanciamiento con sus comunidades de origen como un proceso consecuente de la migración. De esta manera, las relaciones de los migrantes con sus comunidades de origen se disuelven de forma inevitable con el paso del tiempo.

Tal perspectiva tiene como resultado que los migrantes sean vistos con desconfianza, como “emisarios de costumbres ajenas” que ponen en riesgo la cultura tradicional,⁴ lo que significa una doble marginalidad para quienes experimentan el proceso migratorio: en las sociedades receptoras y en las de origen.

La frontera es entendida como un elemento rígido, permanente, que enfrenta a los opuestos que deben ser separados. Es una delimitación geográfica que establece la división de dos territorios, de soberanías diferentes y que adquiere dimensiones de natural y necesario. Inclusive es definida como una delimitación que debe “ser defendida, para ser cruzada legalmente, o para ser violada, pero no para ser negociada o flexible” (Donan y Wilson 1994, 1).

Sin embargo, esta explicación simplista de la frontera como región geográfica detenida en el tiempo se ha ido agotando con el rápido desarrollo tecnológico reflejado en nuevas formas de comunicación y transporte que han facilitado la interacción de las personas, trascendiendo las fronteras o reconociendo su porosidad.

⁴ Huntington sostiene la tesis de que el “alma de una nación”, en este caso de Estados Unidos de América, es determinada por la historia, tradiciones y cultura comunes. Afirma que los valores, la cultura y las tradiciones angloprotestantes son los principios del “credo americano” (individualismo, libertad, igualdad ante la ley). Sostiene que en las décadas recientes las doctrinas del multiculturalismo y la diversidad, racial, étnica y de género en la identidad nacional, así como un incremento en la migración, especialmente hispanos (*hispanics*), han generado identidades duales y no de asimilación. El resultado es el crecimiento de una sociedad bicultural y fundamentalmente diferente de aquella que formó a Estados Unidos de América.

Las fuerzas del capital transnacional han instigado un creciente tráfico global y multidireccional de mercancías, capital y gente, fenómeno que ha puesto en tela de juicio no sólo la idea de frontera rígida sino incluso la de campo social binacional (Garduño 2003).

Esta nueva dimensión de la frontera, producto de la amplia vinculación entre las sociedades y de la cual la migración ha sido el proceso más significativo, ha permitido a las ciencias sociales establecer un punto de análisis, incorporando la noción de transnacionalismo (Guarnizo y Smith 1998). El transnacionalismo establece que la migración no necesariamente conduce a la necesaria asimilación de los migrantes, por el contrario, conduce a que los migrantes interesados en mantener sus identidades encuentren mecanismos para su fortalecimiento.

El reforzamiento de la identidad en la distancia es resultado del tipo de relación cultural, social y fundamentalmente económica que, aunada al desarrollo tecnológico, ha concedido que migrar no conlleve a una ausencia absoluta, sino que se desplieguen nuevas estrategias de contacto que envuelven en forma activa a dos comunidades divididas por una frontera cada vez menos rígida y más imaginaria que real.

Los procesos migratorios de los mexicanos son ejemplos de esa forma de vinculación que influye en la persona que emigra y en la comunidad de la cual es originaria. La reproducción en la distancia de fiestas religiosas, cívicas, tradiciones culturales y valores familiares es muestra de la complejidad de relaciones que se expresan en más de una dimensión social.

En su dimensión política, la experiencia transnacional tiene como consecuencia un desafío a los sistemas políticos que implica el reconocimiento de derechos políticos a los miembros de una comunidad, cuyo vínculo formal, es decir, su carácter de ciudadano reconocido legalmente, es independiente del lugar donde reside.

“La política transnacional que crean las comunidades de migrantes y sus contrapartes (sociedades de origen) han generado una ‘ciudadanía intermitente’” (Calderón 2002, 45), la cual no se ve interrumpida por la distancia, al contrario, se ajusta a esta y continúa, generando demandas al sistema político de reconocimiento de “tener derecho a tener derechos [...] independientemente de donde se esté” (Calderón 2002, 45).

Uno de los primeros efectos de la participación transnacional es la modificación de leyes que definen la nacionalidad, de la cual generalmente se desprende (con ciertos requisitos) el ejercicio de los derechos políticos. Estas modificaciones se reflejan en cierta elasticidad para que las personas no pierdan su nacionalidad al adquirir la del país en el que residen, y que en los hechos implica doble o múltiple nacionalidad.

Uno de los principales efectos de la doble nacionalidad es la libertad de trabajo, puesto que no se pueden imponer restricciones a los propios nacionales en esta materia, y deben además de gozar del beneficio de preferencia que establece la constitución como una prerrogativa de los ciudadanos. Por lo tanto deben tener acceso a cualquier empleo sin necesidad de contar con permiso o autorización (Trigueros 1996, 597).

Por otro lado, una vez modificados los mecanismos para mantener la nacionalidad, el siguiente paso es el reconocimiento de sus derechos (Guarnizo y Smith 1998, 87). El voto desde el extranjero y los mecanismos de representación política son los principales cambios que concretan nuevas relaciones entre los estados y los ciudadanos con independencia del lugar en el que residen.

En más de 80 países se han adoptado regulaciones para permitir el voto de sus nacionales desde el extranjero, lo que en el fondo reivindica la pertenencia a la comunidad nacional y a la concepción de la ciudadanía. En América Latina, el discernimiento y la evaluación del voto en el extranjero tiene que ver en gran medida con el fenómeno de migración internacional (Navarro 2007, 227).

En este contexto, el voto desde el extranjero no implica que se limiten otras formas de expresión de la participación política, sino que este adquiere sentido político y simbólico en la reafirmación de pertenencia, “este tipo de participación política transnacional es una realidad que genera nuevos criterios para organizar la participación política, aún en la distancia” (Calderón 2002, 111).

Estudio de casos en el ámbito de los tribunales internacionales

Al analizar la doctrina internacional de los derechos humanos en materia de derechos políticos se busca establecer puntos de convergencia y comparación, de tal forma que se describan las características reconocidas y positivizadas internacionalmente, considerando que los derechos humanos no solamente se encuentran contenidos en las disposiciones del derecho internacional y en gran parte de los catálogos de derechos establecidos en las constituciones estatales. Sin embargo, como se ha señalado, su reconocimiento su justiciabilidad en la jurisdicción del Estado. A pesar que esto, podría invitar a la descripción de un modelo general, en realidad, se busca establecer la relevancia de algunos casos seleccionados a partir de la literatura en la materia, principalmente la reunida por O'Donnell (2004).

A partir de la selección de los casos discutidos en el ámbito de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano se busca realizar un diagnóstico del estado en que se plantea y soluciona la discusión de los derechos políticos como derechos fundamentales. El método de estudio de caso puede ser utilizado cuando se analiza un número de objetos y se piensa que estos son esencialmente similares (Velázquez 2007, 30).

Con ello se valora la intervención de jueces que, por su posición en el ámbito internacional, supone en principio imparcialidad. Sin perder de vista que

todo conflicto jurídico es, por cierto, un conflicto de intereses, es decir un conflicto de poder; toda disputa es consecuentemente una controversia política, y todo conflicto que sea caracterizado como conflicto político o de intereses o de poder puede ser resuelto como controversia jurídica (Kelsen 1999, 19).

En este marco, los derechos políticos son reconocidos como una categoría dentro del conjunto de derechos humanos, como atributos intrínsecos que garantizan su efectiva participación en el marco del Estado. Esto implica que los derechos políticos deben considerarse como

toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes (Thompson 2002, 79-103).

El continuo reconocimiento en las constituciones de estas características intrínsecas de los individuos también ha sido contribución al proceso de configuración “como categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en numerosos tratados” (Picado 2007, 49). Las implicaciones de esta definición de derechos políticos como derechos humanos sugieren la exploración de los mecanismos de defensa que, en el Sistema Internacional, se tienen para el conjunto de derechos humanos.

Al tiempo de explorar mecanismos de protección existentes que obligan a los estados adherentes de los documentos de derecho internacional, contribuye a plantear definiciones amplias de derechos políticos. Esto “implica descomponerla en sus elementos y facetas e interrogarse cómo y por qué medios las desigualdades de hecho o de derecho pueden ser contrarrestadas” (Picado 2007, 58).

Sistema de protección regional

Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la primera de carácter universal, en el ámbito regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada en Bogotá en la IX Conferencia Internacional Americana, conjuntamente con la carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 2 de mayo de 1948, y antecedió a la declaración universal por más de 7 meses. Esto muestra que en el continente americano el proceso fue más prolongado. Iniciado en 1945, la Conferencia de Chapultepec proclamaba la adhesión de las “repúblicas americanas” a los principios democráticos, planteando la posibilidad de fundar un sistema de protección internacional de los derechos humanos. En esta misma conferencia se comenzó a preparar un proyecto de Declaración de los

Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, encargado al Comité Jurídico Interamericano.

En la conferencia de Bogotá, al crearse la OEA, se incluyeron el respeto y la garantía de los derechos humanos entre los principios básicos. Así, los miembros declararon que la solidaridad humana solo es concebible en las instituciones democráticas y “un régimen de libertad individual y justicia social basado en el respeto de los derechos fundamentales del hombre”. Sin embargo, la aprobación en el marco de la carta de la OEA se reconoció con el rango de recomendación, por lo que adolecía, en su inicio, de fuerza obligatoria formal. De igual manera, careció de la formación de un órgano con la misión específica de promover o proteger los derechos humanos. Estas circunstancias impidieron en su oportunidad adoptar con inmediatez un régimen internacional de protección.

En la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Santiago de Chile, en 1959, en un ambiente de tensión entre varios gobiernos, se consiguieron resoluciones en referencia a los derechos humanos, la principal fue la Resolución VIII, que nuevamente solicitó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la preparación de un proyecto de convención sobre derechos humanos. Al tiempo que se preparaba la convención sobre derechos humanos, el Consejo Permanente convocó a una Conferencia Interamericana Especializada, en San José, Costa Rica, en 1969. En esta se adoptó el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José; cuya entrada en vigor requería la ratificación de 11 países, que se reunieron nueve años más tarde, circunstancia que motivó más de una expresión pesimista acerca de la posibilidad de que la Convención llegara un día a perfeccionarse. Finalmente entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

La estructura del Sistema Interamericano se ha conformado, como lo señala O'Donnell (2004), finalmente, en forma más sencilla que el Sistema Universal. Los principales órganos son la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, a diferencia de Naciones Unidas, en el área no existe un órgano político dedicado a temas de derechos humanos.

Las competencias de mayor relevancia de la Corte IDH establecidas en el capítulo VIII de la Convención Americana son la adopción de opiniones consultivas y el examen de casos contenciosos. Se determinó que la facultad de la Corte no se limita a tratados interamericanos, sino que incluye todo tratado vigente en uno o varios estados americanos, así como a cualquiera en el que esté directamente implicada la protección de derechos humanos.

Por su parte, la CIDH es un órgano compuesto por expertos independientes cuya competencia le permite conocer de violaciones de derechos humanos en todos los estados miembro de la OEA; de denuncias a violaciones de derechos reconocidos por la Convención Americana; de violaciones a la libertad sindical y del derecho a la educación reconocidos en el Protocolo de San Salvador, y de denuncias de las convenciones interamericanas para Prevenir y Sancionar la Tortura, sobre Desaparición Forzada de Personas, y para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Derechos políticos y tribunales internacionales

Como se ha mencionado, cuando se plantean las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales se parte del principio de igualdad ante la ley y no discriminación. Sin embargo, para el ejercicio de los derechos políticos sus destinatarios restringidos establecen razonamientos que configuran desigualdad entre los individuos. Se restringen a ciudadanos con capacidad de obrar.

En el marco del derecho internacional estas restricciones se han considerado válidas al identificar en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) a los ciudadanos como sujeto de ellos. En el primer caso, el artículo 25 señala:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2,⁵ y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (PIDCP, artículo 25).

Mientras que la CADH, en su artículo 23, que en específico hace referencia a los derechos políticos, establece:

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

⁵ “**Artículo 2**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso” (PIDCP, artículo 2).

de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (CADH, artículo 23).

No obstante que existen restricciones al ejercicio de los derechos políticos, también hay algunas que son contrarias a las razones aceptables y, por tanto, violatorias del ejercicio de los derechos fundamentales. El mismo PIDCP, en el artículo 26, establece las causas prohibidas, al señalar que

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 motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (PIDCP, artículo 26).

En la Observación General No. 25, con los comentarios generales adoptados por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el artículo 25 del PIDCP, señaló:

4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público (Comité de Derechos Humanos 1996c).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el caso *Hendrika S. Vos vs. Holanda* resaltó que

una diferenciación basada en criterios razonables y objetivos no constituye la discriminación prohibida en el sentido del artículo 26 del PIDCP. Por otra parte, las diferencias que puedan resultar de la aplicación uniforme de la legislación no constituyen por sí mismas discriminación prohibida (Comité de Derechos Humanos 1986).

En este sentido, las conductas discriminatorias que no deben ser formuladas ni aplicadas para la ordenación de mecanismos excluyentes al ejercicio de los derechos políticos son la discapacidad física, la capacidad para leer y escribir, la instrucción escolar, la situación económica y la filiación partidista.

Igualdad de oportunidades

En el caso *Antonina Ignatane vs. Letonia*, el Comité señaló que la exigencia del dominio de la lengua nacional para una persona que pertenece a una minoría lingüística constituye una violación al principio de no discriminación para el ejercicio de los derechos políticos:

7.2. La cuestión que debe examinar el Comité es si se violaron los derechos que tenía la autora en virtud de los artículos 2 y 25 al no permitírsele presentar su candidatura a las elecciones locales celebradas en marzo de 1997.

7.3. Según el Estado Parte, la participación en los asuntos públicos requiere un gran dominio del idioma oficial, por lo que un requisito lingüístico para presentar su candidatura a elecciones es razonable y objetivo. El Comité señala que el artículo 25 garantiza a cada ciudadano el derecho y la posibilidad de ser elegido en elecciones periódicas legítimas sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, incluido el idioma.

7.5. El Comité concluye que a la Sra. Ignatane se le ha causado un perjuicio cierto, al impedírsele presentarse a las elecciones locales de la ciudad de Riga en 1997, por haberse eliminado su nombre de la lista de candidatos basándose en su dominio insuficiente del idioma oficial. En consecuencia, el Comité de Derechos Humanos considera que la autora ha sido víctima de una violación del artículo 25, considerado conjuntamente con el artículo 2 del Pacto (Comité de Derechos Humanos 2001a).

Los requerimientos que con justificación no suelen ser establecidos como restricciones irrazonables son los referidos a la residencia, siempre que esta no se asocie con la carencia de vivienda, y las suspensiones al derecho al ejercicio del voto en función del cumplimiento de condena penal (que debe guardar proporción entre el delito y la condena). Finalmente, existe un elemento que puede relacionarse con la filiación

partidista, pero que pertenece al campo de la ideología, aquel que permite tipificar como prohibidas las apologías al odio nacional, racial, religioso o de promoción bélica en cualquiera de sus manifestaciones.

En el caso *J. R. T. y W. G. Party vs. Canadá*, la Comisión Canadiense de Derechos Humanos ordenó al partido *WG* (el nombre se cambió para proteger al denunciante) dejar de utilizar el teléfono para realizar propaganda política en función de que los mensajes contenían apología al odio, toda vez que advertían

de los peligros del financiamiento internacional y de la comunidad judía internacional que llevan al mundo hacia la guerra, el desempleo y la inflación, y el colapso de los valores y principios universales (Comité de Derechos Humanos 1984).

Libertad de asociación

La libertad de asociación es aquella que se concibe como clave para formar partidos y organizaciones, ya que el ámbito político tiene como finalidad participar en procesos electorales. El artículo 22 del PIDCP señala que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.

En este sentido, la competencia entre agrupaciones políticas es considerada un valor fundamental para el ejercicio pleno de estos derechos, por lo que no se debe proscribir la constitución de partidos y de presentarse a procesos electorales, tal como fue señalado en el caso *Peter Chiiko Bwalya vs. Zambia*. El agraviado señaló actos de detención arbitraria y de negación de derechos políticos, toda vez que la constitución de Zambia establecía un régimen unipartidista:

6.6 [...] Esto constituye una limitación injustificada del derecho del autor a “participar en la vida pública”, que el Estado Parte no ha explicado ni justificado. En particular, no ha explicado las condiciones que se exigen para participar en las elecciones. En consecuencia, debe suponerse que se detuvo al Sr. Bwalya y se le denegó el derecho a presentarse como candidato a un escaño en el Parlamento por la circunscripción de Chifubu simplemente en razón de su pertenencia a un partido político distinto del oficialmente reconocido; en ese con-

texto, el Comité observa que la limitación de las actividades políticas fuera del único partido político reconocido constituye una restricción injustificada del derecho a participar en la vida pública (Comité de Derechos Humanos 1993).

Siguiendo con la doctrina internacional en la cual las únicas restricciones aceptables y razonables son aquellas que se enfocan en la apología de la violencia o en contra de grupos y personas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe anual 1990-1991 señaló que:

los gobiernos tienen frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales (CIDH 1991a).

Por otro lado, la doctrina internacional establece que tanto el derecho a la militancia política como el de acceso a funciones públicas se pueden ejercer en forma acumulativa. A decir de la Observación General No. 25,

los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder (Comité de Derechos Humanos 1996c).

Acceso a cargos públicos

En el caso *Adimayo M. Aduayom vs. Togo*, en el que los denunciantes eran funcionarios públicos y empleados de la Universidad de Benín (controlada por el Estado), a quienes se les imputaba un delito de lesa majestad (hacer declaraciones contra el poder supremo) y por el cual fueron cesados de sus empleos, el Comité señaló:

7.5 [...] que el acceso a la administración pública sobre la base de la igualdad en general entraña el deber del Estado de velar por que no haya discriminación por motivo político o de expresión. Ello se aplica a

fortiori a quienes ocupan cargos en la administración pública. Deberá considerarse que los derechos consagrados en el artículo 25 incluyen la libertad de participar en actividades políticas, bien a título personal o como miembro de un partido político, la libertad de debatir asuntos públicos, de criticar al Gobierno y de publicar material de contenido político (Comité de Derechos Humanos 1996a).

En materia de protección al derecho de los ciudadanos al acceso a cargos públicos, en el caso contra Colombia, William Eduardo Delgado Páez, quien al presentarlo había dejado el país, refugiándose en Francia, reconociendo esa condición, señala la persecución de la que fue objeto

por ser partidario de la “teología de la liberación”, sus opiniones sobre cuestiones sociales no concordaban con las del Prefecto Apostólico de Leticia. [Como consecuencia de la] persecución constante y las amenazas personales (con respecto a las cuales el Estado Parte no logró garantizar su protección) hicieron imposible que el autor continuara desempeñando sus tareas en la educación pública. Por consiguiente, el Comité concluye que se ha violado el párrafo c) del artículo 25 del Pacto (Comité de Derechos Humanos 1990).

Asimismo, en el caso de Líbano presentado en 1997 se señala

con preocupación que cada ciudadano libanés debe pertenecer a una de las confesiones religiosas oficialmente reconocidas por el Gobierno como requisito para poder optar a cargos públicos. Esta práctica no cumple, en opinión de la Comisión, con los requisitos del artículo 25 del Pacto (Comité de Derechos Humanos 2007).

Procesos electorales

El elemento básico de los regímenes democráticos radica en los procesos electorales, cuyo valor de protección de los derechos políticos gravita en tres cimientos. El primero consiste en las garantías para que todos aquellos que tienen derecho del ejercicio al voto puedan hacerlo, es decir, que sea asequible. El segundo es la obligación de las autoridades estatales de realizar la inscripción de los votantes, organizando y realizando campañas de concientización y promoción y acciones ten-

dientes a la accesibilidad del derecho. Finalmente, en correspondencia con el anterior, garantizar la no discriminación a votantes, e incluso minorías que conviven en el Estado. Nuevamente, la Observación General No. 25 hace hincapié en estos elementos:

11. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla. Si, para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, éstos serán razonables y no deberán imponerse de forma que impidan a las personas que carezcan de vivienda ejercer su derecho de voto. Deberá prohibirse mediante disposiciones penales todo acto que interfiera en exceso con la inscripción o el voto, y esas disposiciones deberán aplicarse estrictamente. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes.

12. La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. Deberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva. Se deberá disponer de información y material acerca de la votación de los idiomas de las distintas minorías. Deben adoptarse métodos concretos, como fotografías y símbolos, para que los electores analfabetos puedan votar contando con suficiente información. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes la forma en que se hace frente a las dificultades mencionadas en el presente párrafo (Comité de Derechos Humanos 1996b).

Por otro lado, en cuanto al proceso electoral en estricto sentido, el Comité plantea mínimos indispensables para considerar que este se lleve a cabo en apego a los principios de derecho, incluidas las modalidades en las cuales se realiza el escrutinio de los votos:

19. [...] las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. [...] La limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos despropor-

cionados en favor de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones auténticas deberán respetarse y ponerse en práctica.

20. Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto. Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante las elecciones, incluida la votación cuando se está ausente de la residencia habitual, si existe este sistema. [...] Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos. La asistencia que se preste a los discapacitados, los ciegos o los analfabetos deberá tener carácter independiente. Deberá informarse plenamente a los electores acerca de estas garantías.

21. Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro (Comité de Derechos Humanos 1996b).

En materia de procedimientos de participación directa, la doctrina internacional reconoce al menos dos prácticas en que se establecen las garantías a estos recursos. Por un lado, la votación en referendos, plebiscitos o consultas generales. Por otro, el debate y los diálogos públicos que se establecen entre las autoridades y los ciudadanos. En el primer caso, los procesos de consulta mediante el voto técnicamente son observados desde el mismo ángulo que aquellos mecanismos de representación, como los señalados por la CIDH en el informe anual 1987-1988 (reiterado en el de 1990-1991). En el caso chileno,

se consideró que el ejercicio maduro y razonado del derecho a voto a ser ejercido con motivo del plebiscito de 1988 exigía un conjunto de condiciones que estuvieran en vigencia por un período suficientemente largo en la etapa previa al acto electoral mencionado. Tales condiciones eran el levantamiento de los estados de excepción, un número suficiente de electores inscriptos, acceso equitativo de las distintas posiciones políticas a los medios de comunicación social y ausencia de cualquier forma de presión sobre los electores (CIDH 1991b).

En el segundo caso, el derecho de las personas a participar directamente, mediante diálogo o debates, en los espacios públicos de toma de decisiones se ha considerado elemento complementario. La Observación No. 25 señala:

8. Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación (Comité de Derechos Humanos, 1996b).

Por lo que, aun existiendo esos mecanismos, si los individuos deciden no ser representados o no participar no puede ser considerada una violación de sus derechos políticos, como en el caso *Marshall vs. Canadá*, en el que una comunidad indígena decidió no participar en los mecanismos de consulta de diversas modificaciones constitucionales, y el Comité determinó:

5.5. Debe quedar fuera de duda que la dirección de los asuntos públicos en un Estado democrático incumbe a los representantes del pueblo elegidos con ese fin o a los funcionarios públicos designados conforme a la ley. En todos los casos, la dirección de los asuntos públicos afecta a los intereses de amplios sectores de la población o incluso a la totalidad de la población, mientras que en algunos casos afecta más directamente a los intereses de determinados grupos de la sociedad. Aunque, con frecuencia, la celebración de consultas previas, tales como audiencias o consultas públicas con los grupos más interesados, puede hallarse prevista por la ley o haberse desarrollado como política general en la dirección de los asuntos públicos, no se puede interpretar que el apartado a) del artículo 25 del Pacto significa que cualquier grupo directamente afectado, grande o pequeño, tiene derecho incondicional a elegir las modalidades de su participación en la dirección de los asuntos públicos. De hecho, ello equivaldría a extrapolar el derecho a la participación directa de los ciudadanos mucho más allá del alcance del apartado a) del artículo 25 (Comité de Derechos Humanos 1991).

Mecanismos de protección

La construcción de los derechos políticos y su reconocimiento en los ordenamientos institucionales carecen de tal estatus si no existen ga-

rantías que tutelen y salvaguarden el cumplimiento de los procedimientos estipulados. El orden constitucional debe establecer dichas salvaguardas, a fin de permitir la impugnación de actos y resoluciones de las autoridades electorales.

En este sentido, el caso mexicano ha sido emblemático en la jurisprudencia internacional. Los casos estado de Nuevo León, Bravo Mena y Jorge Castañeda Gutman han puesto el debate en la falta de mecanismos de protección, o bien en los límites restrictivos que existen en las instituciones para conocer a plenitud acerca de posibles violaciones a los derechos políticos. En el primer caso, en el que los reclamantes carecieron de mecanismos de protección ante instancias federales por violaciones a sus derechos en el marco legislativo estatal, la Comisión Interamericana señaló:

Es facultad del Estado determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir tanto los organismos electorales como aquellos encargados de adoptar decisiones respecto a los reclamos que se presenten en materia electoral, siempre y cuando tales organismos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones. Estos son los elementos que, a juicio de la Comisión Interamericana, debe contener la legislación en materia de derechos políticos a fin de que se adecue a las obligaciones contraídas por México bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH 1991c).

La CIDH, en sus observaciones del caso Bravo Mena de 1993, discutió la pertinencia de considerar la aplicación del recurso de amparo en la justicia ordinaria como mecanismo de protección de los derechos políticos:

El juicio de amparo, la Comisión observa que éste podría ser un instrumento idóneo para la protección de los derechos políticos, pero ello requeriría de la clarificación expresa e inequívoca de su procedencia; y de la declaración de que los efectos de una sentencia producida como consecuencia de un juicio de esta naturaleza, tendría efectos *erga omnes*, y no sólo en favor de quien inició el proceso (CIDH 1993).

Si bien la reforma constitucional de 1993 permitió la construcción de un órgano autónomo jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, las secuelas en la doctrina de los derechos políticos permiten establecer las bases del debate de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales.

Judicialización de los derechos políticos. El caso de Estados Unidos de América

El sistema electoral estadounidense es complejo y heterogéneo, con autoridad dispersa y sin uniformidad en una autoridad electoral. Esta definición a primera vista es de un contraste total con el sistema electoral en México, y podría resultar de una incapacidad comparativa entre ambos; sin embargo, esta impresión se acota a la vista de la historia compartida de influencias que han permeado en ambos sistemas políticos.

La aspiración federalista que ha configurado a las instituciones mexicanas tiene su inspiración en el sistema estadounidense, como señala Manuel González Oropeza (1986, 479), “no cabe duda de que sus palabras fueron tomadas, pero los conceptos y los contextos han sido distintos”. Si se toma en cuenta la fortaleza de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derecho electoral, el resultado es un caso cuya riqueza sirve de referencia obligada para establecer la influencia de un Poder Judicial que, a pesar de la dispersión de las instituciones políticas, emite sentencias que son sustento de la configuración institucional que reconoce un mayor espectro de derechos.

En el complejo sistema electoral de Estados Unidos de América se pueden identificar dos principios básicos. En primer lugar, las cuestiones electorales son funciones que se desarrollan según las reglas establecidas en cada estado, por lo que cada uno las emite, así como su propia papelería electoral, y establece sus métodos para la emisión y contabilidad de votos. En segundo, las elecciones no son objeto de estudio de ninguna institución jurisdiccional particular o especializada, por el contrario, los temas electorales también son resueltos en tribunales ordinarios. “En consecuencia, existen 50 sistemas electorales diversos, que organizan una misma elección federal” (González 2006, 223).

Como una de las principales influencias del sistema estadounidense se para México se debe mencionar la exclusión de los temas electorales del escrutinio del Poder Judicial por considerar que este se vería contaminado por cuestiones políticas. La postura de Alexander Hamilton (1994) acerca de los tribunales es muestra de esa interpretación de separar los ámbitos de definición del Poder Judicial:

Esta independencia judicial es igualmente necesaria para proteger a la Constitución y a los derechos individuales de los efectos de esos malos humores que las artes de hombres intrigantes o la influencia de coyunturas especiales esparcen a veces entre el pueblo (327).

Esta interpretación se mantuvo para la Corte Suprema desde el caso *Marbury vs. Madison*, en el que se señaló

cuando los jefes de los departamentos de gobierno son funcionarios políticos de confianza del ejecutivo, se limitan a ejecutar la voluntad del Presidente, o actuar en los casos en que el ejecutivo tiene márgenes de acción discrecionales, nada puede más claro que sus actos solamente pueden ser examinados con carácter político nunca pueden ser ventiladas en la Corte (SCOTUS 1803).

En el caso *Luther vs. Borden*, que es una controversia acerca de dos gobiernos que al mismo tiempo reclaman legitimidad de Rhode Island, la Corte Suprema declaró no resolver porque era una cuestión política:

La Constitución de los Estados Unidos ha tratado el tema de lo político en su naturaleza, y coloca el poder de reconocer a un gobierno estatal en manos del Congreso. Según la legislación vigente del congreso, el ejercicio de esta facultad de los tribunales sería totalmente incompatible con esa legislación (SCOTUS 1849).

En México, una controversia acerca de la legalidad del gobierno de Jalisco, y conocido el caso *Luther vs. Borden*, llevó a sostener que

los tribunales de la Unión, como autoridades y como departamento del gobierno sólo tienen carácter judicial; su misión es decidir casos contenciosos, conforme a la ley, aplicando la constitución y leyes constituciones; pero de ninguna manera resolver cuestiones políticas (Velasco citado en González 1997, 163).

Al aceptar que los tribunales judiciales no debían resolver estas controversias, el tipo de órgano que podía conocer de ellas tenía que ser algún cuerpo administrativo creado por el Congreso; estableciendo que este es el máximo órgano político por naturaleza, podría designar órganos que conocieran de las controversias en Estados Unidos de América y en México hasta 1996.

Derivado de la doctrina de no justiciabilidad de temas políticos y, por lo tanto, de no someter los asuntos electorales a tribunales judiciales, se crearon, por parte del Congreso estadounidense, contenciosos administrativos denominados tribunales congresionales, desde 1856 (González 2006, 227). De esta forma, cada controversia derivada de conflictos político-electorales puede ser confinada a tribunales no judiciales y el Congreso crea por ley órganos *ad hoc*.

Tal como lo señala González (2006), en el caso *Crowell vs. Benson* se presenta una relación de órganos *ad hoc* en los que se abarcan materias administrativas, como migración, impuestos, tierras del dominio público, salud pública, correos, pensiones y régimen de veteranos de guerra, algunas sometidas a la jurisdicción de estos tribunales:

El Congreso ha ejercido en varias ocasiones la autoridad para otorgar a los tribunales que se crea, ya se trate de órganos administrativos o los tribunales de jurisdicción limitada, la facultad de recibir las pruebas sobre los hechos en que el ejercicio del poder federal debe ser predicado, y para determinar si los hechos existen. El poder del Congreso para prever en su legislación la responsabilidad en determinadas circunstancias, subsume el poder de proveer para la determinación de la existencia de esas circunstancias (SCOTUS 1932a).

A pesar de lo anterior, los temas electorales han sido estudiados por el Poder Judicial de Estados Unidos de América, evitando con ello la creación de tribunales especializados. Por otro lado, resultado de la mayor importancia es que los temas electorales no generan jurisprudencia, pues se considera que cada decisión es en sí misma una tesis firme. De esta forma, los tribunales en Estados Unidos de América se guían por el principio de la fuerza del precedente, en el cual los jueces están obligados a interpretar la jurisprudencia en el mismo sentido.

Esta nueva relación del Poder Judicial con la revisión de temas particulares del proceso electoral no se puede pasar por alto, en particular en

la revisión de la configuración del sistema electoral estadounidense, que es la historia de exclusión que algunos grupos de esa sociedad han padecido para la participación en los asuntos públicos. La historia de incorporación de los grupos marginados es resultado de procesos diversos en los cuales la interpretación jurisdiccional ha logrado su incorporación.

El primer elemento que definió el ejercicio de derechos políticos se reflejó en la necesidad de vincular a las personas con el territorio. Las elecciones se volvieron más regulares, se hizo más fácil el acceso a las casillas y a la boleta, para la mayoría de las colonias de los primeros estados de la unión los derechos políticos estaban vinculados con la tenencia de la tierra,

ya que los terratenientes eran quienes pagaban gran parte de los impuestos; quienes no lo hacían por no tener posesiones, no podían influir de ninguna forma en la cantidad que se debía cubrir en materia de gravámenes (González 2004, 531).

Inclusive en materia de derechos políticos de nacionales en el extranjero, la historia en el sistema estadounidense también tiene un fuerte componente de relación entre el ciudadano y su lugar originario de residencia. En principio, esta participación a distancia se relaciona con el concepto de voto en ausencia.

El voto en ausencia es el procedimiento que permite ejercer el derecho al voto a los ciudadanos que se encuentran temporal o permanentemente ausentes para asistir personalmente a una mesa o casilla de votación el día de la jornada electoral (Tacher 2009, 18).

Los antecedentes se remontan a 1635, cuando Massachusetts, aún como colonia, aprobó una ley de voto en ausencia que avalaba el voto por poder de viva voz en asamblea. En 1652, Nueva Plymouth decretó una ley que permitía esta forma de votación en caso de incidencia por alguna discapacidad. Maryland adoptó el sistema de voto por poder y Nueva Inglaterra fue la primera colonia en utilizar el sistema postal para enviar sus votos a la corte.

Después de la Guerra de Independencia, en 1776, estos mecanismos de voto en ausencia se desarrollaron con el derecho de los efectivos del ejército a votar lejos de su lugar de residencia.

Permitir que sus militares votaran fuera del país los incluía en su calidad de ciudadanos; con estos se buscaba que no cometieran alguna deslealtad pues sentían que gozaban de todos los derechos otorgados por una membresía política de primera clase (González 2004, 539).

Rogers (1992, 8) señala que a esta relación territorial responde construir instituciones que reflejaran sus intereses, y para que estos estuvieran bien representados debían imponerse requisitos de residencia para aquellos que se postularan para cualquier cargo público. Desde 1872 la legislación electoral federal requirió que los distritos electorales federales tuvieran una igualdad en la población que elegiría a los integrantes del Congreso.

De esta forma, un trazo equitativo de las circunscripciones es el principio para que cada representante sea electo por un número más o menos igual de votantes. Esta igualdad en la distribución poblacional fue confirmada en posteriores leyes de 1901 y 1911, y algunos casos comenzaron a identificar el “efecto salamandra” (*gerrymandering*), el cual se presenta aun respetando el trazo equitativo pero utilizado con criterios de parcialidad que rompe la regularidad geográfica de los distritos electorales.

Al mismo tiempo, durante el inicio del siglo xx se fueron aprobando legislaciones que prohibieron la exclusión de grupos minoritarios o vulnerados de la población. El primer grupo que vio coronada la lucha por el reconocimiento de sus derechos políticos fue el de las mujeres. En 1919 el Congreso aprobó la Decimonovena enmienda, la cual establecía que no le sería negado el derecho a votar a ningún ciudadano de Estados Unidos de América o de cualquier estado por razones de género (Toinet 1994, 498). Sin embargo, el sistema de segregación racial se mantenía vigente.

La separación entre temas político-electorales y asuntos jurisdiccionales establecida por la tradición estadounidense paulatinamente cedió terreno en materia de límites de las circunscripciones electorales, y vinculó al Poder Judicial en casos en los que se encontraba en riesgo el principio de igualdad ante la ley.

Sin embargo, los primeros casos conocidos por la Corte se sustentaron en argumentos formalistas que reconocían que la ley del 18 de junio de 1929 ya no contenía la disposición de regularidad geográfica

en los distritos contenida en la ley de 1911. En el caso *Smiley vs. Holm* se señaló:

La otra pregunta que se ha presentado es si la Ley del Congreso del 8 de agosto de 1911 sigue en vigor. El tribunal estatal declaró que no, que había sido totalmente sustituida por la Ley de 18 de junio de 1929. Las secciones 1 y 2 de la ley anterior, que comprende disposiciones especiales para la distribución efectuada en virtud del censo XIII, son, por supuesto, superadas, la presente cuestión se refiere a las otras secciones. Estos no han sido derogados expresamente. La ley de 1929 deroga “todas las demás leyes y partes de leyes” que sean incompatibles con las nuevas disposiciones (SCOTUS 1932b).

Mientras que en el caso *Wood vs. Broom* se estableció que

la Ley del 18 de junio de 1929, que prevé la redistribución en el marco del XV Censo (ninguno ha sido hecha en el marco del Censo XIV), omite los requisitos en cuanto a la compactación, la contigüidad, y la igualdad en la población de los distritos nuevos que vayan a crearse en virtud de la mencionada distribución (...) y como la Ley de 1929 no abordó el tema, no contiene ninguna disposición contraria a los requerimientos de la ley de 1911 (SCOTUS 1932c).

Los cambios en la actividad de la Corte se comenzaron a presentar desde el caso *Colegrove vs. Green*, el que implicaba resolver una controversia acerca del trazo de las circunscripciones electorales en Illinois en el que la Corte conoció del mismo en la medida que:

La Constitución ha conferido al Congreso autoridad exclusiva en asegurar justa representación en la Cámara de Representantes y se ha dejado a la Cámara la determinación de que con los estados cumplan con ello. Si el Congreso falla en el ejercicio de sus poderes, donde sea que ofenda el sentido de justicia, el remedio en última instancia recae en el pueblo (SCOTUS 1946).

En el caso *Baker vs. Carr* se determinó que la redistribución era justiciable, acabando así con la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones electorales.

Los alegatos de la queja por una negación de igualdad de protección presenta una causa justiciable de acción ante los tribunales constitucionales sobre la cual los recurrentes tienen derecho a un juicio y una decisión (SCOTUS 1962).

Estos cambios fueron sustanciales cuando comenzaron a analizar casos de minorías y grupos vulnerados por el marco jurídico en el reconocimiento de su estatus de ciudadano, como mujeres, afroamericanos y grupos de estadounidenses en el extranjero. El primer ejemplo señalado por González (2006) está en el caso *Gomillion vs. Lightfoot*. En este, la Corte identificó que una ley que:

cambia la composición de Tuskegee de un cuadrado a una figura irregular de 28 lados, eliminaría de la Ciudad a todos sus 400 votantes negros, menos cuatro o cinco, sin eliminar cualquier votante blanco y que su efecto era privar a los negros de su derecho a votar en las elecciones en razón de su raza (SCOTUS 1960).

Por lo tanto, a pesar de la descentralización y federalización de los procesos electorales, la Corte determinó que

hasta el amplio poder de un Estado para fijar los límites de sus municipios está limitada por la Decimoquinta Enmienda, que prohíbe a un Estado a privar a cualquier ciudadano del derecho a votar debido a su raza (SCOTUS 1960).

A partir de estos casos la Corte Suprema determinó descartar la tesis de no justiciabilidad sobre cuestiones políticas, particularmente en materia de distritación electoral. Los argumentos sustanciales se fundaban en el principio de igualdad ante la ley y el derecho a la no discriminación en el ejercicio de derechos políticos. Por lo tanto, la regla de “un hombre, un voto” no implica una cuestión política, sino el principio de igualdad ante la ley.

En este mismo sentido, en el caso *Gray vs. Sanders* se definió este principio como cláusula de igual protección. La cual exige que

una vez designada una unidad geográfica para que un representante sea elegido, todos los que participan en la elección debe tener un voto igual - independientemente de su raza; cualquiera que sea su sexo, sea cual fuere su ocupación; cualquiera que sea su ingreso, y donde su casa pueda estar en esa unidad geográfica (SCOTUS 1963).

Por otro lado, fuera de las instituciones jurisdiccionales el impulso de los movimientos sociales también fue determinante para el reconocimiento de los derechos civiles y políticos. Hacia la década de 1950 se

inició el movimiento encabezado por la comunidad afroamericana, el cual se radicalizó en la de 1960.

Derivado de estas demandas se logró el reconocimiento de sus derechos. Las más importantes de las legislaciones aprobadas durante ese periodo fueron las leyes de Derechos Civiles de 1964 y la del Derecho al Voto de 1965. La primera prohíbe la segregación y otorga poderes adicionales al procurador general de justicia para proteger a los ciudadanos de la discriminación en el voto, la educación y el empleo. La segunda (junto con sus enmiendas de 1970, 1975 y 1982) protege el derecho al voto universal, elimina las pruebas de alfabetismo y el uso de boletas electorales bilingües, y sanciona las prácticas de *malapointment*.

Por otro lado, en materia de derechos políticos de nacionales en el extranjero, como señala González (2004), en 1951 el presidente Harry Truman encargó a la Asociación Americana de Ciencia Política una investigación, cuyo resultado fue la Ley Federal de Asistencia Electoral de 1955 (Federal Voting Assistance Act).

Con ello, se “recomendaba que los estados permitieran inscribirse y votar en ausencia a los militares que, de no ser por el servicio militar, serían elegibles para hacerlo en persona”, incluidos los miembros de la marina mercante, “los cónyuges y dependientes de los militares, así como los civiles en el exterior al servicio del gobierno (incluyendo diplomáticos) y aquellos en organizaciones afiliadas con las Fuerzas Armadas” (Valentino 1998).

Sin embargo, no todos los estados reconocieron los derechos de los ciudadanos civiles que residían en el exterior a participar de los procesos electorales, por lo que esta ley se enmendó en 1968 para exigir que todos los estados permitieran la inscripción y el voto en ausencia para cargos federales. “En ese año se encontraban emplazados fuera de Estados Unidos continental con un total de 1,374,427 efectivos” (González 2004, 535).

En 1963 se decretó la Vigésimocuarta enmienda, en la cual se prohibía el pago de impuestos como requisito para votar. Con el principio de igualdad que seguían las legislaciones, a partir de las discusiones de la Corte, en 1978 se enmendó la Ley de Derechos Electorales de Ciudadanos en el Exterior de 1975. Esta modificación eliminó la imposición de gravamen a cualquier ciudadano para poder votar (*poll tax*) y terminó con la excepcional Ley Ramsay, que exentaba de impuestos electorales

para votar o requisitos de empadronamiento a los militares en los estados para las elecciones presidenciales y del Congreso.

Por otro lado, esta misma ley exigía al ciudadano “que hubiera residido en su jurisdicción antes de trasladarse fuera del país, inscribirse y votar en ausencia en las elecciones para cargos federales” (Valentino 1998). Este mecanismo de registro atendía a la Ley del Derecho al Voto de 1965, que prohibía la práctica del *gerrymandering*, para lo cual son considerados dentro de la circunscripción electoral los votantes que se registran para emitir su voto en ausencia.

En materia de derecho de asociación política, la Constitución de Estados Unidos de América no establece ninguna referencia a los partidos políticos. En esta materia, Hfostadter (1987) y Dahl (2003) recogen un elemento fundamental para entender la conformación del sistema de partidos en Estados Unidos de América, y que básicamente era la oposición a los partidos políticos.

En general, se concebía que los partidos dividían a la sociedad y ponían en riesgo la estabilidad de la nueva república, inclusive, Hamilton (1994) los denominó “facciones” para denostar su formación. Por ello, los primeros gobiernos estadounidenses, encabezados por George Washington, no fueron electos por la vía de los partidos, únicamente con la institución del Colegio Electoral, lo que llevó a la conformación de un gobierno de unidad.

Sin embargo, la división entre los intereses financieros y comerciales frente al poder central del gobierno tuvo como efecto el enfrentamiento entre dos grupos, dando por terminado lo que los politólogos estadounidenses llaman la época de los buenos sentimientos (Banning 2004, 25). Esta primera etapa se caracterizó por la creación de varios partidos regionales, que eran reflejo de enfrentamientos facciosos entre los líderes políticos.

Diversos autores que hacen la revisión del sistema de partidos en Estados Unidos de América (Bibby, 1966; Nisbet y Burham 1967; Banning, 2004) han llegado al consenso de reconocer cinco etapas de acomodados del electorado, en los cuales la constante de dos partidos políticos nacionales no se ve interrumpida por el surgimiento de terceras opciones, cuya influencia y duración son mínimas.

La estabilidad que en general refleja el sistema político estadounidense en materia de derecho de asociación, aún sin establecer un

marco jurídico que lo garantice, entró en conflicto con la virtual proscripción que se hizo del Partido Comunista. El discurso anticomunista encabezado por el senador de Wisconsin Joseph McCarthy indujo a la aprobación de la Smith Act (Ley de Registro de Extranjeros). En esta ley se determinó que todos los extranjeros miembros del Partido Comunista serían deportados automáticamente y los estadounidenses podrían ser arrestados por la única causa de pertenecer a esa asociación.

En el caso *Dennis vs. United States* la Corte sobrepuso el derecho de asociación a la posibilidad de que esta tuviera fines subversivos, como lo señalaba la Smith Act. De esta forma, organizarse aun con fines subversivos no viola la Primera ni la Decimocuarta enmiendas o las demás disposiciones de la Carta de Derechos, pero la ley mencionada sí contraviene

algunos principios de justicia enraizados en las tradiciones y conciencia de nuestro pueblo que son consideradas como fundamentales, porque ciertas proscripciones fueron implícitas en el concepto de libertad (US Supreme Court).

El bipartidismo del sistema político estadounidense ha sido objeto de revisión en forma indirecta por parte de la Corte. En la resolución del caso *Timmons vs. Twin Cities Area New Party* la Corte avaló prohibir candidaturas de coalición, por lo que un candidato solamente puede ser postulado por un partido. En esta medida se consideró como interés superior mantener estabilidad en el sistema de partidos.

Estas disposiciones reducen el universo de candidatos potenciales que pueden aparecer en la boleta electoral como nominados de partido y limitan, un poco, la capacidad del partido de enviar un mensaje particularizado, a sus candidatos y sus votantes, sobre la naturaleza y su apoyo para el candidato. Sin embargo, las boletas están diseñadas principalmente para elegir candidatos, no para servir como foros para la expresión política (SCOTUS 1997).

En materia de financiamiento de los partidos por particulares (militantes o simpatizantes) tras el Watergate, la Ley Federal de Campañas Electorales de 1971 fue modificada en 1974 para establecer límites a las contribuciones para candidatos a elecciones federales, tanto por

individuos como por grupos. Para individuos los límites se fijaron desde los 1,000 hasta los 5,000 dólares, y para comités políticos, de los 5,000 hasta los 25,000 dólares anuales (SCOTUS 1976). En el caso *Buckley vs. Valeo* la Corte determinó que, con base en la Primera enmienda, se debería invalidar el límite a las contribuciones, pues son un acto de libertad de quienes apoyan a los candidatos y partidos políticos.

Finalmente, la vida de los partidos políticos también ha sido tema de consideración por parte de la Corte. En principio estaba fuera de toda regulación, sin embargo, en el caso *Nixon vs. Herndon* se declaró inconstitucional (por violar la Decimocuarta enmienda) el estatuto del estado de Texas que restringía la participación de los afroamericanos en la elección primaria para senador y representantes en el Congreso del Partido Demócrata (SCOTUS 1927).

En cuanto a su vida interna, las elecciones primarias se consideraron parte del proceso electoral, tal como se señaló en el caso *United States vs. Classic*:

La elección primaria es parte integral del proceso para la selección de representantes, y en este caso, como es alegado en la acusación, su operación práctica, en particular en el distrito congresional involucrado, es asegurar la elección de la nominación primaria de un político en particular (SCOTUS 1941).

Judicialización de los derechos políticos.

Caso de Australia

El caso de Australia brinda un ejemplo de la composición política de los países de la Commonwealth, con un sistema político cercano al británico, pero con instituciones jurídicas basadas en principios federalistas y con mecanismos de revisión judicial similares a los de Estados Unidos de América. La participación del Poder Judicial en el ámbito político también es ejemplo de su capacidad de influir y dirigir la discusión política.

La Suprema Corte de Australia funciona con los principios de apego a la norma escrita y de precedentes jurisdiccionales; sus decisiones toman en cuenta razones de políticas públicas que pueden desconocer

a cualquier otra autoridad. No es considerada como un tercer brazo ejecutor de políticas públicas, sino que sus decisiones están al margen de las presiones políticas y de la opinión pública.

La revisión de las decisiones de la Corte permite analizar un equilibrio entre la tradición de las normas de la Commonwealth y la nueva legislación australiana. De esta forma, no ha buscado invalidar la legislación de la Commonwealth, cuyas consecuencias políticas puedan significar una contradicción con las normas y políticas australianas, como en los casos de las definiciones de nacionalidad y ciudadanía en su relación con el ejercicio de los derechos políticos.

En términos políticos, en Australia la conformación de un sistema parlamentario, típico de los países de la Commonwealth, tiene como consecuencia la construcción de mayorías parlamentarias como un constante reflejo de elecciones centradas en partidos políticos y no en candidatos. Las decisiones asumidas por la Corte pueden presentarse en situaciones políticamente adversas con mayorías legislativas fuertemente respaldadas por el electorado, recayendo sobre un pequeño grupo de ministros el peso de corregir los actos legislativos.

La organización del Poder Judicial, de acuerdo con las secciones 71 a 80 de la Constitución, establece la posibilidad de crear cortes de carácter federal y local para cada territorio. En conjunto, el Poder Judicial tiene la capacidad de decidir acerca de los conflictos contenidos en las secciones 75 y 76.⁶ Se conforma por cuatro cortes especializadas: la Suprema Corte, la Corte Federal de Australia, la Corte Familiar de Australia y la Corte Federal de Magistrados de Australia.

Aunque la Constitución no establece criterios para la selección de los jueces y magistrados y estos son nombrados por el gobierno en turno, las leyes del derecho común (*common law*) reconocen la experiencia de al menos cinco años como abogado en los diferentes ámbitos de

⁶ La Constitución australiana otorga dos tipos de competencia para la Corte, como de jurisdicción original y como corte de apelación. En el primer caso, el Parlamento puede aprobar modificaciones legislativas provenientes de los dictámenes jurisdiccionales. En el segundo, la Corte puede hacer la revisión de legislación en materia de tratados internacionales, asuntos que afecten la representación de otros países, asuntos en que una persona puede ser demandada o demandar al Commonwealth, asuntos entre estados de la federación y asuntos en materia de actos promovidos contra servidores del Commonwealth incluidos los jueces (Commonwealth of Australia 1900).

competencia de las cortes, así como la experiencia de los jueces en ámbitos locales como posibles magistrados.

A pesar de lo anterior, la independencia de los jueces frente al Legislativo o al Ejecutivo se establece en la capacidad reconocida para interpretar y aplicar normas con independencia de los otros poderes. Por otro lado, su sustitución debe ser aprobada por ambas cámaras en sesión conjunta, lo que implica un freno político de hecho.

Como tribunal constitucional, la Suprema Corte es el máximo intérprete de la constitucionalidad de las leyes y actos de gobierno, y es la última instancia de apelación de todas las resoluciones, condenas y dictámenes emanados tanto de las cortes federales como de las locales y actos de gobierno (Aguirre 1999, 21).

Desde el punto de vista de los procesos migratorios, los australianos en el extranjero son una comunidad formada principalmente por migración voluntaria, con altos niveles de educación, que busca otras formas de desarrollo profesional y de estudios especializados. Estas características influyen en las altas expectativas de retorno, dada su movilidad y diferencia con migraciones forzadas por violencia o crisis económica.⁷

Los datos acerca de la comunidad australiana en el extranjero estiman una población de 760,000 residentes en el exterior de forma permanente y de 265,000 que radican temporalmente fuera del país.⁸ Inclusive, se calcula que entre 1992 y 2002 el porcentaje de australianos en el extranjero aumento 13 % (Fullilove 2004).

De acuerdo con un informe especial realizado por un comité senatorial para los australianos en el extranjero, el estilo de vida de su destino también es un incentivo para migrar “para algunos, la oportunidad de vivir en una cultura diferente es suficiente incentivo para salir” (Senate

⁷ De acuerdo con el estudio *Australia's Diaspora* (2003), las principales causas de migración están relacionadas con aspiraciones laborales, desarrollo profesional y la búsqueda de mejora de ingresos. De los emigrados encuestados, 50.7 % considera regresar a su país, resulta importante observar que conforme la edad de los encuestados es menor la decisión de regresar es mayor. Mientras que el porcentaje de indecisos es de 32.1 % y la edad en este grupo no es determinante.

⁸ El texto cita un documento con propuestas legislativas del Departamento de Asuntos Internacionales y Comercio (2004), en el que se especifica la población en el extranjero, para el primer grupo corresponde un total de 759,849 personas, mientras que los migrantes temporales ascendieron a 264,955.

Committee 2005). Sin embargo, las condiciones de estilo de vida también son estímulos para retornar, pues, en comparación con los destinos migratorios en Europa, Asia y Norteamérica, en Australia el costo de la educación y el estilo de vida es relativamente menor. Fullilove señala que

la migración australiana constituye un ejemplo de una diáspora dorada, con un universo cercano al millón de personas, relativamente bien educadas, bien remuneradas, bien conectadas y con alta movilidad (adicionalmente dispuestos a los intereses de su país) (Fullilove 2008, 23).

Australia es un ejemplo de procesos de inmigración superiores a la salida de nacionales, por lo que al mismo tiempo tiene una legislación dura y poco flexible con los inmigrantes para la obtención de la nacionalidad,⁹ pero que facilita a los emigrados mantener su estatus legal sin importar el tiempo que lleven fuera de su país, inclusive, reconociendo la múltiple nacionalidad para sus nacionales.

La posibilidad de ejercer derechos políticos en el extranjero para el caso australiano siempre ha dependido de una mezcla de definiciones legales, tales como la calidad de ciudadano y de procedimientos relacionados con los listados nominales. Al mismo tiempo, ha implicado la introducción de mecanismos para hacerlo posible, como ha sido la introducción del voto postal y la participación de las oficinas consulares.

En contraste con los altos niveles educativos de la migración australiana, las tasas de participación en los procesos electorales son relativamente bajas. En 2001, se emitieron 63,000 votos, aunque la mayoría correspondió a viajeros temporales. De los 10,600 que se registraron como “votantes elegibles en el extranjero” solamente votó 55 % (Joint Standing Committee on Electoral Matters 2003, 64-5). Para las elecciones de 2004, el registro aumentó en términos relativos (65.46 %), lo que significó un total de 16,193 votos (Australian Electoral Commission 2005).

La historia de la participación política de los emigrados es similar a casos en los que solamente se considera para elecciones generales y no

⁹ El Departamento de Asuntos Internacionales y Comercio (Dolman 2008) señala que la migración a principios del siglo xx alcanzaba 23 % de la población en Australia; a principios del siglo xxi la proporción de extranjeros regresó a los mismos niveles (casi 4,000,000 de personas) con la diferencia cultural de las olas migratorias que llegan de Asia y Europa, principalmente.

para elecciones de gobiernos locales. En parte se explica porque Australia es un sistema federal y los derechos políticos de los expatriados no necesariamente se han trasladado a los ámbitos estatal o local. Aunque algunos estados han acercado sus leyes al modelo federal del voto en el extranjero (Orr 2008, 26). Otra parte de la explicación corresponde con el principio de la cercanía del votante con su comunidad y su gobierno, cercanía que se supone establecida por su lugar de residencia.

Paradójicamente con las restricciones impuestas al registro y emisión del voto, los emigrados australianos no tienen limitaciones de ninguna índole para hacer donativos o campaña en el extranjero. En cuanto al conjunto de sus derechos políticos, tienen el mismo estatus que los residentes en el territorio. De acuerdo con Orr (2008) esta libertad responde más al interés de los grandes partidos por mantener diversas formas de financiamiento que al interés de los emigrados por mantener influencia en los partidos.

La historia de la defensa de los derechos políticos de los australianos en el extranjero y de los mecanismos interpuestos ante el Poder Judicial se centra en el registro en el padrón electoral. Asimismo, el principal grupo impulsor de reformas ante el Poder Legislativo (el Southern Cross Group) tiene como agenda central la modificación de estos requisitos.

El ejercicio de los derechos políticos en Australia previo a 1949 era una prerrogativa de todo sujeto británico miembro del Commonwealth (Rubenstein 2008), por lo que la nacionalidad australiana no era exclusiva. Esto permite comprender las razones que permitieron adoptar medidas para el ejercicio del voto a distancia y por ausencia.

La legislación australiana, denominada Commonwealth Franchise Act 1902 (National Archives of Australia s. f.), permitía el ejercicio del voto residencia a aquellos “sujetos británicos” que por nacimiento o por naturalización tuvieran seis meses de residencia en Australia. Asimismo, el voto postal era aceptado para electores que solicitaran su inscripción al padrón de votantes en ausencia, por medio postal si se encontraban enfermos o a más de ocho kilómetros de su centro de votación, y su voto se debía emitir con la observación de testigos autorizados.¹⁰

¹⁰ Los testigos podían ser ministros de culto, doctores, servidores públicos (en su calidad de siervos de la reina) y los miembros del servicio postal podían rechazar votos que no tuvieran los elementos necesarios para contabilizarse.

A pesar de lo anterior, el voto postal se abolió en 1911 con la Commonwealth Electoral Act 1911 (Australian Electoral Commission s. f.), por las sospechas que despertaba la posibilidad de cometer fraude electoral. Sin embargo, el voto anticipado se mantuvo para los votantes que supieran que no estarían en su distrito electoral el día de la elección, lo cual sirvió para restaurar el procedimiento en 1918 (Australian Electoral Commission s. f.). La nueva legislación aumentaba a 16 kilómetros la distancia mínima para considerar a un votante fuera de su lugar de residencia y estableció un mecanismo provisional para crear un padrón de electores.

Por otro lado, la obligatoriedad de registro y de voto se introdujo de forma definitiva en 1924 (Australian Electoral Commission s. f.). Los australianos que dejaron su lugar de residencia se encontraban obligados a informar al registro de electores para que fueran eliminados del padrón, y aquellos que se encontraran fuera del país también estaban obligados a notificar las razones de su ausencia para evitar penalizaciones.

Después de la Segunda Guerra Mundial se aprobó la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de Australia —Nationality and Citizenship Act 1948 (National Archives of Australia s. f.)—. Esta ley definía como nacionales a todos los nacidos en Australia y Nueva Guinea,¹¹ a los naturalizados que previamente eran miembros de la Commonwealth, con residencia previa de cinco años a la promulgación de la ley, y mujeres casadas con hombres australianos que radicaran en el país. La ley también incluía a residentes en el extranjero hijos de padre australiano y que solicitaran su registro, así como la posibilidad de doble nacionalidad para aquellos miembros de otros países de la Commonwealth.

¹¹ Los grupos originarios o aborígenes fueron considerados como ciudadanos en esta legislación, aunque no se consideraron en los censos antes de 1970. En este tema, el Tribunal Supremo de Australia tuvo un papel preponderante en el debate del reconocimiento de los pueblos aborígenes. Después de que en 1988 la Organización de las Naciones Unidas publicara un informe especial acerca de la violación de los derechos humanos de los pueblos aborígenes por el Estado australiano, el Tribunal Supremo, en el caso *Mabo vs. Queensland* (High Court of Australia 1992) (conocida como la decisión *Mabo*), rechazó el principio de *terra nullis* (tierra de nadie) que se ejercía contra los pueblos aborígenes, y “resolvió que estos podían reclamar su titularidad sobre determinados territorios si se demostraba una relación ‘estrecha y continuada’ con las tierras en cuestión” (Aguirre 1999, 21-2).

Esta legislación es el comienzo de una política racialmente excluyente, en particular, con los inmigrantes. Los migrantes provenientes de la Commonwealth requerían residencia de un año para adquirir su nacionalidad, los de otros países requerían cinco años. Las reformas a la ley en 1973 establecieron para todos los migrantes un tiempo igual de residencia de tres años para adquirir la nacionalidad. Asimismo, la reforma redujo la mayoría de edad de 18 a 21 años y, al reconocer la independencia de Nueva Guinea, los australianos que obtuvieran la ciudadanía del nuevo país independiente perdían la australiana.

Los cambios en la legislación no tuvieron impacto en materia electoral antes de 1981, con la promulgación del Statute Law (Miscellaneous Amendments) Act 1981 (AustLII Usage Policy s. f.). De igual forma, en esta reforma se incluyó, textualmente en la legislación, el voto para residentes en el extranjero mediante la vía de la votación anticipada por ausencia.

Por otro lado, la reforma estableció el derecho de voto a los ciudadanos y no a sujetos británicos, que era la designación de ciudadano antes de 1949. Sin embargo, se mantuvieron los derechos políticos de aquellos sujetos británicos que estuvieran inscritos hasta 1981. Por esta razón, en el año 2000, en la sentencia del caso *Paulding vs. Australian Electoral Commission* (2000) el Tribunal de Apelaciones Administrativas sostuvo que el cambio de esa legislación no podía aplicarse en sentido retroactivo. Este caso ha sido significativo porque permitió ampliar a la comunidad australiana en el extranjero sus derechos políticos con independencia de su situación migratoria tras las reformas a la ley.

En este, la demandante, Anne Willis Paulding, era sujeto británico y no ciudadana; sin embargo, se encontraba registrada en el padrón electoral antes de la promulgación de la Statute Law (Miscellaneous Amendments) Act 1981 y al cambiar de residencia (como efecto del censo electoral previo a las elecciones de 1983) fue excluida del padrón. Sin embargo, logró reinscribirse en el padrón de 1984 y participar en los procesos electorales hasta 1998, cuando la comisión electoral le dio de baja.

La sentencia reconocía que la enmienda de 1984 no afecta a

las personas (que no sean ciudadanos australianos) quienes, si las leyes de ciudadanía continúan en vigor, sean sujetos británicos en el sentido

señalado por la ley de ciudadanía estuvieran empadronados antes del 26 de enero de 1984, seguirán empadronados (Paudling v Australian Electoral Commission 2000).

Con la resolución se protegió a los sujetos británicos inscritos en padrones electorales antes de 1984 que no adquirieron la ciudadanía australiana y con residencia permanente en el país. Para efectos del ejercicio de los derechos políticos en el extranjero, los sujetos británicos permanecen en los padrones electorales aun sin ser ciudadanos.

Por otro lado, en 1984 se reforzó por impulso del gobierno laborista la definición de votante en el extranjero (Commonwealth Electoral Act, secciones 94 y 95, 1918) que al momento de enlistarse al padrón de electores señalaba su lugar de residencia efectivo. Los electores que señalaban el interés de mantener su residencia en Australia por lo menos tres años¹² después de su salida, se consideraban votantes elegibles.

Estas reformas se basaron en principios más liberales y sus reformas posteriores introdujeron mecanismos de registro y participación más complejos. En principio, el elector solamente tenía que solicitar su registro en el padrón de votantes en el extranjero con un mes de anticipación de su salida del país. En 1998 la reforma limitó el registro a quienes manifestaban su intención de retornar en un periodo máximo de seis años.

Aunque la categoría de votante en el exterior se extendió a cónyuges e hijos de esos electores, si cumplían con el requisito de mayoría de edad, esta categoría se tenía que renovar anualmente entre los años no electorales, con la finalidad de evidenciar su relación con el país (Commonwealth Electoral Act, sección 98, apartados 8 y 9, 1918).

En este contexto, durante la década de 1990 se presentó un debate jurisprudencial acerca de la vaguedad del concepto de pueblo establecido en la Constitución,¹³ que pasó a primer plano de la discusión con la idea de soberanía popular y de un gobierno representativo. Desde la aprobación de un conjunto de leyes (conocidas como Australia Acts) la

¹² Se estableció esta periodicidad por la duración del encargo parlamentario y posteriormente se extendió el doble.

¹³ En referencia al debate del pueblo de Sartori.

Corte cuestionó la soberanía del Parlamento Imperial instituido en las normas de la Commonwealth en 1900 estableciendo al pueblo como punto de partida. De esta forma, el debate en términos de las consecuencias políticas no solamente se enfoca en la conformación del Estado australiano, sino en los mecanismos de representación.

En la Constitución australiana se establece que “el Senado se compondrá por representantes de cada Estado directamente elegido por el pueblo”, asimismo se define que “la Cámara de Representantes se compone por miembros directamente electos por el pueblo”. En términos operativos, de forma ambigua, en el artículo 128 (que establece los mecanismos para realizar los cambios constitucionales) se refiere al pueblo como a los electores.

Estas referencias al concepto de pueblo han servido como indicadores para comprender la protección de la comunidad política y su desarrollo. Aunque históricamente, para el caso australiano, la Suprema Corte (particularmente en la década de 1990) ha dado significado al concepto de pueblo, lo ha hecho no solamente como una referencia histórica, sino también a partir de términos prácticos y en función de los procesos electorales.

El debate en el Tribunal Constitucional centrado en el concepto de pueblo que se plantea tiene una ruta de análisis en diferentes tiempos y contextos. Este debate comenzó por ponderar entre el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la protección a la vida privada, y terminó por apoyar los derechos políticos de los australianos en el extranjero.

Originalmente, el debate se centró en la legitimidad para transmitir materiales posiblemente difamatorios en torno a debates políticos en tiempos electorales. En 1991, con la aprobación de la legislación que limitaba la transmisión de anuncios políticos —Political Broadcasts and Political Disclosures Act 1991 (Australian Government s. f.)— se abrió el debate constitucional acerca del concepto de pueblo. La Suprema Corte de Australia enfrentó la necesidad de definir el concepto frente a controversias constitucionales, en las cuales, por un lado, encarnaba la idea de soberanía popular y, por otro, el desarrollo del gobierno representativo.

En una discusión centrada acerca de la libertad de expresión protegida por las secciones 7¹⁴ y 24¹⁵ de la Constitución, se determina que los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes deben ser electos directamente por el pueblo, por lo que debería resguardarse el derecho de la discusión pública de asuntos políticos. En el caso *Australian Capital Television Pty Ltd vs. Commonwealth* la Corte consideró que es garantía constitucional del pueblo la discusión política y que esta se magnifica durante los procesos electorales.

El “pueblo” no pudo influir adecuadamente en las decisiones que le afectan en su vida cotidiana, a menos que se encuentre adecuadamente informada sobre hechos y argumentos relevantes para su decisión. Gran parte de esa determinación de los hechos y la argumentación necesariamente ha de realizarse indirectamente, la prensa pública es un instrumento principal (High Court of Australia 1992).

De esta forma, “se traduce en términos constitucionales, denota que el poder soberano reside en el pueblo y es ejercido en su nombre por los representantes” (High Court of Australia 1992). En el documento no se identifica quién o qué es el pueblo, pero, por su naturaleza, la Corte se restringió a considerarlo como electores, sin por ello dejar concluido el debate.

Contrario a considerar al pueblo como el conjunto de electores, en el juicio *Langer vs. The Commonwealth of Australia* el debate de la Corte se centró en constituir cuerpos representativos.

Al leer las palabras “el pueblo” como siempre ha sido equivalente a los electores elegibles sería perder de vista los propósitos de la sección 24 [de la constitución]. Ese propósito es asegurar el gobierno representativo insistiendo que el Parlamento es realmente electo en un proceso democrático, en contraste con la vaga pero emocional abstracción del “pueblo” (Federal Court of Australia 1996).

14 “7. El Senado se compondrá por senadores de cada Estado directamente elegido por el pueblo” (Constitución de Australia, capítulo I, parte II).

15 “24. La Cámara de Representantes se compondrá por miembros directamente elegidos por el pueblo” (Constitución de Australia, capítulo I, parte III).

Nuevamente, el debate comenzó al cuestionarse si la libertad de expresión tiene límites que garanticen el correcto funcionamiento de los cuerpos representativos. De acuerdo con la Ley Electoral está prohibido publicar información que incite al votante a llenar la boleta electoral de forma distinta a la establecida por la ley. En el caso, el demandante, Albert Langer, incitaba a anular el voto escribiendo en las boletas mensajes contra el Parlamento. Ante ello, la Corte sentenció que las limitaciones (del llenado de la boleta) buscan preservar la libertad del debate político y que estas dependen de circunstancias particulares que se enfocan en la consecución de un propósito legislativo legítimo (la representación del pueblo).

En este caso, el juez McHugh¹⁶ consideró que

el concepto de democracia representativa como, supuestamente libre de las premisas de la cuales se delinea es un error, pues cuando esto ocurre, el texto y la estructura de la constitución pasan a segundo plano y el concepto de democracia representativa el que rige el caso (Aroney 2006).

En una serie de argumentaciones presentadas en el caso *Lange vs. Australian Broadcasting Corporation* (1997), en el cual la Corte debatió acerca de la interacción que implica la libertad para comunicar y debatir ideas políticas y las leyes de difamación, se consideró que comunicar y debatir ideas políticas no se circunscribía al periodo electoral. El derecho de los votantes a construirse un juicio de los diversos temas políticos se centra en la libertad para debatir. Así, el ejercicio continuo del derecho a la información se justifica por la necesidad de construir un gobierno representativo basado en la participación del pueblo.

La Corte estableció que “el pueblo elige a sus representantes y por lo tanto es el centro del gobierno representativo señalado en la Constitución y para ello requiere de información para ejercer sus derechos políticos. El Parlamento al legislar en materia de difamación debe

¹⁶ El juez McHugh ha contribuido a la interpretación de la Corte para determinar los elementos del gobierno representativo. La participación del juez ha permitido incluir en sus sentencias soporte extraconstitucional (como elementos de teoría política) que han sido tradicionalmente minimizados, como parte del trabajo de interpretación jurisdiccional, pero nunca eliminados.

resguardar el derecho a la comunicación y en particular de los contenidos políticos.

De esta forma, el pueblo es definido no solamente como los ciudadanos con capacidad de elegir, es el centro del gobierno constitucional. Sin embargo, la circularidad del argumento no define con precisión el concepto y mucho menos las características que el pueblo debe tener para considerarse como tal.

La Corte ha dirigido el debate a construir el concepto de pueblo como una referencia a la comunidad política definida por la Constitución. En particular, la definición de la ciudadanía australiana se vincula en forma directa con el concepto de pueblo, por lo que no queda en las manos del Parlamento determinar quiénes califican en la idea de pueblo para legislarse en automático como ciudadanos.

El concepto de pueblo sería usado en futuros debates acerca de la legislación en materia de ciudadanía, que en los hechos es el indicador de inclusión y exclusión a la comunidad australiana. En este marco se reformó la legislación migratoria para establecer mecanismos para definir al extranjero como un no ciudadano (Constitución Australiana, artículo 19, sección 51).

Las reformas electorales de 1998 tenían como base esta distinción con los no ciudadanos; así, se duplicaron los requisitos para mantener el registro en el padrón electoral para votantes en el extranjero. El votante en el extranjero tenía que estar registrado en el padrón nacional y en el padrón especial para votantes en el extranjero. Estos requisitos excluían de la práctica a quienes, por cuestiones no planeadas, tuvieran que ausentarse del país y, de acuerdo con la justicia australiana, constituía un agravio a los derechos políticos de los australianos, como se sustentó en el caso *Zwickler vs. Australian Electoral Commission* (2011).

En este, la demandante, Barbara Zwickler, apeló la norma de registro al padrón que se establecía como medio para proteger a los australianos que se encontraran fuera de su país por razones laborales, educativas o que adquirieran la mayoría de edad fuera del territorio. La demandante se encontraba fuera del país para atender una emergencia médica de su cónyuge y al intentar el registro en el padrón de votantes en el extranjero le fue negado en función de que su viaje no tenía relación con objetivos profesionales. Durante el proceso, Zwickler argumentó que su salida inicialmente correspondía a una emergencia

médica, sin embargo, la estancia en el extranjero se alargaría debido a la complejidad de la situación¹⁷ y “nunca fue notificada de su derecho a votar antes de salir de Australia. Fue solamente, hasta que dejó el país que tuvo noticia que su solicitud había sido rechazada” (Zwickler v Australian Electoral Commission 2011).

En la argumentación final del juicio se reconoció la importancia de proteger el derecho a votar de todas las personas australianas en el extranjero con independencia de las razones y temporalidad de su ausencia. Por ello, el tribunal consideró que la falta de mecanismos flexibles por parte de la autoridad electoral constituía una violación a sus derechos políticos.

La sentencia del caso Zwickler constituye un referente para la protección de los derechos políticos de los australianos en el extranjero. Se determinó con ello la legitimidad del requisito de mantener y de renovar el registro en el padrón electoral en el extranjero de manera periódica. Al mismo tiempo, se eliminaron todas las restricciones existentes para determinar quiénes podían integrar el padrón.

El caso permitió la universalización del derecho al voto de los australianos en el extranjero, con independencia del momento de salida, del tiempo de estancia en el extranjero (salvo la obligación de mantener el registro periódico), del estado civil, de las razones para ausentarse y de las funciones o actividades que realice.

La obligación de mantener el registro periódico de los australianos en el extranjero es actualmente uno de los temas de debate. En este marco, el caso Roach vs. Electoral Commissioner (2007) abrió el debate acerca del empadronamiento. Si bien la Corte debatió el concepto de pueblo, el juez McHugh señaló que además de conformar una comunidad política el pueblo, en su capacidad de elegir representantes, se refiere a las personas que reúnen las características establecidas para participar.

En cuanto al pueblo como las personas que reúnen características legales para participar de la elección de sus representantes, en

¹⁷ El esposo de Zwickler había sufrido un accidente de tránsito mientras conducía una motocicleta. Los estudios médicos determinaron que el percance se debía a manifestaciones de la enfermedad de Parkinson, por lo cual su ausencia del país se prolongaría más del tiempo originalmente planeado.

el precedente del juicio se acuñó el término de ciudadanía constitucional, la cual podía ser definida por el Parlamento al establecer los requisitos de participación, aunque limitado de acuerdo con la Constitución:

La Constitución evitó referirse a la ciudadanía. Esta fue una omisión deliberada de aquellos que realizaron la Constitución. Esta omisión y la discusión de la Convención de 1898 dejaron como conclusión que la Constitución no confiere al Parlamento del Commonwealth amplios poderes en materia de nacionalidad y ciudadanía. (...) De esta forma, se dejó a los Parlamentos locales definir quiénes son sus ciudadanos, bajo el marco normativo general de la Commonwealth (Singh v Commonwealth HCA 43 (2004) 2004).

La Corte debatió en el caso Roach vs. Electoral Commissioner una enmienda que restringía los derechos políticos de los sentenciados a prisión; la demandante, Vicki Roach,¹⁸ impugnó la reforma que en 2006 restringía los derechos políticos a todas las personas en prisión.¹⁹ La Corte centró su decisión en la capacidad del Parlamento para definir quiénes pueden ser considerados como el pueblo para participar en la elección de sus representantes.²⁰

La definición para excluir a una clase o grupo requiere de una conexión racional con identificar la pertenencia de la comunidad y con la capacidad de ejercer la libre elección. La ciudadanía, por si sola, puede constituirse en base, para discriminar entre quienes sí y quienes no pueden votar (...) La conexión racional entre la exclusión y la identificación de pertenencia a la comunidad con objeto de empadronarlas se puede encontrar en una conducta que se manifieste como un rechazo de la responsabilidad cívica como para justificar la negación temporal de un derecho ciudadano (Roach v Electoral Commissioner 2007).

¹⁸ La demandante es una persona aborigen que fue sentenciada por un incidente de tráfico. Es importante señalar que en el caso de Australia la relación con las comunidades aborígenes es un tema no resuelto, por lo que en este caso la argumentación de la demandante se sostiene en la exclusión por origen étnico.

¹⁹ Antes de la reforma de 2006 la suspensión de derechos políticos para las personas en prisión solamente se establecía para los sentenciados a más de tres años.

²⁰ Nuevamente el debate se centró en las secciones 7 y 24 de la Constitución.

Lo anterior sirvió como base para establecer la capacidad limitada del Parlamento con el fin de excluir a los miembros del pueblo para votar. Con el fin de excluir a alguien de lo que la mayoría describe como participación en la comunidad, votar por medio del voto, tiene una razón que está conectada a la identificación de pertenencia a la comunidad.

El caso Roach sentó la base para discutir la inconstitucionalidad de leyes que excluyen del padrón electoral a algún segmento de la población. En esta línea, en el caso Rowe vs. Electoral Commissioner de 2010 también se sostuvo la inconstitucionalidad de leyes que sin una razón sustancial y sin proporcionalidad establecen barreras para el registro de electores.

En Rowe²¹ se cuestionaban los límites temporales para registrarse en el padrón electoral. De acuerdo con la Corte, si el pueblo elige a sus gobernantes y este en la connotación de elector está definido por el registro al padrón electoral, cualquier modificación legal que sea desproporcionada puede afectar el principio del pueblo elector.

El resultado de ambos casos pone en el debate las circunstancias constitucionales apropiadas para establecer límites al empadronamiento y, por tanto, la capacidad de votar. Para los australianos en el extranjero que han sido excluidos de los padrones electorales, estos casos son la base para que grupos defensores de los derechos políticos de los emigrados sostengan argumentos contra la obligación de mantener el registro periódico.

Finalmente, el caso australiano resulta de interés por el gradual reconocimiento de la categoría de ciudadano a partir de la ampliación de su participación en el extranjero. Además, es posible estudiar las propuestas específicas de reformas a la legislación, pues las concentra el principal grupo político de australianos en el extranjero, el Southern Cross Group.

El Southern Cross Group, a pesar de la dispersión de los australianos en el extranjero, ha logrado formar un frente activo con fuerte

²¹ Los electores tienen siete días después de iniciado el proceso electoral para registrarse en el padrón. Antes de esta resolución tenían que inscribirse previamente al inicio del proceso. Es importante señalar que el proceso electoral se encontraba en marcha y la resolución de la Corte se presentó el 6 de agosto, aunque el documento completo se publicó en diciembre de 2010.

presencia política. Su objetivo principal es que la legislación reconozca a los australianos en el extranjero como parte integral de la población (2004, 41).

El grupo (2008) estima que hasta medio millón de australianos en el extranjero podrían ser potencialmente empadronados si las leyes fueran más flexibles y se establecieran mecanismos de información y tiempo suficientes del procedimiento de empadronamiento de los electores en el extranjero. Es importante señalar que el cabildeo e impulso de este grupo ha tenido efectos en las Comisiones del Senado que han realizado nuevos informes (a partir de la propuesta de 2004) para atender las demandas de los emigrados.

Entre los diagnósticos y propuestas presentadas, el grupo sostiene que para alcanzar mayores niveles de participación deben modificarse las restricciones establecidas para el registro de votantes en el extranjero (2004, 107). De esta forma, las modificaciones se centran en tres ejes, el primero relacionado con el registro de electores; el segundo, con la eliminación de refrendo al padrón electoral, y, el tercero, asentar en la legislación el precedente jurisdiccional de eliminar los motivos de la ausencia del país para incorporarse al padrón electoral.

Estas modificaciones sostienen que existe una contradicción de derechos y obligaciones de los ciudadanos australianos. Por un lado, la participación electoral es una obligación para aquellos que se encuentran en el territorio; por otro, para los australianos en el extranjero el empadronamiento es voluntario y, en consecuencia, la participación.

Una migración de las características del caso en un mundo con mayores interconexiones de comunicación hace posible que los emigrados se mantengan informados y continúen participando en su país de origen. En consecuencia, los mecanismos para ejercer los derechos políticos de los australianos en el extranjero se han constituido en los hechos en un sistema paralelo y complejo que puede simplificarse para facilitar su participación política.

Los diseños de voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero

En este capítulo se presenta una radiografía del estado en el que se encuentran las legislaciones federal y estatales, en las que se establecen mecanismos de ejercicio del voto y representación de los mexicanos que residen fuera del territorio. De esta forma, se sienta la base del objeto de protección de los derechos políticos por parte del Poder Judicial que serán revisados en el capítulo “Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero”.

El reconocimiento de mecanismos de voto y participación de nacionales fuera de su territorio de origen ha constituido evidencia de la perspectiva transnacional de la migración. Esta define el proceso que vincula permanentemente al emigrado con su comunidad en una interacción de mutua influencia, por lo que el ejercicio de los derechos políticos de quienes se encuentran en esta condición se convierte en el mecanismo para refrendar su identidad. Con estas premisas, el diseño institucional debe garantizar acceso igualitario a los partidos políticos con el electorado residente en el extranjero y al mismo tiempo evitar mecanismos de compra y coacción del voto, tanto por las estructuras de los partidos como de simpatizantes o adherentes.

En México la legislación en materia de nacionalidad refleja una ideología nacionalista que supone

la congruencia entre una estructura política de organización de la vida colectiva (Estado) y una comunidad de individuos identificados entre sí (en la división de valores, de normas, de tradición, cultura) (Tassin 2001, 59).

A pesar de ello, las reformas políticas de 1996 iniciaron —en el ámbito federal y en los estados— con mayor expulsión migratoria para incorporar mecanismos que garantizaran el ejercicio de los derechos políticos desde el extranjero. De esta forma, se puede contemplar que la dimensión política de la migración transnacional implica nuevos desafíos al sistema político mexicano, que no puede postergar respuestas a quienes han planteado la exigencia de tener mecanismos de participación desde el extranjero. La revisión de los resultados de participación debe seguir planteándose mecanismos que, al tiempo que garanticen los derechos políticos, mantengan niveles de certeza del proceso electoral.

Asimismo, en este capítulo se podrá constatar el efecto cascada señalado por Barbosa y Alarcón (2010), caracterizado por replicar acciones implementadas del ámbito federal hacia lo estatal en materia de atención a las demandas de políticas públicas provenientes de comunidades radicadas en el extranjero. Este efecto implica el intercambio de experiencias que han generado mejores prácticas locales para atender a los migrantes y sus familias, en este caso, acerca de establecer garantías para el ejercicio de derechos políticos.

El principal objeto de estudio se ha centrado en políticas desarrolladas e implementadas por los gobiernos estatales en las que no involucran en forma directa a la administración de programas federales. Los temas principales de estas políticas se enfocan en la preservación de identidades regionales, la promoción de los derechos humanos y civiles de los emigrantes, la localización de personas extraviadas y el procesamiento de documentos oficiales.

El efecto cascada también puede observarse en las reformas electorales que en el ámbito estatal han logrado un mayor desarrollo en comparación con la legislación federal. Además, la vinculación y el apoyo (técnico, legislativo o logístico) entre los diversos actores estatales también se muestra en las decisiones de implementación de modalidades de votación.

El avance de este debate en el ámbito estatal se refleja en las reformas legislativas publicadas de 2003 a 2014 en 15 entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas). El grado de avance y desarrollo de

estas es desigual, pero en todas el común denominador es garantizar el ejercicio de derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero. El avance se observa principalmente en materia de voto activo, pero también con casos de voto pasivo, como en Chiapas, Guerrero y Zacatecas.

Reformas electorales en el ámbito federal

En el ámbito federal, los mecanismos para garantizar la participación de los mexicanos residentes en el extranjero se centran en el ejercicio del voto. Desde 2005, cuando se aprobó el primer procedimiento de voto extraterritorial, hasta la reforma político-electoral de 2014 dos procesos electorales se efectuaron con el mecanismo de voto postal. Los resultados en términos de participación, así como la experiencia del voto por internet y las diversas observaciones realizadas por académicos y funcionarios electorales, llevaron a la modificación de los principales aspectos del modelo de votación en 2014. En este apartado se revisará el camino de la discusión para la incorporación del voto desde el extranjero y sus principales resultados, que se tradujeron en la reforma electoral de 2014 en materia de voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones federales.

Se debe comenzar por señalar que, desde la reforma política de 1977 hasta la de 1996, los procesos electorales mantuvieron como constante el cambio legislativo, cada elección presentaba modificaciones en diversas materias, desde el registro de los partidos, pasando por la posibilidad de formar alianzas, hasta la calificación del proceso. Incluso, desde 1990, cuando se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), el órgano electoral experimentó tres modificaciones, hasta consolidarse, en 1996, la llamada “reforma electoral definitiva”¹ (Becerra, Salazar

¹ “En su toma de posesión el presidente Zedillo reconocía ambas caras de la realidad nacional: ‘Los mexicanos queremos una vida democrática, a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestra diversidad; sin embargo, debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes. Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades sin sacrificar nuestras diferencias; ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la Federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva’”.

y Woldenberg 2000, 357). En su momento, la reforma terminó con discusiones políticas que permitieron articular el proceso final de la transición y, en unos años, de la alternancia.

Es posible señalar la reforma como el momento cumbre de transformación del sistema político, incorporando nuevos actores (al tiempo fundamentales), como la ciudadanización del órgano electoral y la transformación del sistema de calificación política de la elección a uno de calificación jurisdiccional.

Entre los cambios al sistema, la reforma política flexibilizó el ejercicio del voto, favoreciendo su ejercicio a los ciudadanos que se encuentran fuera de su distrito electoral. Esta flexibilización se enfocaba en sostener la capacidad de instalar casillas especiales para ciudadanos en tránsito. Sin embargo, el resultado indirecto de esta reforma fue la incorporación potencial de nuevos electores,² los mexicanos radicados en el extranjero.

La reforma constitucional al artículo 36, fracción III, eliminó también la restricción de que el voto solamente podía ser emitido en el territorio nacional. El debate para que los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero pudieran votar en las elecciones federales se fortaleció. Sin embargo, la forma de garantizar este derecho se mantuvo pendiente de resolución y generó un largo debate, en el que se discutieron los riesgos del proceso fuera del territorio nacional y las dificultades técnicas que el mismo implicaría.

Desde esta reforma el debate acerca de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero se centró en la ampliación del ejercicio del voto, sin considerar en términos el conjunto de derechos políticos. La demanda por el voto no era nueva, pues se remonta a principios del siglo xx (Durand y Schiavon 2014, 9). A este conjunto de reformas electorales se agregó la posibilidad de adquirir otra nacionalidad sin perder la mexicana.

Una vez concluida la reforma política de 1996, las elecciones federales de 1997 a 2003 se realizaron con el mismo marco jurídico; en ese

² Es importante destacar la reforma de 1953, en la que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y la reforma a la ley electoral del 28 de octubre de 1969, que “reconocía la madurez cívica de los jóvenes” y redujo la edad para ejercer el derecho al voto de 21 a 18 años. Desde esa reforma se suponía que el derecho al voto en México era ya un derecho universal, sin más requisitos que cumplir con la edad establecida y con capacidad de ejercicio para hombres y mujeres por igual.

periodo se presentaron 18 alternativas diferentes para regular el voto en el extranjero y contar con serios estudios por parte del IFE de la viabilidad técnica del proceso. Resalta que, en 1998, el Instituto constituyó una comisión para el estudio de la viabilidad del voto en el extranjero. Esta identificó tres modalidades básicas para la emisión del voto, dos con casillas en el extranjero, ya fueran especiales u ordinarias, y, otra, con voto a distancia. Estas modalidades presentaban la posibilidad de combinación hasta tener un abanico de 23 distintas. Sin embargo, la ambigüedad en los resultados de esta Comisión sentenció que la modalidad preferible debía seleccionarse de acuerdo con criterios de racionalidad económica y logística.

En el proceso para establecer el mecanismo para el voto de los mexicanos en el extranjero, las iniciativas presentadas reflejaban diversos objetivos del diseño institucional. Por un lado, iniciativas con mayor enfoque de garantía de derechos. Por otro, enfocadas en establecer candados para la implementación (sin importar su impacto en términos de participación). También se puede observar un grupo de iniciativas que no implicaban una reforma real, pero que en términos del debate político se presentaron como propuestas que no olvidaban el tema. A decir de Alcocer (2005), las discusiones acerca del voto de los mexicanos en el extranjero no apuntaban a reglamentar ese derecho, y en su lugar se elevaba el costo político de negarse a aprobar alguna reforma.

En general, las discusiones acerca del procedimiento del voto en el extranjero buscaban reproducir el sistema electoral mexicano afuera del territorio. Es importante recalcar que el objetivo principal de estas iniciativas de reforma era la población radicada en Estados Unidos de América; sin embargo, aunque solamente 2 % de los mexicanos radican en el resto del mundo, esta dispersión también requería atención.

De acuerdo con Navarro (2007, 230), este debate reflejó una constante en el diseño electoral que involucra a ciudadanos que no residen en su país, en la que la adopción de mecanismos suele proceder de una maniobra deliberada de algún sector de la clase política para legitimarse al reivindicar demandas ejercidas por grupos organizados de potenciales beneficiarios, esto es, de ciudadanos residentes en el extranjero.

Por otro lado, la adopción del voto fuera del territorio implica la búsqueda de modalidades específicas para la emisión del sufragio que

prescinden de la comparecencia personal y directa del elector en los sitios especialmente habilitados para la recepción del mismo, vale decir, de modalidades para la emisión del voto a distancia (siendo el más convencional el voto postal o por correo), modalidades que no necesariamente implican en sí mismas ni aplican para la emisión del voto en el extranjero (Navarro 2007, 225).

Finalmente, el 16 de junio de 2004 el presidente Vicente Fox presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa que modificaba ocho artículos del Código Federal de Instituciones Públicas y Procedimientos Electorales (Cofipe) y agregaba un noveno libro con cinco artículos, en los que se dotaba al IFE de atribuciones para establecer modalidades de recepción, emisión y escrutinio, además de expedir credenciales para votar en el extranjero. Las modificaciones contemplaban el ejercicio del derecho en las elecciones presidenciales de 2006.

A pesar de la falta de claridad en la propuesta presidencial, su impacto en la discusión fue determinante para que el Congreso retomara la discusión y estableciera trabajos en comisiones y se incorporara de fondo la opinión técnica del IFE, en cuanto a operación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en materia del sistema de impugnación, y de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por su cobertura para informar y apoyar en los trabajos de registro.

En noviembre 2004, la Cámara de Diputados retomó la discusión y trabajó un proyecto en el cual el Poder Legislativo contaba con siete meses para dictaminar el universo de iniciativas que aguardaban en comisiones para regular el proceso desde el extranjero, pues el plazo constitucional para realizar reformas a las leyes electorales debe hacerse y publicarse 90 días antes del inicio del proceso electoral (artículo 105 constitucional), es decir, antes del 30 junio.

Resaltaba en la iniciativa presidencial la posibilidad de investigar irregularidades en México de ilícitos cometidos fuera del territorio nacional, por lo que restringía campañas en el extranjero y fijaba “una Junta Ejecutiva para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, cuya responsabilidad sería la instrumentación del proceso electoral en el extranjero” (Fox 2004), y establecía 30 días para que el Consejo General determinara la modalidad del voto.

La diputada Laura Elena Martínez, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó una propuesta que conciliaba la emanada del

Ejecutivo federal con la discusión llevada a cabo en la Cámara de Diputados. Esta iniciativa sometida a discusión subió al Pleno para su votación el 22 de febrero de 2005. El consenso alcanzado se centraba en permitir la votación desde el extranjero únicamente para la elección de presidente de la república, con instalación de centros de votación. Además, incluía campañas de credencialización y la posibilidad de llevar a cabo campañas fuera de territorio nacional, con lo que se buscaba reproducir la estructura electoral en el extranjero.

La Cámara de Senadores recibió la iniciativa y la turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación, Relaciones Exteriores, América del Norte y Estudios Legislativos, quienes buscaron la opinión técnica del IFE, del TEPJF y de la SRE. De las opiniones técnicas emitidas, la presentada por el IFE el 14 de marzo de 2005 fue la que mayor impacto tuvo en la discusión parlamentaria.

El documento titulado Consideración acerca de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Cofipe en materia de Voto de los Mexicanos en el Extranjero explicaba los impedimentos del IFE para implementar un proceso paralelo fuera de territorio mexicano, por lo que

de ser aprobada la minuta por el Senado en los términos actuales, el IFE no contaría con los instrumentos jurídicos necesarios para organizar unos comicios en el extranjero con el mismo grado de certidumbre con que son realizados en territorio nacional (Ugalde 2005).

Con las dificultades jurídicas y logísticas para llevar a cabo un proceso electoral extraterritorial, las comisiones unidas del Senado decidieron establecer un grupo asesor que de manera alternativa trabajó con el objetivo de desarrollar una legislación que garantizara la modalidad de voto postal.

Finalmente, a tres días de finalizar el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, el 27 de abril de 2005, se presentó en el Pleno del Senado el dictamen que adicionó el libro sexto del Cofipe, “Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”. En este se presentó la modalidad de voto por correo postal, lo que obligó a realizar un periodo extraordinario en la Cámara de Diputados para tratar el tema. Nuevamente los legisladores consultaron con las dependencias involucradas en el proceso, e incluyeron al Servicio Postal Mexicano (Sepomex)

y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para conocer sus opiniones técnicas al respecto.

En esta nueva discusión el IFE presentó el documento *Implicaciones Técnicas sobre la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el Cofipe en Materia de Voto de los Mexicanos en el Extranjero*, el cual coincide con el documento de la Comisión de Especialistas de 1998, que señalaba como la opción técnica preferible para el voto desde el extranjero la modalidad postal. En la sesión del 28 de junio de 2005 se aprobó el decreto presentado por los senadores sin modificaciones. La votación en esta ocasión prácticamente alcanzó la unanimidad, con 455 votos a favor, seis en contra y seis abstenciones.

El nuevo libro del Cofipe constó de 27 artículos, en los que se señalan los aspectos generales del proceso desde el extranjero. Se estableció el registro de electores y la integración de listados nominales, la elaboración de documentos y boletas especiales que debían enviarse a los votantes en el extranjero, así como su manejo posterior al proceso, e incorporó la limitación a realizar campañas fuera de territorio nacional.

Experiencias del modelo de votación postal (2006 y 2012)

El modelo de votación aprobado en 2005, que funcionó en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, buscó un medio para prescindir de la comparecencia directa del elector a una mesa o casilla de votación el día de la jornada electoral, que suele estar vinculada con los procesos migratorios. Aunque el más convencional es el voto postal, este no necesariamente representa un balance entre accesibilidad y efectividad.

El voto postal funciona, generalmente, a partir de una solicitud del elector. Luego, el organismo electoral le envía por correo a su domicilio los materiales de votación correspondientes. El elector, por su parte, llena la papeleta de votación y la devuelve por correo. En el sistema de voto por correo se requiere cerrar la lista de votantes con suficiente anticipación para enviar y recibir las papeletas de votación, lo que puede provocar dificultades cuando la ley electoral establece plazos

no concurrentes con el registro de candidatos. Esto es precisamente lo que ocurrió en México en las elecciones de 2006 y 2012.

La experiencia mostró que el mecanismo de voto postal no garantiza condiciones de accesibilidad en áreas remotas. Además, los servicios postales pueden ser menos confiables, incluso, carecer de capacidad para completar el proceso de envío-recepción de los materiales dentro de los periodos establecidos.

Para el funcionamiento del mecanismo de votación postal se pueden distinguir al menos tres procesos que lo constituyen y sobre los cuales se analiza el caso del voto en México y la actuación del IFE:

- 1) Requisitos e información para la inscripción al registro de electores.
- 2) Periodo para la recepción del voto.
- 3) Mecanismos de garantía del principio de confidencialidad del voto y esquemas de escrutinio.

Requisitos e información necesarios para la inscripción al registro de electores

En la experiencia comparada, ninguna legislación condiciona la capacidad electoral activa en el extranjero en función del tiempo de ausencia del país, es decir, mientras la persona conserve su calidad ciudadana sigue estando habilitada como electora sin importar el tiempo que haya residido fuera (Navarro 2007, 233).

Para contemplar la inclusión de los ciudadanos en el registro de votantes anticipados deben considerarse los costos adicionales que genera y los requisitos especiales de elegibilidad. En los modelos más restrictivos se limita a los electores cuyas responsabilidades oficiales les impiden votar el día de las elecciones, tales como los miembros de las fuerzas armadas, diplomáticos, etcétera (Carpizo y Valadés, 1999). En cambio, en los países con menores restricciones se considerarán opciones de acceso para ciudadanos fuera del país el día de la jornada sin importar el motivo de la ausencia.

Con el objetivo de generar mecanismos de control y seguridad para el proceso, cuando el voto se emite por vía postal se deben fijar

restricciones temporales respecto a la creación de listados de votantes, considerando tiempo suficiente para que el elector reciba y devuelva las boletas.

En el caso mexicano, uno de los temas centrales de la creación del IFE se enfocó en la elaboración de un padrón confiable de votantes, por lo que en el modelo de voto postal se planteó un mecanismo de control en el registro de votantes, así, los votantes en el exterior debían contar con la credencial para votar con fotografía que los incorpora al padrón electoral, y solicitar su baja temporal de este para incorporarse a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). De esta forma, el votante no se encontraría en el listado utilizado en las casillas durante el día de la elección.

Para la conformación de la lista nominal de electores, el IFE pondría a disposición de los ciudadanos los formatos para la solicitud a ese registro, con lo cual se daba de baja temporal en la lista de los diferentes distritos. Este proceso se llevaba a cabo del 1 de octubre del año previo a la elección al 15 de enero del año de la elección.

Durante el periodo de inscripción, el IFE verificaba los datos del ciudadano y su correspondencia con la información proporcionada durante el mes siguiente hasta el 15 de febrero. Una vez realizado el registro el IFE elaboraba la LNERE y la ponía a disposición de los partidos políticos para su verificación hasta el 15 de marzo, estos tendrían 15 días para realizar observaciones y hasta el 15 de mayo para hacer cualquier modificación.

Al mismo tiempo que se realizaba el listado de electores en el extranjero, el IFE elaboraba documentos con información de los candidatos y partidos que acompañaban la boleta electoral. Este paquete de documentos debía estar elaborado a más tardar el 15 de abril para su verificación y visto bueno por parte de la Junta General y los partidos políticos.

En la elección federal de 2006 la proyección de ciudadanos residentes en el extranjero que contaban con credencial para votar y que serían potenciales votantes fue de 4,000,000. Ante este escenario, el IFE produjo 5,000,000 de formatos de inscripción, pero solamente se recibieron 40,655 solicitudes, es decir 0.81 % del universo esperado. Sin embargo, no todas las solicitudes fueron producto de los formatos físicos, ya que 24,204 fueron llenadas vía electrónica.

No obstante, para el registro de los ciudadanos a la LNERE no fue suficiente el llenado de la solicitud, a esta se anexaba copia de la credencial para votar con fotografía y un comprobante de domicilio, con el fin de establecer la dirección a la cual serían enviados los materiales electorales. Este es el punto crucial del registro, pues quienes residían en el extranjero debían trasladarse con su credencial para votar con fotografía, debido a que el Instituto no disponía de ninguna política para su expedición o reposición fuera de territorio nacional.

El proceso de verificación culminó el 31 de marzo de 2006, hasta esa fecha se enviaron 15,894 avisos de no inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, y solamente 1,769 ciudadanos lograron su trámite. Aun con este proceso, 14,125 solicitudes fueron rechazadas, es decir, 25.78 por ciento. Con estas resoluciones, finalmente en junio se obtuvo la LNERE, que incorporó un total de 40,876 ciudadanos.

Mientras que en la elección de 2012 la proyección de potenciales votantes se redujo drásticamente debido a que las credenciales para votar con terminación 03 perdieron vigencia. Ante ello, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG224/2010, el cual permitió el registro de quienes tuvieran credencial con terminación 03 y que no habían tenido acceso a mecanismos para actualizar su credencial. El acuerdo se basó en los siguientes puntos:

- 1) Ampliar para los mexicanos residentes en el exterior la vigencia de las credenciales con terminación 03.
- 2) Se eliminó el requisito de anexar el comprobante de domicilio a la solicitud.
- 3) Contratación de la empresa Manpower para auxiliar en el llenado de la solicitud de inscripción en 30 consulados de Estados Unidos de América.
- 4) Asumir el costo del envío de solicitudes de inscripción con porte pagado y seguimiento.

Con estos lineamientos, se recibieron 62,294 solicitudes, de las que se lograron conformar 61,869 expedientes de registro a la LNERE, aunque un conjunto amplio fue considerado improcedente por las siguientes razones: presentar más de una solicitud, carecer de algún requisito

o contener otro tipo de documentos. De esta manera, del total de la documentación recibida, la LNERE se conformó por 59,044 ciudadanos. Es importante señalar que se detectaron 14,815 inconsistencias, las cuales fueron corregidas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE).

Cuadro 1. Comparativo de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero en 2006 y 2012

	Elección de 2006	Elección de 2012
Solicitudes recibidas	56,312	61,869
Solicitudes sin inconsistencias	39,107	43,686
Inconsistencias subsanadas	1,769	14,815
Solicitudes rechazadas	15,436	2,825
Total	40,876	59,044

Fuente: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. (2012).

Los datos comparados muestran que la eliminación del comprobante de domicilio como requisito de inscripción redujo el número de solicitudes no aceptadas 464.07 por ciento. Asimismo, el IFE se responsabilizó de subsanar inconsistencias, mientras que en el proceso de 2006 esto recayó en los ciudadanos, quienes tuvieron que hacer doble gasto en el proceso de envío de los documentos. Estas acciones permitieron 44.52 % de crecimiento de la LNERE.

Periodo para la recepción del voto

Considerando que el voto postal corresponde con un mecanismo de votación anticipada, la recepción comienza con mayor anticipación y cierra antes de la jornada electoral, de tal forma que su escrutinio debe realizarse simultáneamente. De esta manera, los periodos fijados para el voto postal lo definen como modelo restrictivo de participación, pues impacta directamente en el número de votantes.

Existen diversos elementos temporales que el voto anticipado considera para asegurar la participación de los electores. El primero es que debe considerar suficiente tiempo para imprimir y distribuir

materiales electorales previo a la elección, este periodo transcurre entre el cierre de registros de candidatos y el periodo de recepción del voto.

El segundo elemento es el medio de envío y recepción de materiales. La eficacia y eficiencia en los sistemas postales para el envío y la devolución de materiales por parte de los electores sin importar la zona en la que se encuentren es la parte medular del modelo. Esto implica que la recepción de los votos pueda realizarse días antes de la jornada, a fin de permitir la llegada de las papeletas enviadas, lo que garantizaría la accesibilidad, pero implica costos adicionales.

En el diseño mexicano, al tiempo que se hacían las adecuaciones a la lista nominal, el Consejo General del IFE elaboraba los documentos que contenían los paquetes electorales enviados a los votantes y materiales para el escrutinio y cómputo. Los materiales aprobados fueron boletas especiales para la elección presidencial,³ formatos de actas para escrutinio y cómputo, y documentos y materiales informativos para los ciudadanos residentes en el extranjero. Estos materiales conformaron el Paquete Electoral Postal (PEP), que incluyó:

- 1) Boleta electoral.
- 2) Instructivo para votar vía postal desde el extranjero.
- 3) Bolsa Express Mail Service (que incluía las especificaciones técnicas postales necesarias para el envío del PEP).
- 4) Sobre PEP.
- 5) Sobre postal voto.
- 6) Sobre-voto.
- 7) Artículo promocional 3 en 1 (DVD con mensajes de video de los candidatos y tutoriales de cómo votar, portarretrato y base).
- 8) Cuadernillo de plataformas electorales y mensajes de los candidatos.
- 9) Folleto con información relativa a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

³ Las boletas fueron producidas con las mismas medidas de seguridad en el papel (marca de agua y fibrillas visibles y ocultas) y en la impresión (microimpresiones, sellos de agua, caracteres invertidos e imagen latente) que las boletas electorales que se utilizaron en territorio nacional, con la leyenda "Mexicano residente en el extranjero".

- 10) Para la elección de 2012 se incluyó, para los votantes del Distrito Federal inscritos a la elección de jefe de gobierno, el sobre-voto del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

El envío de los paquetes se realizó entre el 15 de abril y el 30 de mayo, mientras que los votantes debían regresar el sobre-voto considerando que el Cofipe determinaba que solamente serían contabilizados los paquetes recibidos hasta 24 horas antes de la jornada electoral. En 2012, con el objetivo de lograr la recepción del mayor número de sobres-votos, se publicaron fechas recomendadas para el envío de estos.

En ambas elecciones el voto postal mostró poca efectividad en cuanto al número de votantes registrados y votos recibidos. Aunque en 2006 la lista se conformó por electores de 80 países y en 2012 la cifra aumentó a 91, los votantes se concentraron en seis naciones para ambos procesos; en 2006 estos concentraron 95.95 % de votantes y en 2012, 92.39. Dado el alto flujo migratorio hacia Estados Unidos de América, en 2006 se recibió de ese país 87.49 % de sobres, mientras que en 2012 el porcentaje disminuyó a 77.02 por ciento.

Cuadro 2. Registro de votantes en los principales países de residencia de mexicanos en el exterior

País	Elección de 2006	Elección de 2012
Estados Unidos de América	35,746	45,478
Canadá	861	2,806
España	1,238	2,345
Alemania	393	1,421
Francia	509	1,372
Reino Unido	448	1,126
Total	40,854	59,044

Fuente: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. (2012).

El aumento de votantes en el exterior se expresó con mayor fuerza en los países europeos. El nivel más alto fue en Alemania, con un crecimiento de 261.58 % en comparación con Estados Unidos de América, que aumentó 27.23 por ciento; en los registros provenientes de este

último país, ocho estados concentraron 77 % de los votantes en ambas elecciones. California, Illinois y Texas habían concentrado 62.36 % de los votantes en 2006, cifra que disminuyó a 54.55 % en 2012. Esto último se debió a que California pasó de 37.78 % de los votantes a 28.38. El crecimiento más importante de registros se encuentra en Florida, donde se duplicó el número de votantes registrados.

Cuadro 3. Registro de votantes de los principales estados en Estados Unidos de América

Estado	2006	2012
California	13,506	12,908
Texas	5,181	7,116
Illinois	3,604	4,783
Florida	1,132	3,036
Nueva York	1,108	2,513
Arizona	1,476	2,324
Georgia	817	1,550
Carolina del Norte	716	1,000
Total	35,746	45,478

Fuente: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. (2012).

Mecanismos de garantía del principio de confidencialidad del voto y esquemas de escrutinio

El elemento central de la modalidad para la emisión del voto a distancia y anticipado se concentra en la certeza y la confiabilidad en la emisión, recepción y conteo de los votos. En modelos de votación a distancia, en ausencia y anticipados, estos mecanismos necesitan ser escrutables, a fin de verificar que un elector no pueda votar en su casilla y también lo haya hecho por correo. Esto se logra, en primer lugar, generando un padrón de votantes alternativo, como sucede con la LNERE.

Por otro lado, para garantizar la confidencialidad de las boletas que se utilizan deben resguardarse con medidas de seguridad hasta el escrutinio. Este proceso requiere establecer sistemas de revisión a fin de tener claridad acerca de las boletas y los paquetes no utilizados, los cuales también deben resguardarse hasta el final del proceso electoral, a fin de atender los mecanismos necesarios para su revisión en caso de inconformidades. Tomando como base las fechas límite para devolver el material, los nombres de los electores que han votado pueden ser marcados en las listas antes de remitirlas a los centros de escrutinio, de tal forma que en estas las listas de electores sean cotejadas contra las papeletas regresadas por correo.

En el caso mexicano, a fin de mantener la integridad del elector y de su decisión, se establece un mecanismo de doble sobre para los materiales devueltos, que contienen talones desprendibles con los datos de identificación del elector (Kimber 2002, 78).⁴ Con este mecanismo, la devolución de los votos permite el control por el órgano electoral sobre los procedimientos de envío.

La logística de este procedimiento implica que los costos se incrementan de forma directa en función del volumen de votos recibidos; de forma contraria, si se exigiera que el elector cubra los costos postales de devolución, sería una imposición para el ejercicio del voto (Carpiño y Valadés 79). Un mecanismo de reducción de costos incluye a otras instituciones, como las representaciones diplomáticas, que resguardan buzones seguros donde los electores pueden introducir fácilmente y sin costo sus sobres electorales.

El sistema de escrutinio debe establecer que los materiales no puedan abrirse o revisarse antes del escrutinio, pero que puedan ser revisados para verificar la legalidad de los sobres y puedan ser abiertos en una locación central determinada. Todas estas actividades deben estar coordinadas de manera adecuada para garantizar la debida recepción de las boletas y la validación del proceso electoral (CESOP 2004, 20).

En los procesos electorales de 2006 y 2012 el largo camino del voto proveniente del exterior necesitó el apoyo de varias direcciones, del Sepomex y del Ejército Mexicano. La participación de las diversas ins-

⁴ Un caso similar es Australia, con el mecanismo *vote certificate envelope*. Véase Australia 1996: Application for a Postal Vote.

tituciones se enfocó en el proceso de recepción de los sobres para su resguardo, su traslado al local único y, finalmente, su escrutinio.

Los procedimientos establecidos seguían los siguientes pasos:

- 1) Los sobres-voto recibidos por el Sepomex fueron entregados a la DERFE.
- 2) Una vez en poder del IFE, los sobres-voto que cumplieron con los requisitos establecidos pasaron de la custodia de la DERFE a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE).
- 3) La entrega de los sobres-voto se realizó mediante el cotejo con la relación impresa que entregó el Sepomex a la DERFE.
- 4) La DERFE entregó una relación que detalló la cantidad y las características de los sobres-voto entregados, tanto en archivo electrónico como en forma impresa, a la DEOE.
- 5) Una vez realizado el cotejo correspondiente, se elaboraron actas circunstanciadas para cada proceso de entrega.
- 6) Desde su recepción y con seguridad militar, la DEOE fue responsable del resguardo de los sobre-voto hasta el día de la jornada electoral, cuando se contabilizaron las boletas contenidas en ellas en las mesas de escrutinio y cómputo.

Para efectos del escrutinio y cómputo se instalaron mesas correspondientes para cada uno de los 300 distritos electorales. En ambas elecciones, el local para el escrutinio se instaló en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey, campus Ciudad de México. Las mesas se instalaron a las 17:00 horas del día de la elección y una hora después comenzó el proceso de conteo de votos, así como el llenado de actas y la integración de los expedientes y paquetes electorales.

Una vez computados los votos, se integraron las actas distritales por medio del sistema informático diseñado para tal efecto y se imprimieron las 300 actas correspondientes a los distritos uninominales, con el fin de recabar las firmas de los funcionarios y los representantes de los partidos políticos acreditados, para entregarlas a los consejos distritales.

En forma simultánea, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) fue haciendo los reportes para su publicación en el sitio de internet del Instituto —en el apartado “Voto en el extranjero” —, y, de la misma forma que los resultados generales, se presentaron en los ámbitos nacional, estatal y distrital.

El siguiente paso consistió en turnar las actas distritales a un notario público que certificó cada una para su escaneo (procedimiento que previene su alteración) y remisión de los presidentes y secretarios de los consejos distritales.

Finalmente, el miércoles posterior a la elección en las sesiones de cómputo distrital, los resultados de las actas de escrutinio y cómputo del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fueron sumados a los cómputos de la elección para presidente de Estados Unidos Mexicanos.

En la comparación de los cómputos entre las elecciones de 2006 y 2012, en 2012 se registró un aumento de 18,239 votantes y un mayor alcance de la convocatoria en términos geográficos, pasando de 80 a 91 países. Asimismo, el aumento en los votos recibidos, también en números absolutos, pasó de 33,131 a 40,737; es decir, 7,606 votos adicionales. No obstante lo anterior, en términos relativos, 2012 marca un retroceso en la participación de los mexicanos en el exterior. En 2006, esta alcanzó 81.05 %, mientras que en 2012 fue de 68.87.

Resalta que en 2012, a pesar de aumentar en 18,239 los votantes, el total de sobres-voto que no llegaron a su destino en tiempo y forma para ser contabilizados fue ligeramente mayor: 18,378. Lo que fue un logro en la inscripción prácticamente se derrumbó en la etapa de envío de las boletas.

**Cuadro 4. Comparación del voto
de los mexicanos residentes en el extranjero**

	2006	2012
Ciudadanos registrados	40,876	59,115
Países de residencia	80	91
Votos recibidos	33,131	40,737
Porcentaje de participación (%)	81.05	68.87
Distrito con mayor participación	15 de Benito Juárez (653 votos)	15 de Benito Juárez (1,107 votos)
Presupuesto asignado ^A	450,800,000.00	203,000,000.00
Presupuesto erogado ^A	238,300,000.00	ND
Costo por voto ^A	7,192.65	4,895.99

^A Cifras expresadas en pesos mexicanos.

Fuente: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. (2012).

Por otro lado, en materia de participación distrital, tanto en 2006 como en 2012 el distrito 15 de Benito Juárez, en el entonces Distrito Federal, tuvo los mayores niveles de participación. De igual forma, el Distrito Federal fue la entidad con el mayor registro de votantes, con 9,644, de los cuales votó 83.65 por ciento. En 2012, en esta entidad, se recibieron 2,675 votos adicionales, comparado con 2006, es decir, un incremento de 66 por ciento.

Tras el proceso electoral de 2012, proyectos de observación electoral especializados en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero apoyados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el resultado de un grupo multidisciplinario de académicos que conformaron un Comité Técnico de Especialistas convocado por el IFE y otros estudios especializados coincidieron en señalar que las experiencias derivadas del modelo de voto postal demostraron su agotamiento e insuficiencia para promover la participación de los mexicanos residentes en el extranjero. Básicamente, los problemas que enfrenta el modelo de voto postal se pueden resumir en cinco puntos:

- 1) Mecanismos restrictivos de registro.
- 2) Problemas derivados de los sistemas postales para el envío y la devolución de materiales.
- 3) Mecanismo de votación.
- 4) Mecanismos de comunicación política y campañas en el extranjero.
- 5) Ausencia de representación política.

Los mecanismos restrictivos de registro evidencian que la formación de los padrones carecen de igualdad en el trato. Si bien contar con credencial para votar con fotografía es un principio de trato igualitario, la imposibilidad de realizar campañas de credencialización en el extranjero lo vuelve altamente complicado. Derivado de las condiciones migratorias de un amplio conjunto de mexicanos residentes, principalmente, en Estados Unidos de América, trasladarse al país para realizar este trámite se vuelve prácticamente imposible.

En materia de credencialización, el panorama se complica si se considera la reforma al Cofipe de 2008 que en el artículo 200 señala la vigencia de la credencial de elector: 10 años contados a partir del año de su emisión. Con ello, para la elección de 2012 las credenciales con

terminación 03 perdieron vigencia, a pesar de los esfuerzos reglamentarios del Consejo General de aumentar el plazo para los votantes en el extranjero. Para 2018 el universo de credenciales que perderían vigencia en esa población aumentaría en forma drástica.

Por otro lado, en materia de registro, el modelo obligaba al ciudadano a solicitar un formato foliado otorgado por el IFE al que se debía adjuntar documentos, como la fotocopia de ambos lados de la credencial para votar y la constancia de domicilio, requisitos altamente gravosos para quienes se encuentran en una situación migratoria no documentada.

Finalmente, en este punto, el registro de electores que forman una lista nominal especial para residentes en el extranjero parte de cero en cada proceso. Esto significa falta de continuidad en materia de comunicación y la actualización del padrón de votantes en el extranjero, que implica la pérdida del contacto entre el ciudadano y el IFE, con el consecuente sacrificio de los recursos humanos, materiales y financieros utilizados en dicho proceso.

De los problemas que se presentaron derivados de los sistemas postales para el envío y devolución de materiales, el Cofipe estableció en forma precisa el uso de correo certificado. Sin embargo, este es característico de algunos países del mundo, pero no de todos. La confusión en los sistemas postales para la entrega de los documentos se complicaba debido a que en algunos lugares ese tipo de correo sencillamente no existe.

Tanto el Observatorio de Iniciativa Ciudadana como el estudio del Comité Técnico de Especialistas señalaron lo complejo que era ese mecanismo postal, que hizo más rígido y complejo el vínculo institucional con los ciudadanos, particularmente, con el acuse de recibido. Si bien se buscó con ello dotar de garantías de seguridad el envío de la boleta electoral y demás material electoral, ello generó incentivos negativos en la participación ciudadana.

Por otro lado, el modelo postal imponía la carga económica del envío de la solicitud de inscripción al votante, a pesar de que en el proceso electoral de 2012 el IFE absorbió el porte pagado mediante el Sepomex.

El punto central del modelo de votación por la vía postal mostró su agotamiento, a diferencia de los países con altos índices de migración,

que han incorporado mecanismos que facilitan la emisión del voto que conciben procesos viables, sencillos, menos costosos, modernos e inclusivos. En este sentido, el avance tecnológico permite pensar en diversas modalidades de votación, como casillas especiales con casillas electrónicas, voto por internet y modalidades mixtas. Como se verá en este capítulo, la experiencia del proceso electoral para la elección de jefe de gobierno contempló la modalidad postal y de voto electrónico; en la elección a diputado migrante en Chiapas, solamente votos por internet.

Por ello, los análisis del agotamiento del modelo postal apuntaban a modificaciones del mecanismo de votación desde el extranjero; se pueden considerar reformas para consolidar un sistema mixto. Así cada elector estaría en posibilidad de elegir el método con el que desee votar, ya sea voto postal (por correo certificado u ordinario), o los diversos mecanismos de votación.

En materia de comunicación política y campañas en el extranjero este modelo condicionaba el ejercicio del voto a la comunicación entre el IFE y los ciudadanos exclusivamente mediante el correo certificado, pero sin campañas informativas permanentes. Esta comunicación, además, no contempla el apoyo de la estructura del Servicio Exterior Mexicano, que es la referencia básica de un ciudadano en el extranjero con su país de origen.

Por la característica del voto anticipado y dada la prohibición de realizar actos proselitistas en el extranjero, el votante está desfasado de los momentos particulares de las campañas electorales, lo que afecta su capacidad para adquirir información, lo cual influye de forma directa en los niveles de participación, como lo muestran los casos comparados. De esta forma, el voto anticipado no deja lugar al análisis del elector, pues vota antes que el resto de los mexicanos.

Finalmente, un elemento que alienta la participación de las comunidades en el exterior a participar es contar con representación política. La ausencia de esta restringe el ejercicio de derechos políticos a uno solo de sus aspectos, el derecho al voto activo.

En su conjunto, estos elementos fueron presentados en diversos documentos y foros de análisis al término del proceso electoral de 2012. El tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero logró incorporarse a la agenda de reformas, como la de 2014.

Reforma político-electoral 2014

Al inicio del periodo presidencial 2012-2018 las principales fuerzas políticas firmaron un acuerdo denominado Pacto por México. Este planteó una agenda de reformas legislativas, en las cuales se incluyó una en materia político-electoral.

Esta reforma incluyó un conjunto de temas diversos que impactarán en la conformación de los poderes federales; entre los más destacados se encuentran los medios para la formación de gobiernos de coalición, la reelección legislativa y de presidencias municipales, la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General y la transformación institucional de las autoridades electorales estatales y federales. De esta forma, se derogó el Cofipe, aprobándose en su lugar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIEPE), la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, así como modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Con la publicación de las leyes en materia político-electoral se inicia un ciclo en la historia de los procesos políticos en México. Algunos de los elementos reformados apuntaron al reconocimiento de una serie de demandas realizadas desde la sociedad civil, como la incorporación de mecanismos de democracia directa, la posibilidad de presentar candidatos independientes y un cambio en materia de derechos políticos de los ciudadanos residentes en el extranjero.

El punto central de la reforma es la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (INE). Esto no solamente implica un cambio de nombre, sino uno que afecta las facultades del órgano electoral. Los cambios al menos impactan en temas como organización de las elecciones locales, cambios en la conformación del Consejo General del Instituto y de los órganos estatales, atracción de comicios cuestionados, fiscalización de recursos de campaña, democracia partidista, pago a proveedores y educación cívica.

En específico, en materia de derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero, la reforma modificó las condiciones para su ejercicio. En primer lugar, se atiende el problema del registro de electores. La reforma dotó al INE de facultades para establecer medios que permitan emitir credenciales en el exterior, en coordinación con las

embajadas y consulados. Aunque este cambio no logró impactar en las elecciones de 2015, en las que se eligieron gobernadores en Michoacán, Colima y Baja California Sur, los votantes pudieron registrarse utilizando las credenciales marcadas con las terminaciones 03, 09 y 12 en tanto se instrumentaba el proceso de credencialización (INE 2014b).

En este punto, la legislación señala que el INE implementaría el procedimiento 90 días antes del registro de electores residentes en el extranjero. Esto implicaría que si el registro inicia el 1 de septiembre del año previo a la elección, a partir del 1 de junio de 2017 el INE comenzaría a expedir credenciales en el extranjero. A pesar de lo anterior, en el acuerdo INE/CG139/2014 señaló:

se ha previsto que este proceso sea de carácter permanente, considerando esencialmente entre otros elementos, que el Padrón Electoral y su inscripción a éste es de carácter permanente, conforme se dispone en los artículos 143 y 146 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (INE 2014a).

Por lo que el INE señaló el inicio de operaciones de la credencialización a finales de 2015. La resolución de este tema fue fundamental para el ejercicio de los derechos políticos, pero también para garantizar el derecho a la identidad de los mexicanos en el exterior.

En otro sentido del fortalecimiento de los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el exterior, aunque la reforma mantiene el ejercicio del voto desde el extranjero únicamente en los procesos federales en los que se elige presidente de la república, la ley abre el ejercicio de elección para senadores, así como para participar en los ejercicios de consulta popular; además de establecer mecanismos más sólidos para la cooperación entre instituciones electorales y favorecer a las entidades donde se puede elegir gobernador o jefe de gobierno y, finalmente, se otorga al Consejo General del INE la facultad de decidir el mecanismo para la emisión del voto.

Aunque la reforma política tiene características centralizadoras, al dotar al INE de facultades sobre los organismos públicos locales electorales (OPLE) de las entidades federativas, estas facultades se sintetizan en su responsabilidad de designar a sus consejos y presidentes, en su capacidad para asumir por completo las actividades de los procesos electorales en las entidades federativas, o de atraer algunas de estas

actividades, e incluso, puede delegar en los OPLE algunas funciones de acuerdo con la evaluación que realice el Consejo General del INE.

En este marco, se plantea que la vinculación podría tener beneficios para la coordinación de actividades del ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero en los procesos electorales locales. El primer ejemplo es el acuerdo del 20 de junio de 2014.⁵ En este, el Consejo General aprobó lineamientos para el voto de los michoacanos en el extranjero, en los que se detallan los procedimientos para llevar a cabo el proceso electoral desde el exterior. Por ello, hasta antes de la reforma Michoacán y el entonces Distrito Federal ya habían implementado mecanismos para el voto desde el extranjero; esa facultad permite hacer efectivas las legislaciones en las cuales se ha aprobado la votación desde el exterior aunque no se hayan implementado en los estados donde fue aprobada.

La reforma electoral también modificó los mecanismos de votación y facultó al Consejo General del INE para determinarlos, aunque la ley ya adelantó las posibilidades. Cuando un elector se inscriba en el padrón de los ciudadanos residentes en el extranjero deberá:

- 1) Indicar que es su decisión votar en el país en que reside y no en territorio mexicano.
- 2) Elegir la forma en que quiere emitir su voto:
 - a) Por correo.
 - b) Mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados.
 - c) Por vía electrónica.
- 3) Solicitar el envío de los instructivos, formatos, documentos y materiales electorales que correspondan para ejercer su derecho al voto en el extranjero.

Finalmente, la reforma reconoce el derecho a participar en las consultas populares (sin olvidar que solo podrán hacerlo cuando estas se realicen en el año de la elección presidencial). Los mexicanos en el

⁵ El Consejo General aprobó mediante el Acuerdo CG48/2014 los “lineamientos del Instituto Nacional Electoral para el voto de los michoacanos en el extranjero para el proceso electoral 2014-2015”.

extranjero podrán expresar su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional, entendidos como aquellos que repercutan en la mayoría del territorio e impactan en parte significativa de la población, considerando siempre que la legislación señala que no podrán ser objeto de consulta los asuntos que restrinjan los derechos humanos reconocidos en la Constitución, los principios consagrados en su artículo 40, la materia electoral, los ingresos y egresos del Estado mexicano, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

Sin duda, se observan avances en el reconocimiento de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero. A pesar de ello, existen temas pendientes de discusión, como los mecanismos que incorporen a representantes en los cargos de elección popular y mecanismos efectivos para que los electores conozcan las propuestas de los partidos políticos mediante campañas y actividades específicas. Sin embargo, el saldo puede considerarse positivo.

En conclusión, como en las reformas anteriores, el punto central radica en la conformación de un padrón de electores en el exterior confiable. Un padrón que se acerque al tamaño de la población mexicana residiendo en el extranjero. Esta tarea no es sencilla y menos si no se aplica una campaña de promoción permanente del ejercicio de derechos políticos desde el exterior.

Voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero en las entidades federativas

El análisis de los efectos políticos de las comunidades de emigrantes y sus lugares de origen desde contextos subnacionales ha cobrado relevancia en los estudios académicos,⁶ entre los que destaca el de Luin Goldring (2002), quién sugirió el estudio del transnacionalismo en el contexto de los procesos subnacionales. En estos contextos, permite examinar las redes que se establecen entre los llamados emigrantes

⁶ Véanse Mahler (1998), Goldring (2002) y Bauböck (2003).

colectivos (miembros de organizaciones transfronterizas) y sus comunidades de origen. Su propuesta se ha centrado en estudiar las relaciones entre organizaciones transnacionales de emigrantes y el gobierno de un país (Goldring estudiaba el caso de México), y que el análisis se afincara en contextos subnacionales determinados.

En esta misma línea de investigación, enfocada en las acciones de los gobiernos locales para atender el fenómeno de la migración internacional, Barbosa y Alarcón (2010) analizaron las diversas instituciones y políticas públicas adoptadas por distintas entidades mexicanas a fin de beneficiar a su población en el exterior. El análisis refiere la existencia de tres factores que explican el surgimiento de las políticas de emigración estatales en México:

- 1) Una recomendación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1990 para crear autoridades estatales que atendieran a la población residente en el exterior.
- 2) El incremento de las demandas de los propios migrantes.
- 3) Los intereses políticos y electorales expresados por gobernadores, congresos locales, partidos políticos y otros actores sociales.

Al respecto, los autores observaron un efecto cascada por el cual las acciones implementadas en algunos estados han sido imitadas por otras entidades en un intercambio de experiencias.

En materia de voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero, el efecto cascada es observable en el proceso de reforma, armonización o adaptación de la legislación electoral. Estos procesos, en el ámbito estatal, han permitido experimentar nuevos mecanismos para el ejercicio del voto e incorporar fórmulas de representación, los cuales incluso han mostrado mayor desarrollo en comparación con la legislación federal.

Antes de la reforma electoral de 2005, que incorporó el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, en Zacatecas ya se había reformado la legislación para incorporar representación de los zacatecanos migrantes. Desde ese momento y hasta 2011 seis entidades incorporaban algún elemento del voto desde el exterior (Zacatecas, Michoacán, Morelos, Coahuila, Distrito Federal y Chiapas). Tras la reforma electoral de 2014 ocho estados incorporaron mecanismos de votación

(Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Puebla y Querétaro), tres modificaron leyes ya existentes (Chiapas, Distrito Federal y Zacatecas) y solo dos (Jalisco y Yucatán) enunciaron el derecho al voto sin mecanismos establecidos en sus legislaciones electorales.

En el cuadro 5 se ilustra en forma comparada el conjunto legislativo estatal en materia de voto y representación de mexicanos residentes en el extranjero.

Cuadro 5. Estados que reconocen el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Estado	Modalidad de votación	Artículo de las legislaciones estatales	Cargo que se elegirá
Aguascalientes	No se establece. Remite a los lineamientos y acuerdos que emita el INE. En 2016, en convenio con el INE, el voto se emitió vía postal.	124, 228, 230 y 239	Gobernador
Baja California Sur	No se establece. Remite a los lineamientos y acuerdos que emita el INE. En 2015 se realizó en forma electrónica.	173	Gobernador
Coahuila	No hay modalidad. Se faculta al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila para estudiar las modalidades del voto de los ciudadanos coahuilenses residentes en el extranjero.	Transitorios y 11	
Chiapas	No se establece. Faculta a los lineamientos que al efecto emita el propio Instituto; para lo que su Consejo General debe determinar las modalidades que se habrán de emplear para la recepción de esos sufragios, apoyándose para ello en un comité especial y en un área técnica prevista en el reglamento interno, así como en los acuerdos y convenios que suscriba con el INE. En las elecciones de 2012 y 2015 se realizó en forma electrónica.	35 bis y 35 ter	Gobernador y diputado migrante

Continuación.

Estado	Modalidad de votación	Artículo de las legislaciones estatales	Cargo que se elegirá
Colima	Se determina con base en lo estipulado en la LGIPE y los reglamentos y acuerdos que para este caso determine el INE. En 2015 se realizó en forma electrónica. En la reposición de la elección realizada en enero de 2016 el voto se realizó de forma postal.	8	Gobernador
Ciudad de México (Distrito Federal)	No se establece. Remite a los lineamientos y acuerdos que emita el INE. En 2012 la forma de votación fue mixta: por internet y postal.	1; 7, punto 1; 12; 57, y 370	Jefe de gobierno
Guanajuato	Vía postal. Presencial en embajadas, consulados de gobierno mexicano en el exterior, así como los que el Instituto Nacional acuerde. Vía electrónica, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General y el acuerdo que al respecto emitan los consejos generales de los institutos nacional y estatal.	275 a 286 y transitorio 6	Gobernador
Guerrero	No se establece. Remite a los lineamientos y acuerdos que emita el INE. El Consejo General del Instituto Electoral proveerá lo conducente para la adecuada aplicación del libro sexto de la Ley General Electoral.	404	Gobernador y diputado migrante
Jalisco	El derecho a votar está enunciado en la Constitución y no reglamentado en la ley electoral.	6, fracción II, inciso E	Gobernador
Michoacán	Por correo postal	274 a 294	Gobernador
Morelos	No se establece. Remite a los lineamientos y acuerdos que emita el INE.	239 y 240	Gobernador
Oaxaca	El derecho a votar está enunciado en la Constitución y no reglamentado en la ley electoral. En 2016 en convenio con el INE el voto se emitió vía postal.	No hay datos	Gobernador
Puebla	No se establece. Remite a los lineamientos y acuerdos que emita el INE.	324 del bis a <i>nonies</i>	Gobernador

Continuación.

Estado	Modalidad de votación	Artículo de las legislaciones estatales	Cargo que se elegirá
Querétaro	No se establece. Remite a los lineamientos y acuerdos que emita el INE.	7	Gobernador
Yucatán	El derecho a votar está enunciado en la Constitución y no reglamentado en la ley electoral.	7, fracción II, y 15 transitorio	Gobernador
Zacatecas	Por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con la Ley General de Instituciones y en los términos que determine el Instituto. En 2016 en convenio con el INE el voto se emitió vía postal.	7, punto 2; 11, punto 3, y 278 a 309	Gobernador. Por vía de la representación proporcional se eligen dos diputados con residencia binacional o migrantes

Nota: INE, Instituto Nacional Electoral, y LGIPE, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Fuente: Elaboración propia a partir de las legislaciones estatales.

En el siguiente apartado se da cuenta del estado que guarda la legislación estatal. En este proceso descriptivo se señalan los elementos centrales de cada legislación: los cargos por los cuales se puede votar, los mecanismos para ejercer el derecho al voto y, en su caso, los cargos por los que pueden ser candidatos. Asimismo, se marcan en términos generales los resultados de aquellos estados que ya han tenido experiencias de voto o de representación. Para efectos expositivos, los casos se presentan en orden alfabético.

Aguascalientes

Con la reforma electoral publicada el 2 de marzo de 2015 se presenta como la más reciente de las entidades en incorporar mecanismos de votación desde el exterior. Los ciudadanos que residen en el extranjero podrán votar por gobernador (CPEA, artículo 12.II). Sin embargo, no se establece cual será el mecanismo para ejercer este derecho y se restringe a señalar que ello se realizará de conformidad con el libro sexto

de la LGIPE, así como de los lineamientos y acuerdos que emita el INE (CEEAA, artículo 239, 2008).

Para la elección de gobernador en 2016 estaba previsto que se incorporara algún método para el voto desde el extranjero, y dado que no se circunscribía a un método en particular la responsabilidad de decidir el mecanismo de votación, recaería en el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. Sin embargo, aún no había una definición de ello.

Baja California Sur

Uno de los estados con experiencia en materia de voto por internet en el proceso electoral de 2015. Con la publicación de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, el 28 de junio de 2014, incorporó un título décimo acerca del voto desde el extranjero con un solo artículo, el 173. Esta legislación se restringe a señalar que

el voto de los sudcalifornianos residentes en el extranjero se estará a lo dispuesto en el Libro Sexto y al Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley General y a los lineamientos que fije el Consejo General del Instituto Nacional.

En este ambiguo marco legislativo el INE estableció, por medio de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales, un mecanismo para instrumentar el voto desde el exterior en el proceso local 2014-2015. A partir de ello, se firmó un convenio general de coordinación con el fin de apoyar el desarrollo de las elecciones en la entidad. De este convenio se derivó un apartado específico del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Con este marco legal y de coordinación, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur determinó, el 2 de marzo de 2015, la modalidad para el voto desde el extranjero (por internet). Asimismo, se publicó la convocatoria dirigida a los ciudadanos residentes en el extranjero para registrarse en la LNERE. Sin embargo, este proceso concluyó el 31 de marzo.

De esta forma, en Baja California Sur el proceso de votación contó con un breve periodo de registro de votantes, que solamente logró registrar a 17, quienes tuvieron que ejercer su voto en forma electrónica

entre el 4 de junio de 2015 a las 8:00 horas (tiempo local) y las 18:00 horas (tiempo local) del domingo 7 de junio de 2015. Este caso muestra deficiencias en materia de preparación del proceso que parte desde la información al elector acerca del derecho a votar.

Sin embargo, en todos los casos el tiempo para el registro de votantes será una variable adversa. En Colima se realizó del 1 de febrero al 15 de marzo; en Baja California Sur comenzó el 25 de febrero y concluyó el 31 de marzo. En Michoacán el inicio de distribución de formatos para inscribirse al listado de votantes en el extranjero comenzó el 12 de junio de 2014 y concluyó el 28 de enero de 2015. Finalmente, Chiapas, cuyas elecciones se realizan el 19 de julio, inscribió a los votantes del 1 de febrero al 31 de mayo de 2015.

Chiapas

En el estudio del caso de esta entidad se presentan claroscuros para el ejercicio de los derechos políticos de los residentes en el extranjero. Por un lado, es una de las entidades que ha reconocido el derecho a la representación política de sus ciudadanos en el extranjero con la incorporación de un diputado al Congreso del estado. También es una de las dos entidades que modificaron su legislación electoral en 2014 y cuyo efecto ha sido la ampliación de derechos. No obstante, en esta entidad se fraguó un robo masivo de identidad que muestra las fisuras del sistema de votación electrónica.

Con la reforma del 25 de julio de 2011 a la Constitución Política del Estado de Chiapas se creó la figura de un diputado especial que represente a la comunidad de la entidad que reside en el extranjero. El Congreso local aprobó en noviembre de 2011 la reforma del artículo 19 de la Constitución, a fin de crear una nueva circunscripción plurinominal para representar a los chiapanecos residentes en el exterior. De este modo, el Congreso del estado pasó de 40 representantes a 41 (Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas 2011).

La incorporación de estas figuras de voto y representación quedaron plasmadas en la legislación electoral el 30 de junio de 2014. El Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas en su artículo 549 (Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano del Estado de Chiapas 2011) establece las disposiciones que

definen en términos muy acotados la población que puede ejercer este derecho extraterritorial.

Para ejercer este derecho los chiapanecos en el exterior deberán residir en una localidad que cuente con una federación registrada ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. De acuerdo con el legislador esta particularidad implicará que los representantes que sean electos al Congreso del estado tendrán identificación con la comunidad en la que residen en el exterior. Por ello, se establece un criterio adicional a contar con credencial para votar: también deberán tener matrícula consular. Esta disposición se establece para garantizar su residencia, toda vez que no se había indicado en la legislación federal un padrón permanente de votantes residentes en el extranjero. Otro agregado a esta disposición considera la participación de las oficinas que facilitarán el registro para el proceso de votación.

Aunque la legislación electoral no establece con precisión el sistema de votación, esta decisión ha recaído en decisiones del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC). Este órgano estableció el sistema de voto por internet como mecanismo para captar los sufragios emitidos desde el extranjero. Con este modelo se realizaron las elecciones locales de 2012 y 2015.

En el proceso electoral 2011-2012, el 20 de enero de 2012 el Consejo General del Instituto Electoral y Participación Ciudadana creó un Comité Técnico Especial para coordinar el proceso de voto desde el extranjero. Este propuso la implementación de la votación por internet, siguiendo los parámetros generales adoptados por el IEDF. Para realizar el proceso se realizaron tres etapas: registro de candidaturas; registro de votantes y entrega de contraseñas de voto, y escrutinio de la votación.

En materia del registro de candidaturas, el Consejo General estableció un criterio para incorporar a los aspirantes a diputados migrantes. La legislación electoral no adecuada al caso señala como requisito tener residencia efectiva en el estado por al menos cinco años antes de la elección. En sustitución de esta disposición se estableció que los candidatos en el extranjero acreditaran la residencia fuera del país por al menos un año. También se estipuló que los residentes en el extranjero necesariamente fueran postulados por partidos políticos o coaliciones, incluida la figura de candidato común.

El 26 de mayo se acreditaron los registros de dos fórmulas. El Partido Acción Nacional (PAN) en candidatura común con el Partido Orgullo Chiapas postularon a las candidatas Rhosbita López Aquino (propietaria) y Laura Romero Sánchez (suplente). La coalición “Movimiento progresista por Chiapas” —Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano— inscribió como candidatas a Rosa Concepción Mandujano López (propietaria) y Dora María Rodríguez Calvo (suplente).

El proceso de registro de electores se realizó entre el 23 de marzo y el 25 de mayo de 2012. En este periodo se alcanzó un mayor número de votantes en comparación con el proceso federal. Para votar por presidente de la república se registraron 601 chiapanecos, mientras que para diputado migrante se recibieron 1,234 solicitudes, de las cuales procedieron 617.

Una vez registrados los electores, el IEPC envió a cada votante una contraseña única para acceder al sistema de voto. El sistema de contraseñas se realizó de forma automática, aleatoria y cifrada, lo que garantizó que no existiera asociación entre ciudadanos y contraseñas, asegurando la secrecía del voto. Con este sistema solamente el ciudadano registrado tuvo conocimiento de la contraseña; el proceso se realizó entre el 28 de junio y el 1 de julio, considerando el periodo de veda electoral.

Para la emisión del voto los ciudadanos que recibieron su contraseña en el correo electrónico registrado pudieron acceder al sistema de votación, el cual requería de un medio por el cual se registraron los datos de identificación y clave de elector. Al validarse los datos el sistema envió una dirección electrónica en la cual por única ocasión permitió el acceso (esto es conocido como enlace de uso único) para establecer un canal de comunicación cifrado y seguro.

Finalmente, esta experiencia de votación permitió que 533 ciudadanos registrados emitieran su voto antes del cierre del sistema, el 2 de julio a las 18:00 horas. Concluido el proceso de votación, el Consejo General, en sesión permanente, realizó la integración de una casilla especial instalada con tres ciudadanos insaculados para este fin. La mesa directiva de casilla solicitó a los consejeros realizar la integración de la llave electrónica de cifrado del sistema de voto compuesta por contraseñas individuales para cada uno. Una vez integrada la llave

electrónica, las integrantes de la mesa directiva procedieron a emitir los resultados de la votación, siguiendo con los procedimientos habituales en las mesas receptoras de voto. La escrutadora de la mesa directiva, en voz alta, indicó el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos y coalición, así como el número de votos nulos (era considerado voto nulo si el elector seleccionó la opción “Ninguno” en la boleta virtual).

De esta forma, con 55 a favor del PAN; 14 votos de la coalición “Movimiento progresista por Chiapas”; 463 del Partido Orgullo Chiapas, y 1 por ninguna opción, la primera diputada migrante electa en forma directa desde el extranjero fue Rhosbita Aquino López, a quien le fue entregada la constancia respectiva por el Consejo General durante la sesión llevada a cabo el 7 de julio.

Para el proceso electoral de 2015 se presentaba el nuevo modelo electoral. En este el IEPC renovó su Consejo General a partir de la convocatoria y el proceso realizado por el INE. Con esta nueva conformación del Consejo se integró una comisión del voto de los chiapanecos en el extranjero, siguiendo el precedente del proceso 2011-2012. Esta comisión estuvo conformada por Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Carlos Enrique Domínguez Cordero y Amable Mendoza de los Santos como secretaria técnica.

El proceso sorprendió por conformar un listado nominal histórico. De acuerdo con el IEPC se recibieron 17,573 solicitudes, a decir de la presidenta del Consejo, María de Lourdes Morales Urbina, lo anterior se debió a una intensa campaña de registro y al apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, “al promover el voto de los chiapanecos en el extranjero con los clubes de paisanos, en tantos las embajadas y consulados ayudaron en la promoción” (Vázquez 2015). De acuerdo con el calendario del IEPC, el proceso de registro de candidaturas para diputado migrante se realizaría del 10 al 12 de junio. Mientras que la entrega de contraseñas sería entre el 20 de junio al 19 de julio.

Lo que parecía un proceso histórico de participación terminó con la validación del registro de 10,808 votantes. De este universo habría votado 61.32 %; es decir, 6,628 chiapanecos. Estas cifras de participación se tradujeron en una votación de 55.59 % para el candidato del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (3,685 votos), seguido por 44.17 % del Partido Mover a Chiapas (2,928 votos), en tercer lugar,

Morena, con 0.21 % (14 votos), y Movimiento Ciudadano, con un voto, y sin registro de votos nulos. El candidato que obtendría la curul 41 fue Roberto Pardo Molina, empresario radicado en Texas.

Pero esta inusual participación y votación tiene una explicación que muestra la debilidad del sistema de registro de electores en el extranjero, que constituyó diversos delitos electorales, principalmente, uso indebido de datos de electores.

Una investigación periodística de Noticieros Televisa documentó que en la elección del 19 de julio algunos ciudadanos fueron víctima de robo masivo de identidad, mediante el uso de su credencial de elector (Pacífico 2016). El trabajo mostró que al momento de votar en casilla las personas no aparecían en el listado nominal, toda vez que estaban en la lista de votantes desde el exterior.

El Consejo del IEPC contrató a la empresa DSI Elecciones para la operación del sistema de voto electrónico. No obstante, el primer elemento fue el conflicto de intereses de esta, pues el dueño es primo del candidato ganador de la elección de diputado migrante. En segundo lugar, el contrato se realizó por adjudicación directa por \$12,000,000. De acuerdo con las investigaciones, esto se debió a que la misma empresa realizó el procedimiento de votación en 2012 y el IEPC le adeudaba \$11,000,000 desde entonces (Mandujano 2016).

El día de la elección se presentaron 330 quejas de ciudadanos que no pudieron votar porque habían sido incluidos sin su autorización en la lista de votantes desde el extranjero. La FEPADE identificó las siguientes inconsistencias: 1,025 registros de votos con localización en las instalaciones del Instituto Electoral de Chiapas, a pesar de que solo se permitían los registros desde el extranjero; se registraron 6,628 votos desde 56 países, como Uganda, Armenia, Angola, Vietnam y Liberia; se utilizaron conexiones VPN, que permiten enmascarar la dirección real del equipo desde donde se está realizando el registro y, finalmente, los correos electrónicos registrados para la emisión del voto tienen el mismo nombre y pertenecen al mismo dominio de internet (Beltrán 2016).

No obstante, en la investigación no se pudo determinar el uso de las computadoras del IEPC, ya que en el contrato se estipuló la destrucción de la base de datos nueve días después de la elección. Además, el sitio www.votachiapaneco.org.mx, utilizado para el registro en la lista

de votantes desde el extranjero, fue dado de baja cuando iniciaron las investigaciones de la FEPADE.

Como resultado de las denuncias y las investigaciones realizadas por la FEPADE y el INE, en diciembre de 2015 el Congreso del estado desaforó a Pardo Molina; los consejeros electorales del IEPC, integrantes de la comisión del voto de los chiapanecos en el extranjero durante el proceso electoral fueron destituidos en febrero de 2016 por el Consejo General del INE, ratificado por el Pleno del TEPJF.

Para la destitución se analizaron los expedientes UT/SCR/PRCE/CG/17/2015, UT/SCR/PRCE/MORENA/18/2015, UT/SCR/PRCE/FEPADE/21/2015 y UT/SCR/PRCE/MORENA/24/2015, lo que permitió resolver el procedimiento de remoción de consejeros electorales por la presunta comisión de hechos que podrían configurar una de las causas de remoción, previstas en el artículo 102, párrafo 2, de la LGIPE. Este precedente en el nuevo modelo electoral también puso a prueba las facultades de fiscalización del INE sobre los OPLE.

No obstante la gravedad de los hechos, el principal punto en el debate fueron las violaciones a la paridad de género en el registro de candidatas. Tal como quedó señalado en la sentencia SUP-REC-294/2015, en la cual los consejeros destituidos buscaron revertir la resolución del Consejo General, quedando en firme la remoción.

La experiencia del caso chiapaneco muestra la fragilidad de los mecanismos que se pueden implementar para la representación de votantes desde el extranjero. Es claro como en casos típicos de fraudes electorales (Daen 2016) la manipulación de los listados de electores es la clave para alterar el resultado final. Por otro lado, resalta la tardía reacción de las autoridades electorales nacionales en este nuevo esquema de competencias. A pesar de haberse presentado denuncias y quejas por el inusual crecimiento del listado de votantes en el extranjero, ni la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales Electorales del INE ni la FEPADE actuaron con inmediatez, fue con la exposición mediática del caso que las autoridades realizaron las investigaciones.

Tras esta experiencia, se cuestionará la capacidad de garantizar certeza en el futuro del voto electrónico. Es papel de la autoridad electoral la responsabilidad absoluta de velar por transparentar y certificar el proceso en su conjunto. En esta experiencia local, no solamente es

responsable el Consejo Electoral del OPLE, lo es también el del INE, en el marco de la nueva institucionalidad electoral.

Ciudad de México (Distrito Federal)

El Distrito Federal (ahora Ciudad de México) fue la primera entidad en establecer un procedimiento de voto electrónico por internet para los residentes en el exterior. La experiencia de este caso fue fundamental para impulsar el uso del voto electrónico en otras entidades y para su incorporación en la reforma político-electoral de 2014. Por lo que resulta relevante señalar las reformas electorales que regulan el voto desde el extranjero y la experiencia del voto electrónico en la elección de 2012.

En el caso del Distrito Federal el camino legislativo pasó por tres reformas. En la primera, el tema fue incorporado en el Código Electoral del Distrito Federal de 2008, en el cual se instruía el estudio de la viabilidad presupuestal y operativa de realizar la elección de jefe de gobierno para los capitalinos en el extranjero. En la segunda, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal de 2010 establecía en el artículo 14 la elección del jefe de gobierno incorporando el voto de los residentes en el extranjero; asimismo, en el artículo 35 señalaba como atribuciones del Consejo General aprobar la normatividad sobre el particular, y en el artículo 57 la creación de un comité encargado de vigilar y coordinar el proceso de votación desde el extranjero, estableciendo que los integrantes del comité serían tres consejeros electorales y un representante de cada partido político. Finalmente, en la reforma de junio de 2014 el tema se redujo a señalar en el artículo 20 que

los ciudadanos del Distrito Federal que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia.

Como se puede observar, la reforma de 2014 se reduce a señalar el ejercicio del voto desde el extranjero sin establecer mecanismo alguno, lo que puede conducir a un retroceso en el ejercicio de ese derecho.

En el estudio de la elección de 2012 se pueden señalar algunos elementos relevantes, pues, por primera vez, los ciudadanos en el exterior votaron por jefe de gobierno, lo que el IEDF denominó "voto chilango". Este se vinculó con el proceso federal para elegir presidente de la república por la vía postal y se innovó con una modalidad de voto electrónico por internet.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal no determinó con claridad los mecanismos para recabar el voto de los ciudadanos radicados en el extranjero, simplemente señaló, en el artículo 35, como atribución del Consejo General del IEDF que este determinara los mecanismos para votar por jefe de gobierno desde el exterior (artículo 14).

En este marco, el Consejo General del IEDF estudió la posibilidad de implementar un mecanismo mixto con voto postal —apoyado en la concurrencia con el proceso federal— y por internet. El estudio fue conducido por el Comité del Consejo General, conformado en febrero de 2011 e integrado por los consejeros Carla Humphrey Jordan, Nestor Vargas y Ángel Rafael Díaz Ortiz (IEDF 2011a).

El comité presentó el proyecto denominado Voto Chilango, aprobado por el Pleno del Consejo con el Acuerdo 69-11. En este se consideró la concurrencia de las elecciones locales y federales, por lo que se estableció la necesidad de formalizar con el IFE un convenio de colaboración para realizar el proceso de votación por la vía postal. El convenio facilitaría las condiciones para promover el voto en el exterior, así como los canales de envío de conformidad con los convenios firmados entre el IFE y el Sepomex.

Es importante señalar que esto no implicó al IFE doblar esfuerzos, sino sumar a sus documentos la información y los mecanismos para el registro de los ciudadanos del Distrito Federal para votar desde el exterior para jefe de gobierno, por lo que sería erróneo afirmar que el IFE organizó dos elecciones en el exterior. Incluso, para el IEDF fue importante plegarse al Acuerdo CG224/2010 del Consejo General del IFE, que amplió para los mexicanos residentes en el exterior la vigencia de las credenciales 03 (IEDF 2011b). Con ello, se determinaron las decisiones operativas de definir las dos modalidades para elegir jefe de gobierno: voto postal y voto electrónico (IEDF 2011c).

Se presentó un anexo técnico que definió la posibilidad de incorporar el mecanismo de voto por internet (IEDF 2011d), por lo que el IEDF

contrató⁷ a la empresa Scytl Secure Electronic Voting S. A. para su implementación (elaboración de *software* y apoyo técnico). El comité también emitió el *Manual operativo en materia de organización electoral para recabar voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero* (IEDF 2012c). El proyecto Voto Chilango determinó las siguientes acciones:

- 1) Registro y conformación de la Lista Nominal de Electores del Distrito Federal Residentes en el Extranjero, del 1 de octubre de 2011 al 15 de enero de 2012.
- 2) Envío de boletas electorales del 16 de abril al 20 de mayo de 2012.
- 3) Recepción de sobres-voto del 16 de abril al 30 de junio de 2012.
- 4) Traslado, resguardo y registro de los sobres-voto.
- 5) Escrutinio y cómputo de los votos.
- 6) Clausura y remisión del paquete electoral.

No obstante, el acuerdo fue impugnado el 5 de noviembre de 2011 ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) por el PRI, el PVEM y el PAN. Como resultado, fue revocado el Acuerdo 69-11 en su anexo “Procedimiento de votación electrónica por internet”, con lo cual eliminaba la posibilidad del voto electrónico.

Por tal motivo, el 12 de diciembre de 2011 Miguel Ángel Vázquez Reyes, representante del PRD, promovió un juicio de revisión constitucional electoral, a fin de impugnar la resolución del TEDF. Un mes después, el 12 de enero de 2012, la Sala Superior del TEPJF resolvió en la sentencia SUP-JRC-306-2011 revocar la emitida por el TEDF. En consecuencia, se reconoció la validez del Acuerdo 69-11, así como el anexo denominado “Procedimiento de votación electrónica por internet”.

Para atender los efectos de la suspensión del registro de electores del voto postal se establecieron cinco actas electorales y nueve documentos electorales para recabar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero (IEDF 2011e). En el Acuerdo 12-12 se aprobó la ampliación

⁷ Se autorizó mediante el Acuerdo AU-01-03-2012 la adquisición de los servicios requeridos para la implementación del voto electrónico por un monto total de \$9,508,312.36 mediante el procedimiento de adjudicación directa, como caso de excepción a la licitación pública, por medio del oficio IEDF/SA/DACPS/0130/2012.

del plazo para el registro vía postal, pasando del 29 de febrero de 2012 al 15 de marzo de ese mismo año, a fin de aumentar el número de votantes.

En el afán de ampliar la capacidad institucional para el ejercicio del voto en el extranjero, el Consejo General del IEDF aprobó el 26 de marzo de 2012 adecuaciones al diseño del sobre-voto en cuanto a la descripción general y al diseño de la caja que sería trasladada a la mesa directiva de casilla. Para el ejercicio del voto electrónico, el 25 de enero de 2012 aprobó los diseños y modelos de una boleta electoral virtual, dos actas electorales y dos documentos electorales auxiliares, según el Acuerdo 17-12. No obstante, el 26 de marzo se decidió hacer modificaciones a los diseños y modelos de la boleta electoral virtual y al acta denominada Acta del proceso de emisión de resultados de la votación para la elección de jefe de gobierno vía electrónica, por internet 2012.

Es importante considerar que el tiempo de registro para el voto chilango fue mayor respecto de la elección federal, ya que inició el 1 de octubre de 2011 y concluyó el 15 de marzo de 2012. En total, se registraron 10,784 votantes. Con dos meses adicionales de registro se sumaron 1,140 electores. Finalmente, 61 % de las solicitudes optaron por el voto postal y 39, por la modalidad electrónica.

**Cuadro 6. Solicitudes procedentes
recibidas por modalidad**

Solicitudes para voto postal	6,592 (61.13 %)
Solicitudes para voto electrónico	4,190 (38.86 %)

Fuente: IEDF.

A pesar de lo anterior, la participación en la elección de jefe de gobierno alcanzó 73.39 %, aunque de los registrados en la modalidad electrónica solamente 62.76 % emitió su voto.

Para comprender el impacto del proceso de votación desde el exterior es importante tomar como referente los procesos federales electorales de 2006 y 2012. En 2006 se registraron 6,281 solicitudes de ciudadanos del Distrito Federal para elegir al presidente de la república, mientras que en 2012 se registraron 9,644 votantes. En 2012 el IEDF recibió 10,782 solicitudes para elegir al jefe de gobierno. Esto re-

presentó un incremento significativo: 72 % respecto de las solicitudes recibidas en 2006 y de 11.8 % respecto del proceso federal de 2012. El incremento puede asociarse con la ampliación del tiempo para el registro, que fue de tres meses adicionales.

El registro de votantes muestra tendencias particulares que reflejan el tipo de población que vota a la distancia. Para el caso del Distrito Federal, se observa mayor participación de las mujeres, no solamente en el registro sino en el ejercicio del derecho a votar. Por otro lado, el IEDF informó que el grupo de mayor participación fue el segmento conformado por ciudadanos de 65 o más años y el contraste se encontró con el grupo de nuevos electores, de 18 y 19 años.

Cuadro 7. Características generales de los votantes en el exterior

	Mujeres	Hombres	Ambos
Lista Nominal de Electores del Distrito Federal Residentes en el Extranjero	5,492	5,290	10,782
Total de votantes	4,022	3,889	7,911
Porcentaje de participación (%)	73.23	73.52	73.37
Edad mediana	37 años	37 años	37 años
Grupo de edad con mayor participación respecto de la Lista Nominal de ese grupo	65 años y más	65 años y más	65 años y más
Grupo de edad con menor participación respecto de la Lista Nominal de ese grupo	18-19 años	18-19 años	18-19 años

Fuente: IEDF.

A pesar de que los ciudadanos del Distrito Federal se registraron en mayor proporción para la elección de jefe gobierno en comparación con la elección presidencial, los niveles de participación no fueron satisfactorios. Por ejemplo, de los 4,190 ciudadanos que se registraron para votar por internet solamente obtuvo su contraseña 74.96 % y votó 62.76. Es decir, 1,551 ciudadanos se registraron y no votaron. De acuerdo con información del IFE, no hay registro del destino de 17,918 sobres-voto, de los cuales tampoco se ha proporcionado información de la proporción que incluía voto postal para jefe de gobierno.

Resultados del voto postal

El mecanismo postal implementado para el proceso de jefe de gobierno atendió los mismos lineamientos establecidos para la elección presidencial. Cuando se realizó el proceso de inscripción a la lista nominal, del 1 de octubre de 2011 al 15 de enero de 2012, el IFE dispuso en el formato de inscripción un recuadro para incorporar a los ciudadanos del Distrito Federal. Con ello, el IFE fue el responsable de enviar, a aquellos ciudadanos inscritos en la lista nominal postal las boletas electorales para jefe de gobierno de 2012 dentro del Paquete Electoral Postal⁸ (PEP) en el periodo comprendido del 16 de abril al 20 de mayo.

Asimismo, el IFE se responsabilizó de la recepción de los PEP, del 16 de abril al 30 de junio de 2012, en el espacio destinado por el Sepomex en las instalaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. En estas oficinas se separaron los sobre-voto correspondientes a la elección de jefe de gobierno y fueron entregados al IEDF.

En el mismo sentido que para la elección federal, se consideraron como votos válidos aquellos recibidos hasta 24 horas antes del inicio de la jornada electoral, es decir, a las 8:00 horas del 30 de junio de 2012. Por ser elecciones concurrentes, el escrutinio y cómputo inició a las 17:00 horas del domingo 1 de julio, en los lugares en los que se instalaron las mesas de escrutinio y cómputo, en presencia de los representantes de los partidos políticos o coaliciones debidamente acreditados. Con ello, se inició el conteo a las 18:00 horas.

Resultados del voto electrónico

En términos procedimentales, el IEDF integró una lista nominal de internet con la que se condujeron los procedimientos propios del mecanismo. En primer lugar, el ciudadano debió generar una contraseña para votar. El IEDF envió correos electrónicos para que los ciudadanos pudieran acceder al Sistema de Contraseñas de Voto —desde el 15 de

⁸ El Paquete Electoral Postal para la elección de jefe de gobierno contenía boleta electoral, sobre para su envío, instructivo para la emisión del voto y devolución del sobre-voto y un disco compacto con las plataformas electorales digitalizadas de los siete partidos políticos con registro.

mayo y hasta las 17:00 horas del domingo 1 de julio— y con su clave de elector generaran la contraseña

Con la contraseña emitida y su clave de elector, los ciudadanos registrados pudieron ingresar desde las 8:00 horas, tiempo de Ciudad de México, del 28 de junio de 2012, para emitir su voto en el sistema que permaneció abierto hasta las 18:00 horas del domingo 1 de julio.

En el diseño del sistema de votación se desplegó una boleta virtual con los partidos contendientes y sus candidatos. En esta, como en cualquier menú de un programa de cómputo, la emisión del voto se realizaba dando clic en la opción de la preferencia política. Una vez emitido el voto la contraseña perdía utilidad, no podía ser usada nuevamente. Un aspecto interesante del sistema es que ubicaba la IP (dirección de ubicación del usuario) y en caso de que esta correspondiera con alguna ubicación en México no se podía ingresar al sistema de votación.

Para garantizar el funcionamiento del sistema el IEDF realizó dos simulacros de votación. El primero, entre el 19 y 20 de abril; el segundo, entre el 7 y 9 de mayo. En estos se hallaron anomalías técnicas que pudieron ser atendidas. Tal es el caso de la relacionada con sistemas de seguridad en internet que detectan el envío masivo de correos desde una sola dirección IP, lo que consideraron como correo masivo o no deseado (*spam*).

Asimismo, dada la novedad del mecanismo, el IEDF dispuso de un centro de atención telefónico, que inició su funcionamiento el 8 de mayo de 2012, ofreciendo soporte técnico las 24 horas, los siete días de las seis semanas que operó el sistema de contraseñas durante el periodo de votación.

Escrutinio y cómputo del voto electrónico

Otro ámbito de innovación del proceso electrónico es el mecanismo de conteo de los votos. Este proceso se realizó en forma automática por medio de una llave electrónica dividida en siete partes (cada una de las cuales fue resguardada por un consejero electoral) y la integración de una mesa de escrutinio integrada por tres ciudadanos insaculados.

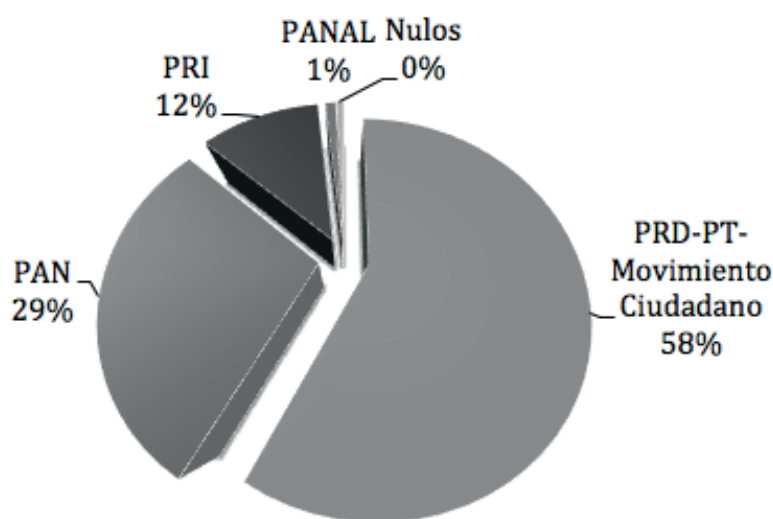
A las 18:00 horas del día de la jornada electoral, en la Sala de Consejo del IEDF se instaló la mesa de escrutinio y uno de sus integrantes fue el encargado de verificar que los consejeros electorales efectuaran el proceso de integración de la llave electrónica para iniciar el cómputo

de la votación por internet. Concluido el trámite, la computadora central dispuso una impresión de los resultados.

Con la impresión, los integrantes de la mesa de escrutinio procedieron a emitir los resultados de la votación; a anunciar en voz alta el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o coaliciones y el número de votos nulos, y a realizar la impresión del acta con los resultados de la votación que fue recabada vía internet. Finalmente, se firmó el acta con los resultados del cómputo y dieron una copia legible de esta a cada uno de los miembros del Consejo General, para ser entregada al secretario de este y proceder al cierre de la mesa de escrutinio.

El resultado de los votos recibidos desde el exterior reflejó coincidencias tanto en la elección a distancia como en la presencial. La coalición conformada por el PRD, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano obtuvo 4,578 votos, seguida del PAN, con 2,273, y de la coalición del PRI y el PVEM, con 927 votos.

Gráfica 1. Resultados de la elección de jefe de gobierno desde el extranjero



Nota: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática, y PT, Partido del Trabajo.

El mecanismo de voto electrónico es un paso hacia la vanguardia del ejercicio de los derechos políticos en México. Esta experiencia permite contar con todas las medidas de seguridad y los controles para garantizar la secrecía y la autenticidad del sufragio, apegarse a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, y garantizar el ejercicio del voto a los ciudadanos que están fuera del territorio nacional.

La elección de jefe de gobierno muestra posibilidades de desarrollo de un sistema mixto. Un modelo que ampliaría las posibilidades para la participación de electores que provienen de grupos con diferencias de carácter socioeconómico y educativo, y a quienes se les debe ofrecer opciones más variadas para incentivar el ejercicio del voto.

El mecanismo de votación desde el extranjero requiere de cambios que conciban un proceso viable, sencillo, menos costoso, moderno e inclusivo. Las medidas de seguridad y las etapas que se establecieron para el denominado voto chilango comprendido en el Acuerdo 69-11 y su anexo técnico y en el procedimiento de votación electrónica por internet proporcionan los elementos de certeza y las herramientas técnicas para el ejercicio del voto en términos de ley.

Con esta modificación sustancial al procedimiento de votación se privilegiará el derecho a votar como un derecho fundamental que, desde una perspectiva garantista, siempre debe tomar en cuenta los mecanismos de mayor amplitud para su protección. Incluso deben considerarse algunas disposiciones que establezcan fórmulas más desarrolladas e inclusivas.

Coahuila

Una reforma electoral aprobada por el congreso local en junio de 2010 contempla la posibilidad de incorporar mecanismos para que los coahuilenses que residen en el extranjero puedan votar. Sin embargo, no se establece el tipo de elección en la cual pudieran votar ni la modalidad para el ejercicio de este derecho. El código electoral solamente se restringe a señalar que el “Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila integrará una Comisión para el análisis de las disposiciones nacionales e internacionales en materia de voto extraterritorial” (Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano

de Coahuila de Zaragoza 2010), con el objetivo de estudiar las modalidades del voto.

En este caso no se define la temporalidad para que la comisión entregue informe alguno ni el periodo en el cual deberán implementarse mecanismos. No había información del avance de los estudios realizados.

Es importante señalar que en Coahuila se ha desarrollado la experiencia en el voto electrónico y se ha utilizado de manera gradual en varios de sus distritos electorales con urnas electrónicas que han tenido efecto vinculatorio en los procesos electorales de 2005, 2008 y 2009 (Téllez 2010, 30). Sin embargo, estos esfuerzos no han conducido a la materialización de este derecho para los coahuilenses que viven en el exterior.

Colima

En la reforma del 14 de junio de 2014 se adicionó en el artículo 8 del Código Electoral del Estado de Colima como obligación del ciudadano votar en las elecciones; para el caso de los residentes en el extranjero el mecanismo será determinado por la LEIPE, reglamentos y acuerdos determinados por el INE. A partir de este texto, el 24 de enero de 2015 el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima determinó generar las condiciones para garantizar el voto de los colimenses en el extranjero. El 31 de enero, en el Acuerdo IEE/CG/A045/2015, se determinaron los lineamientos para el voto desde el extranjero.

De esta forma, Colima se sumó como una de las cuatro entidades que realizaron votación desde el extranjero en el proceso electoral de 2015 y una de las tres que lo hicieron para la elección de gobernador. En los lineamientos señalados se establecieron mecanismos de difusión, mediante información electrónica, portales de internet, uso de redes sociales, y personal en el lugar de residencia de los colimenses en el extranjero, así como la determinación de realizar la votación por internet.

La votación en el caso de Colima, además de haber sido por internet, se realizó en forma anticipada. Los votantes ejercieron su voto entre el 17 y el 31 de mayo, una semana antes de la jornada electoral. Por otro lado, es importante señalar que una variable adversa fue el tiempo

destinado para el registro de votantes, que se realizó del 1 de febrero al 15 de marzo. Con ello, el registro final de electores constó de 169 votantes, de los que participó 66.27 por ciento.

Finalmente, resalta que en esta elección se dio el resultado electoral más cerrado de 2015, en el cual el candidato ganador postulado por el PRI, Partido Nueva Alianza y PVEM obtuvo la victoria con una diferencia de 503 votos sobre el candidato del PAN. El voto de los colimenses en el extranjero aportó 37 votos al candidato ganador, por 21 para el segundo lugar.

Guanajuato

En el proceso de armonización legislativa que vivieron las entidades federativas tras la reforma de 2014, en Guanajuato se publicó, el 27 de junio de ese año, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. En esta se encuentra el Título Quinto, “Del voto de los guanajuatenses residentes en el extranjero”; en el artículo 275, el derecho de los guanajuatenses residentes en el extranjero a votar por gobernador a partir de 2018 (6 transitorio). En el artículo 286 instruye al Consejo General del instituto electoral establecer

las medidas para salvaguardar la confidencialidad de los datos personales contenidos en la lista de votantes guanajuatenses residentes en el extranjero, la cual no será exhibida fuera del territorio estatal.

El artículo 280 establece las posibles modalidades para el ejercicio del voto, que puede ser postal; presencial en embajadas y consulados de gobierno mexicano en el exterior, así como los que el INE acuerde, y vía electrónica.

Guerrero

El 30 de junio de 2014 se publicaron las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en las que se establecen el derecho de los guerrerenses residentes en el extranjero a votar por gobernador y la creación del diputado migrante, a partir de las elecciones locales de 2018 (artículo 19.2).

Ese mismo día se publicó la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. El Capítulo IX, “Del voto de los guerrerenses en el extranjero”, establece que para ejercer el voto por gobernador se ceñirán a lo que dispongan los lineamientos que emita el INE a los OPLE para garantizar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en las entidades federativas que correspondan (LGIPE, artículo 354.2). Sin embargo, el artículo 9 transitorio señala que ese derecho podrá ser ejercido en la elección de gobernador de 2021.

En cuanto a la figura de diputado migrante o binacional establecida en la Constitución del estado solamente se indica que su asignación

corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empata- dos.

El diputado migrante o binacional, será el que ocupe la última fórmula que se asigne, el cual para garantizar el principio de paridad deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político (LIPEG, artículo 17, VIII).

Para el reconocimiento de la condición migrante o binacional deberán acreditarse al menos seis meses de residencia en otro país y domicilio en el estado (LIPEG, artículo 18).

Jalisco

Con la publicación a las reformas constitucionales en Jalisco, el 8 de julio de 2014, se adicionó el inciso e de la fracción segunda del artículo 6, que señala el derecho de los jaliscienses a participar en la vida política del estado y de los residentes en el extranjero para elegir gobernador, dejando a las leyes secundarias la definición de este derecho. Sin embargo, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco publicado el mismo día no contiene ningún elemento para garantizar el derecho al voto de los jaliscienses residentes en el extranjero.

Michoacán

Es el tercer estado con mayor expulsión de migrantes hacia Estados Unidos de América,⁹ con un índice migratorio de 1.8493 (Conapo 2012), y una población estimada en 2.8 millones de ciudadanos en el exterior. El inicio del debate de una reforma que posibilitara a los michoacanos votar en el exterior data de 2003, cuando, en el ámbito nacional, Michoacán era el segundo estado de origen de la población migrante radicada en Estados Unidos de América. “De acuerdo con el Conapo hasta 2003 Jalisco ocupaba el primer lugar en el ámbito nacional con más de 1.3 millones, seguido por Michoacán con un millón 921 mil” (Imaz 2006, 17).

El entonces gobernador de la entidad, Lázaro Cárdenas Batel, envió una propuesta de reforma que incluía el voto para gobernador, para diputados de mayoría y plurinominales de los michoacanos en el extranjero. Esta implicaba una apertura del ejercicio de voto para todos los puestos estatales; sin embargo, no prosperó. Pero la experiencia del voto en el extranjero en el ámbito federal fue factor determinante en las discusiones acerca de la implementación de un mecanismo de votación desde el exterior. El 10 de febrero de 2007, en el Congreso de Michoacán, con una amplia mayoría de 33 votos a favor, se adicionó —igual que en el Cofipe— el Libro Noveno al Código Electoral del Estado de Michoacán, denominado “Del voto de los michoacanos en el extranjero”, el cual contiene un Título Único y cuatro capítulos con 22 artículos.

La influencia del proceso federal quedó plasmada en las incorporaciones al código estatal, pues básicamente son similares. En este caso, el incorporado Libro Noveno señala que la participación electoral de los michoacanos en el extranjero solamente se establece para la elección de gobernador. Nuevamente se refleja la influencia del proceso federal y se señala que el procedimiento se constriñe a la vía postal. De esta forma, para ejercer este derecho los ciudadanos deberán inscribirse a la Lista de Votantes Michoacanos en el Extranjero, con lo que serán dados de baja temporal del Listado Nominal de Electores del

⁹ Zacatecas, Guanajuato, Michoacán y Nayarit (en ese orden) son las principales entidades expulsoras de migrantes hacia Estados Unidos de América.

estado. Finalmente, igual que en el proceso federal, quienes quieran participar deberán tener credencial para votar con domicilio en Michoacán para realizar su inscripción.

Aunque en principio se copiaron los mecanismos y lineamientos establecidos en el proceso federal, la experiencia sirvió para corregir algunos de los defectos que fueron objeto de críticas por considerarse onerosos para el votante, pero que, como se puede ver en los resultados de participación, no resultaron significativos.

Para la elección michoacana el registro de los electores se flexibilizó, por lo que el instituto electoral local puso a disposición formatos de inscripción que podrían ser fotocopiados, o bien impresos de su versión electrónica. En este caso, se eliminó la producción de formatos y de control de folios del órgano electoral. Ello facilitaría su reproducción y obtención. Por otro lado, para la recepción de los documentos se utilizó correo ordinario en lugar de correo certificado (IEM 2008, 8).

Con este marco normativo se realizaron tres procesos electorales con votación desde el exterior, en 2007, 2011 y 2015. En estas experiencias los resultados han mostrado baja participación. En el proceso electoral de 2007, Michoacán fue el primer estado en implementar un mecanismo de votación desde el exterior después de la elección federal de 2006, lo que implicó una inercia favorable para su desarrollo: se contaba con infraestructura, convenios, apoyos federales y materiales, a pesar de la brevedad para organizar las etapas.¹⁰ En contraste, el proceso electoral de 2011 contó con suficiente tiempo para la organización del mecanismo de voto desde el exterior. En esa ocasión la elección se realizó un año antes del proceso federal en perjuicio del posible efecto que genera el interés del voto por el Ejecutivo federal. Finalmente, en la elección de 2015, concurrente con la elección federal para la renovación de la Cámara de Diputados, con la experiencia previa, el consejo estatal presentó en marzo de 2014 el Plan de Trabajo de la Unidad Técnica del Voto de los Michoacanos en el Extranjero. En este se establecieron mecanismos de vinculación y difusión. Aunque la estrategia de comunicación incluye actores académicos, sociedad civil,

¹⁰ Es importante recordar que la reforma electoral se completó en febrero de 2007 y el proceso electoral se realizó en noviembre de ese año.

empresas, clubes, federaciones, confederaciones y asociaciones de migrantes, nuevamente quedó limitado al proceso electoral 2014-2015.

Como se ha señalado, Michoacán es la entidad con el mayor registro de experiencia de voto desde el extranjero, lo que permite ver el grado de participación y establecer comparaciones. En el cuadro 8 se observa que si bien aumentó la inscripción de votantes 262 % entre las elecciones de 2011 y 2015, el porcentaje de participación solamente alcanzó 35.38 % (disminuyó 20 %), lo que nuevamente demuestra el agotamiento del modelo de votación por la vía postal.

Cuadro 8. Comparativo de la participación electoral en Michoacán

	Elección para gobernador en Michoacán			Participación en las elecciones presidenciales de michoacanos en el extranjero	
	2007	2011	2015	2006	2012
Ciudadanos registrados	671	602	1,577	3,368	3,489
Votos recibidos	349	341	558	2,662	2,127
Porcentaje de participación (%)	52.00	56.00	35.38	79.00	60.96

Morelos

En mayo de 2009 se modificó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos (Congreso del Estado de Morelos 2009) incorporando los artículos 239 y 240, que establecen el derecho de los morelenses en el exterior a votar por gobernador. Con la reforma del 30 de julio de 2014 se agregó la facultad de celebrar convenios con el INE para garantizar el voto de los ciudadanos morelenses residentes en el extranjero en la elección para gobernador y, de acuerdo con el artículo 14 transitorio, deberán preverse en el presupuesto del instituto local los recursos necesarios para su aplicación. Esto último es relevante dado que la incorporación de este derecho es vigente desde 2009 y pudo haberse aplicado en 2012; sin embargo, se postergó para los comicios de 2018 debido a la falta de recursos. Con la reforma de 2014 hace mandato de ley la previsión presupuestaria.

Puebla

En el decreto publicado el 29 de noviembre de 2013, que modificó el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se estableció el Título Séptimo, denominado “Del voto de los poblanos residentes en el extranjero”, dentro del Libro Quinto, con sus artículos 324 bis al 324 *nonies*. En esta reforma se señala el derecho de los poblanos residentes en el extranjero a votar por gobernador (CIPEEEP, artículo 324 bis), para lo cual deberán solicitar su registro al listado nominal mediante solicitud firmada y señalar su domicilio en el exterior en los formatos aprobados por Consejo General del órgano electoral (CIPEEEP, artículo 324 ter). Aunque no se especifica el método de votación, el Código señala la facultad de Consejo General para determinar los medios y mecanismos que garanticen la confidencialidad del voto, así como los procedimientos, mecanismos y modalidades correspondientes para que los poblanos residentes en el extranjero emitan su voto (CIPEEEP, artículos 324 bis y 324 *quinquies*).

En 2016 se renovarían la gubernatura del estado por un periodo de un año y 10 meses, con el objeto de armonizar el calendario electoral con los procesos federales. Es decir, del 1 de febrero de 2017 al 30 de noviembre de 2018, por lo que no existía una definición para realizar el proceso de votación desde el extranjero para gobernador.

Querétaro

Una de las legislaciones más generales es la Ley Electoral del Estado de Querétaro modificada el 29 de junio de 2014, que establece en su artículo 7 que

el voto de los ciudadanos con residencia en el extranjero se sujetará a los acuerdos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de acuerdo a las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se ha visto en casos similares en los que la legislación no aclara el mecanismo de votación, es previsible que en la elección de gobernador de 2018 se realizara la votación desde el exterior en función de los acuerdos o convenios que se establezcan con el INE.

Yucatán

De forma similar al caso de Jalisco, en Yucatán los derechos políticos de los residentes en el extranjero únicamente se señalan en el texto constitucional y se restringen al voto por gobernador. La reforma publicada el 20 de junio de 2014 señala en el artículo 7 como derecho de los ciudadanos yucatecos votar en los procedimientos electorales, garantizando el acceso a los residentes en el extranjero. Asimismo, el artículo 15 transitorio del Decreto No. 677, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 24 de mayo de 2006, señala que

las disposiciones relativas al sufragio de los yucatecos residentes en el extranjero, se aplicarán hasta en tanto las condiciones logísticas y presupuestales lo permitan, en función de lo que acuerde y convenga el Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán con el Instituto Federal Electoral; lo cual no podrá materializarse, antes de las elecciones a celebrarse en el año de 2012.

Finalmente, para la renovación de la gubernatura del estado en 2018, ante la falta de incorporación de mecanismos para la votación en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, sería previsible que no se realizara la votación.

Zacatecas

Las estimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) apuntan a esta entidad como la de mayor índice de pérdida de población por el fenómeno migratorio, con un saldo neto de menos de 115.8 personas por cada 10 mil habitantes; por cada 100 residentes del estado uno lo dejó. Por lo que se considera el de mayor expulsión tradicional. Asimismo, en materia de participación política de los residentes en el extranjero también es el primero que estableció un mecanismo de representación, es decir, antes que establecer mecanismos de voto activo se aprobó un mecanismo de voto pasivo.

La experiencia de las elecciones de 2001 fue detonante de un amplio debate que terminó con la elaboración de una ley que establece mecanismos de representación de los mexicanos en el extranjero. El debate tomó fuerza tras la candidatura y elección de Andrés Ber-

múdez Viramontes, apodado *Rey del tomate*, nativo de El Cargadero y con residencia de 28 años antes en la ciudad de Winters, California. A pesar de obtener la mayoría de los votos en la elección, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-170/2001 presentado por el PRI, el TEPJF determinó la revocación de la constancia de mayoría al establecer que no cumplía con el requisito de elegibilidad determinado por su “residencia y vecindad previsto en el artículo 118, fracción III, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas” (SUP-JRC-170/2001).

Inicialmente la llamada Ley Bermúdez buscaba modificar la Constitución de Zacatecas en materia de derechos políticos de los migrantes e incluir el reconocimiento de la residencia binacional o simultánea en lugar del de residencia efectiva e ininterrumpida de un año. Cuando la iniciativa se presentó al Congreso del Estado de Zacatecas se le denominó Ley Migrante, ya que armonizaba la Constitución zacatecana y el Código Electoral del estado en lo que respecta a la calidad de ciudadano zacatecano, adquisición de la ciudadanía, requisitos de residencia y hacerla efectiva con nuevas instituciones a fin de que el derecho a ser votados pudiera ser ejercido en lo inmediato.

En 2003 la LVII Legislatura en Zacatecas aprobó la Ley Migrante, la cual, en su exposición de motivos, buscó reconocer la participación de los migrantes zacatecanos, y aunque no podían votar extraterritorialmente se incorporó un mecanismo de representación, lo que permite que los zacatecanos en el extranjero puedan ser votados para ocupar los cargos a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores.

El primer resultado de estas modificaciones fue un mecanismo de representación en la legislatura local con un mínimo de dos diputados migrantes. Así, los partidos políticos registrarán en el último lugar de su lista plurinominal a un candidato a diputado migrante o con residencia binacional. Una vez contabilizados los votos totales, se les asignará un diputado en esta categoría a los dos partidos con mayor votación, independientemente del lugar que ocupen en la lista plurinominal respectiva (Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas 2003). Así, en Zacatecas cuatro legislaturas han tenido representación de los migrantes (desde la LVII Legislatura hasta la LXI).

Por otro lado, los partidos podrán registrar en sus listas uninominales a otros candidatos, lo cual podría implicar que hubiera más de dos diputados migrantes. Sobre esta base, los zacatecanos con residencia binacional podrían ocupar cargos de presidente municipal, síndico o regidor. La restricción es cumplir el requisito de residencia binacional o simultánea, lo que según la ley se establece cuando se involucran en las actividades sociales y comunitarias de Zacatecas.

La experiencia zacatecana es paradigmática por ser la primera entidad en reconocer mecanismos de representación a la población migrante. No obstante, la demanda por establecer mecanismos de votación desde el extranjero se materializó apenas con la reforma de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas publicada el 6 de junio de 2015.

La legislación establece el derecho a votar por gobernador, lo cual podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con la Ley General de Instituciones y en los términos que determine el Instituto.

Este caso es probablemente el más emblemático, por garantizar los dos principales aspectos de los derechos políticos, el voto activo y el voto pasivo. Muestra las posibilidades normativas para garantizar plenamente los derechos políticos de los residentes en el extranjero.

Consideraciones finales

Migrar no es sinónimo de ausencia, olvido o desarraigo. En el caso de la migración mexicana, los intensos flujos migratorios que en general se experimentan con procesos de circulación continua (en los cuales los avances tecnológicos juegan un papel que fortalece los vínculos con sus comunidades de origen) obligan a ver la migración desde una perspectiva transnacional.

Desde esta se puede comprender el significado que la participación política representa en una gama amplia de procesos que vinculan a los emigrados con sus comunidades. La participación electoral adquiere significado en la medida que permite refrendar su pertenencia. El voto no solamente expresa una posición política, sino que reconstruye la idea del derecho a tener derechos donde sea.

En el estudio de los casos en los ámbitos federal y estatal se observan dos formas distintas de generar condiciones institucionales para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero; por un lado, la protección del derecho a ser representados, como en Chiapas, Guerrero y Zacatecas; por otro, el desarrollo institucional de la vía electoral que, a pesar de las variaciones institucionales, es el mejor termómetro de la participación política a la distancia.

La revisión de los casos permitió corroborar el efecto cascada señalado por Barbosa y Alarcón, particularmente a partir de la reforma política de 2014. En este punto, la reforma que tiende a una fuerte centralización de los procesos electorales también se presenta como una oportunidad para generar condiciones para el ejercicio del derecho al voto con un sentido más amplio y uniforme en las entidades donde se encuentra reconocido.

En este sentido, es importante mantener en el debate la necesidad de consolidar los mecanismos que los institutos electorales han llevado a cabo, con el fin de optimizar los recursos utilizados en la preparación del proceso y que no pueden circunscribirse únicamente al periodo previo al proceso electoral.

Sin embargo, los candados establecidos para garantizar la certeza del proceso no deben ser impedimento para mejorar el trabajo de los organismos electorales en cuanto a la organización y las labores específicas que configuran los elementos del voto, tales como los dispositivos de difusión, los procedimientos de registro de electores y los mecanismos de certeza y secrecía del escrutinio.

La experiencia muestra que el mecanismo de voto postal no garantiza las condiciones de accesibilidad para votantes en el exterior. Los servicios postales en general pueden ser menos confiables, incluso, carecer de capacidad para completar el proceso de envío-recepción de los materiales en los periodos establecidos.

Por otro lado, se debe considerar que el modelo del voto postal adquiere características de voto anticipado, pues los electores lo emiten antes de la jornada electoral, pero el tiempo que puede transcurrir entre el momento de la inscripción y la recepción de su boleta en el exterior puede alcanzar los siete u ocho meses. Estos tiempos desfasados del proceso electoral tienen efectos negativos en los niveles de participación.

La elección para jefe de gobierno mostró posibilidades de desarrollo de un sistema mixto. Un modelo de este tipo ampliaría las posibilidades para la participación de electores que provienen de grupos con diferencias de carácter socioeconómico y educativo, a quienes se les deben ofrecer opciones más variadas para incentivar el ejercicio del voto.

El futuro del voto de los mexicanos residentes en el extranjero se muestra cada vez menos incierto gracias a los mecanismos implementados en el ámbito estatal y a las modificaciones legales para el registro de votantes en el extranjero. Pero queda una materia indispensable que atender: considerar la participación ciudadana más allá de los procesos electorales.

Por último, se debe tomar en cuenta el valor del voto desde el extranjero sin importar el número de votantes. El caso chiapaneco mostró la debilidad de un modelo de registro de electores puesto en manos de actores sin responsabilidad política, además del desdén de las autoridades electorales estatales, federales y nacionales. El riesgo que representó el caso también muestra la necesidad de reforzar controles basados en la desconfianza que desafortunadamente ha brindado resultados exitosos a los procesos electorales en México. La ausencia de controles, la omisión o la grave negligencia de las autoridades situó en riesgo un avance de la democracia mexicana, el voto y la representación de los mexicanos residentes en el extranjero en el ámbito estatal.

Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero

Este capítulo presenta el análisis de las sentencias relevantes de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) de los mexicanos residentes en el extranjero. El objetivo es mostrar el uso de los JDC como un medio y una estrategia política en función de la tendencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) hacia una visión garantista. De esta forma, se puede establecer dicho proceso de judicialización como un mecanismo para ampliar y proteger los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero.

El presente apartado, además, ofrece una breve recapitulación del objeto de la judicialización de la política. Continúa con la descripción del proceso de formación institucional, el cual permite llevar al límite de la judicialización los procesos políticos y presenta la tipología de los contenciosos electorales con el fin de contextualizar y establecer el papel del Poder Judicial en el centro de los procesos políticos, así como la utilización de este como estrategia política.

En el punto siguiente se muestra la evolución del contencioso electoral en México y sus principales modificaciones con las reformas políticas de 1994, 1996, 2007-2008 y 2014; el objeto es evidenciar el cambio institucional que, desde el punto de vista de esta investigación, ha fortalecido al contencioso electoral.

Finalmente, el apartado concluye con la selección de casos relevantes de entre los 496 juicios resueltos por el TEPJF entre 2005 y 2012.

Se incluye un caso que, a pesar de no ser un JDC, en su resolución garantiza el voto de los mexicanos residentes en el extranjero mediante el uso de la votación electrónica por internet. Los casos revisados se clasificaron con base en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 36/2002 de la Sala Superior, que establece que el juicio es funcional para proteger los derechos a votar, ser votado y de asociación. Por lo anterior, los casos se agrupan en aquellos relacionados con el derecho a votar: primero, en torno al mecanismo de votación; segundo, acerca del registro de los electores, y tercero, en los derechos de los militantes residentes en el extranjero. Finalmente, se presenta una selección de juicios relevantes que, a pesar de sus resoluciones, no garantizaron un mayor o mejor ejercicio de los derechos políticos —ya sea por sus votos particulares o por sus contextos—, por lo que dejaron sembrada en la opinión pública la necesidad de reformar la legislación en la materia.

Como se señaló en el capítulo inicial de este trabajo, la judicialización de la política sugiere, en primer lugar, la presencia de procesos y decisiones judiciales con un impacto político o social. En segundo lugar, es la manifestación de las controversias sociales o políticas al ser cada vez mayormente solucionadas en las cortes. Por último, es la consecuencia del proceso por el cual los actores políticos o sociales establecen estrategias jurídicas a fin de invocar la participación de las cortes, buscando así obtener ventajas políticas.

Este proceso de judicialización de la política es el reflejo de la legitimidad que adquieren los mecanismos institucionalizados en el Estado para resolver conflictos de acuerdo con las premisas de protección de derechos, del debido proceso y de la capacidad de exigibilidad legal del ejercicio del gobierno. Como señala José Ramón Cossío, es

la necesidad de encontrar imparcialidad en momentos de fricción y desconfianza con el fin de evitar una lucha abierta, hace que los actores políticos no reparen en ocasiones en aquello que implica trasladarle funciones a un órgano no constituido democráticamente, con el fin de que determine la constitucionalidad de las decisiones de los órganos representativos (Cossío 1997).

En América Latina, la reforma de los poderes judiciales se convirtió en un tema recurrente en la última década del siglo xx. Estas reformas han estado presentes, especialmente, en los procesos de transición en

los cuales se han aprobado cambios constitucionales radicales y que han buscado incrementar la capacidad de acción del Poder Judicial.

En general, las reformas políticas han centrado su atención en transformar las cortes supremas y los tribunales constitucionales, donde existen; dichos cambios han modificado la administración de la justicia al crear instituciones judiciales especializadas. Los estudios especializados señalan la importancia de un Poder Judicial fuerte como parte del proceso de democratización¹ y algunos se han enfocado en describir las experiencias particulares de cada caso.²

El proceso de transformación de la justicia electoral en México refleja las condiciones en que el Poder Judicial se ha involucrado en el arbitraje de los asuntos políticos, así como en la judicialización de los conflictos en la materia. Su participación en la escena política también permite un cabal medio de protección de los derechos políticos que, como derechos fundamentales, deben ser objeto de protección por los tribunales constitucionales.

Contencioso electoral-justicia electoral

Los procesos electorales, en este marco, son el espacio político cuyos medios de resolución de conflicto se encuentran reforzados por los medios judicializados, es decir, por instituciones contencioso electorales. De acuerdo con José de Jesús Orozco Henríquez:

¹ Es importante recordar que, como señalan O'Donnell y Schmitter (1998), el proceso de transición comprende procesos de negociación que son calificados como institucionalización, la cual implica el reconocimiento legítimo y positivizado (en leyes constitucionales) de las reglas y procedimientos; en ello se pueden observar cambios graduales y profundos de la organización institucional, y cuyo desenlace se presenta en la instauración de un arreglo institucional con normas y valores reconocidamente democráticos. En esta base pueden encontrarse diversos trabajos —(Stotzky 1993; L. Cole 2002; González Amuchastegui 2002; Agüero y Stark 1998; Mainwaring y Welna 2003)— que describen la importancia del Poder Judicial y sus características en el proceso de transición en América Latina.

² Existe una amplia bibliografía que recoge experiencias y retos del Poder Judicial en diversos países. De Chile se pueden señalar los ejemplos de Montoya y Pereyra (2000) en el caso Pinochet y un estudio acerca de la política judicial (Verdugo 1992). Para los casos centroamericanos se han presentado diversos informes y publicaciones —(López Álvarez 1999; Mora Mora y Solís Zelaya 2003; Rosenn 1990)—.

Es frecuente que en la literatura jurídico-electoral y política por *contencioso electoral* se aluda —en un sentido amplio, que es su acepción más difundida— a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones, a efecto de corregir eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (Orozco 2007, 1153).

Estas instituciones pueden catalogarse según el tipo de recursos con los cuales se controla la regularidad y los procedimientos de los actos. Así, se puede hablar de un contencioso de índole político cuando los órganos legislativos —una parte de estos o una comisión especial de los mismos— tienen el poder para validar, revisar o examinar la legalidad de los actos regulares del proceso electoral y en los que recaiga la revisión de impugnaciones al proceso e incluso al resultado de este.

De acuerdo con Orozco, en el principio de división de poderes se puede encontrar la explicación histórica de este tipo de instituciones, y es que

en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del legislativo frente al ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia; asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial consistente en la resolución técnico jurídica (Orozco 2007, 1157).

La segunda institución electoral se refiere al contencioso administrativo. Este se identifica por la existencia de un órgano electoral responsable de la dirección, organización, administración y vigilancia de todo el proceso electoral. Como su nombre lo indica, tiene una naturaleza meramente administrativa; sin embargo, es el único que conoce y decide en forma definitiva todas las controversias e impugnaciones que se presenten a causa de los procesos electorales.

El contencioso administrativo, aunque pueda detentar funciones jurisdiccionales (por ser el órgano que decide en última instancia) o reglamentarias, es una institución que no pertenece a las estructuras

del Poder Judicial ni a las del Poder Legislativo, y, por lo regular, se configura en forma autónoma del Ejecutivo.³

En esta taxonomía institucional, el tercer organismo corresponde al contencioso jurisdiccional. A diferencia de los anteriores, este tiene estructuras judiciales y se presenta como un tercero imparcial. Es importante señalar que los contenciosos no necesariamente se encuentran en una forma orgánica en la conformación del Poder Judicial, ya que también pueden, por sí mismos, constituir una estructura diferenciada de los poderes tradicionales.

Por lo anterior, es posible señalar que se establece una división en el conjunto de las instituciones del contencioso electoral judicial. Por un lado, están aquellos en los que la institución resuelve en forma definitiva e inapelable⁴ debido a su separación respecto de los tres poderes tradicionales. Por el otro, se encuentran las instituciones que pertenecen a las estructuras del Poder Judicial y cuyas resoluciones son susceptibles de revisión por un órgano supremo constitucional.⁵

Finalmente, se encuentran los contenciosos de carácter mixto. Este tipo de diseño institucional combina recursos e impugnaciones que se pueden presentar ante órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos, en el que Orozco plantea divisiones. En primer lugar, están aquellos que combinan recursos ante instancias administrativas o jurisdiccionales y políticas; este diseño “contempla la posibilidad de interponer impugnaciones ante el correspondiente órgano electoral administrativo autónomo y, ulteriormente, ante algún órgano político” (Orozco 2007, 1185).

Es importante no confundir los casos en los que se contempla que las instancias políticas conozcan de la resolución final de los órganos electorales (administrativos o jurisdiccionales) para proceder a la formalidad de la proclamación a que diera lugar. Aunque el órgano político conoce de la resolución no realiza un examen de la misma; por lo tanto, no la modifica o revoca.⁶

³ José de Jesús Orozco Henríquez (2007) señala, en su estudio comparado, que Nicaragua es el único caso en América Latina.

⁴ Estos son los casos de Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Uruguay en América Latina.

⁵ Es el caso de Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay.

⁶ En el caso de la elección presidencial en México, de acuerdo con el artículo 74 constitucional, la Cámara de Diputados tiene atribuciones para “expedir el Bando Solemne para dar a co-

También existen contenciosos mixtos en los cuales las resoluciones del órgano electoral administrativo son susceptibles de revisión por un órgano jurisdiccional. En estos casos

se prevé una dualidad de órganos especializados, autónomos entre sí, a uno de los cuales se encomienda propiamente lo administrativo, esto es, la organización, dirección y vigilancia de los procedimientos electorales, y al otro la resolución de las impugnaciones jurisdiccionales en contra de los actos de aquél (Orozco 2007, 1180-1).

La historia de las instituciones contenciosas en materia electoral en México tiene una larga tradición que, para Fernando Ojesto (1998), puede remontarse al final de la vida colonial. Así, la compleja herencia institucional sienta las bases para comprender la ausencia y posterior evolución de los mecanismos de protección a los derechos políticos. Con base en las clasificaciones establecidas, es posible distinguir al menos cuatro formas que las instituciones han tenido en el país.

Contencioso electoral en México

La primera clasificación del contencioso electoral en México tenía como características la calificación política. El Poder Legislativo tuvo la responsabilidad de calificar y validar los procesos electorales, desde 1812 hasta 1985, con diversas variantes. Una constante de esta primera etapa fue la ausencia de mecanismos de protección a los derechos políticos mediante la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de incompetencia de origen.

El primer texto constitucional en México, de 1824, continuó con la tradición de la Constitución de Cádiz de 1812, dejando en manos de la Cámara de Diputados todo lo referente al contencioso electoral. Se definía que “el Poder Legislativo era el único que tenía facultades, no sólo para calificar en última instancia las elecciones, sino

nocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” (CPEUM, artículo 74). Lo anterior no implica que la Cámara tenga facultades para modificar o revocar la resolución y es una función más protocolaria.

para interpretar las leyes declarándolas conformes o no a la constitución” (Ojesto 1998, 408).

Aún con la transformación del control de constitucionalidad y los actos de la autoridad incorporados por la Constitución de 1857⁷ en el juicio de amparo como mecanismo protector de los derechos individuales y de control al poder político, el Poder Judicial no tuvo una posición definitiva acerca de su participación en los procesos electorales.

El punto más importante fue la tesis Vallarta, que implicó que la Corte no atendiera las peticiones de amparo en materia electoral y estableciera que los derechos políticos no eran derechos que fueran atendibles por esta vía. El argumento central señalaba que:

La Corte en su calidad de Tribunal no puede más que administrar justicia, más que confrontar el acto reclamado con el texto constitucional que se dice violado por él, para de ahí deducir si es o no procedente el amparo: entrar aquí en aquellas consideraciones políticas es exponerse a sacrificar los intereses permanentes de la Justicia a las exigencias veleidosas de la política es desnaturalizar las funciones augustas de este Tribunal (Lozano 1894, 77).

La desafortunada conclusión de la posición de la Corte en el siglo XIX se ha mantenido y las instituciones posrevolucionarias, en el marco de un sistema político dominado por un partido hegemónico, sostuvieron esta postura que les permitió alejarse de disputas políticas que pusieran en riesgo al sistema. Aunque los derechos políticos no son materia de amparo, como se verá en este capítulo, existe en la actualidad un mecanismo para hacerlos justiciables.

Con la reforma política de 1986 el diseño de la justicia electoral se modificó y se estableció un contencioso electoral de carácter mixto. Este nuevo contencioso se originó con la creación de un tribunal

⁷ Véase Tena (1972). El artículo 101 de la Constitución de 1857 señalaba: “Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite;
I. Por las leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
II. Por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
III. Por las leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal” (CPEUM, artículo 101).

administrativo, que tenía facultades de revisión en primera instancia, aunque el Legislativo mantenía la decisión final. Como señala Ojesto

las resoluciones que dictara ese tribunal en contra de los resultados electorales, no podían declarar la nulidad de las elecciones y sólo podían advertir a los Colegios Electorales las irregularidades que pudieran ser trascendentes en la calificación comicial, los cuales, en última instancia resolvían esos cuerpos políticos (Ojesto 1998, 421).

El Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) fue el primer intento de un órgano especializado en justicia electoral; sin embargo, sus limitaciones, en términos de sus resoluciones, tampoco permitieron que esta figura sirviera para la protección de los derechos políticos y se mantuvieran como no derechos.

En la reforma de 1989, el Tricoel se transformó en un órgano jurisdiccional autónomo, llamado Tribunal Federal Electoral (Trife). El sistema mixto del contencioso electoral se mantuvo, pero ahora con la combinación de un órgano jurisdiccional y otro político.⁸ Se incorporaron los recursos de revisión (RRV), de apelación (RAP), de reconsideración (REC) y el juicio de inconformidad (JIN), lo cual potenció la constitución de una jurisdicción electoral especializada.

En todo este proceso, resalta la progresiva *judicialización* de la política, lo que expresa bien la íntima relación que hay entre el proceso de construcción democrática del país y la búsqueda por consolidar un efectivo Estado de Derecho. La creación del Tribunal Federal Electoral y su posterior conversión en una institución autónoma y de pleno derecho con la consecuente desaparición de los Colegios Electorales, así como la consolidación de una dinámica procesal con recursos, actores y etapas bien definidos, representa en este sentido un avance fundamental en la ruta por hacer del principio de legalidad el referente esencial en el trato y la competencia entre los actores políticos (TEPJF 2002, 328).

A pesar del avance que significó este modelo de contencioso electoral, quedaron pendientes el control de constitucionalidad de las leyes electorales y la protección efectiva de los derechos políticos.

⁸ Con esta modificación el Poder Legislativo calificaba la elección presidencial y el Tribunal Federal Electoral la legislativa.

En este marco, la justicia electoral tuvo su mayor transformación con las reformas constitucionales de 1994 y 1996, cuyo resultado es el contencioso electoral actual, que continúa con un carácter mixto pero que, en primera instancia, depende de un órgano administrativo autónomo, y, en segunda (y definitiva), de un órgano jurisdiccional.

Reforma de 1994 al Poder Judicial

En el texto constitucional de 1917 se establece una división formal de poderes con mecanismos de control mutuo, de pesos y contrapesos; sin embargo, las condiciones políticas de la mayor parte del siglo XIX atrofiaron esta relación, en particular, el Poder Judicial se encontró en la situación de mayor desventaja. De acuerdo con Pilar Domingo (2000), la independencia que ha adquirido el Poder Judicial en el proceso de transición refleja la multiplicidad de revisiones constitucionales, así como el establecimiento de una estructura política que sostenía el ejercicio del poder por parte del partido hegemónico. El resultado fue la

ausencia de un sistema real de división de poderes, la estrategia racional de los jueces de la constitucionalidad fue la de no marcar límites “incómodos” al todopoderoso Ejecutivo. Esta estrategia se tradujo en un conjunto de tesis y criterios jurisprudenciales, que prácticamente vaciaron de contenido algunos de los derechos fundamentales del ciudadano (Magaloni y Zaldívar 2007, 116).

En respuesta tanto a un clima político enturbiado por la violencia, la inseguridad y las acusaciones de corrupción en el Poder Judicial, así como por asesinatos políticos, el entonces presidente Ernesto Zedillo presentó, en 1994, uno de los proyectos de mayor alcance en la historia política de México (González 1995). Así, la reforma al Poder Judicial implicaba modificaciones a 27 artículos constitucionales y una nueva ley orgánica, lo cual tendría como resultado un nuevo diseño institucional, independencia real y capacidad de control constitucional de la SCJN. Esta reforma puede considerarse decisiva en el balance de poderes en México, ya que su impacto político sería en el desarrollo de mecanismos judiciales de calificación electoral y de protección de los derechos políticos.

La reforma de 1994, en primer lugar, cambió de 26 a 11 la cantidad de ministros de la SCJN,⁹ regresando al número original contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917; aunado a ello, se redujo el número de salas, de cuatro a dos. En segundo lugar, se modificaron las formas de nombramiento de los ministros: antes de la reforma, el presidente nombraba a un candidato para cada vacante en la Suprema Corte y la Cámara de Senadores aprobaba la nominación por votación de mayoría simple; después de la reforma, el Senado —mediante votación de mayoría calificada (es decir, dos tercios de la Cámara)— elige a un ministro de una lista enviada por el Ejecutivo, la cual está conformada por tres candidatos.

Se incluyeron nuevos elementos que, sin alterar el principio de inmovilidad, cambiaron la regla de temporalidad sin establecer lógicas sexenales. Se eliminó el carácter vitalicio del nombramiento como ministro de la SCJN y se introdujeron medios de sustitución de los ministros en forma escalonada, con designaciones de 15 años. Además, se hicieron más rigurosos los requisitos para ser nominado como ministro y se exigió un mayor perfil profesional, con un mínimo de 10 años de experiencia legal. Los candidatos también se enfrentan a entrevistas con el Senado y se estableció como requisito no haber tenido cargos políticos importantes al menos un año antes de su nombramiento.¹⁰

El nuevo diseño institucional involucró la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), un cuerpo que centra sus actividades en las funciones administrativas del Poder Judicial (Aguinaco 1997, 27). Sus tareas se centran en aplicar políticas, normas y lineamientos orientados a regular la administración, vigilancia, disciplina y carrera

⁹ Para lograr el propósito de la renovación completa del Poder Judicial, todos los ministros fueron forzados a renunciar y, en consecuencia, fueron jubilados, lo que, a decir de Jiménez Remus (1997), generó controversia, al equipararse con un “golpe de Estado judicial”.

¹⁰ “Otro elemento importante que se agregó con las reformas de diciembre de 1994 fue el de los impedimentos para desempeñar ciertos empleos o cargos, al concluir los ministros, magistrados y jueces sus funciones como tales. Un primer impedimento es no poder actuar como patrones, abogados o representantes en cualquier proceso que siga ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, dentro de los dos años siguientes a la fecha de retiro [...] un segundo impedimento, consiste en que los ministros de la Suprema Corte también quedan imposibilitados para ocupar puestos [...] dentro de los dos años posteriores al a fecha de su retiro, para evitar que la Corte se convirtiera en una especie de reserva o ‘barrera política’ con puertas revolventes para permitir el flujo y reflujo de y hacia los cargos referidos” (Rodríguez Lozano 1997).

judicial,¹¹ con excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral. El CJF se constituye con siete miembros: su presidente (quien también preside la Suprema Corte); tres consejeros designados por el Pleno de la Corte (seleccionados entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito); dos consejeros designados por el Senado, y uno por el presidente de la república.

La Corte retuvo algunas funciones administrativas de menor importancia, como la responsabilidad de compilar y publicar las resoluciones judiciales, y la presentación de los candidatos para formar el Tribunal Electoral, los cuales son elegidos por el Senado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Esto refleja un esfuerzo por establecer nuevas estructuras de resolución de conflictos políticos en un contexto de mayor heterogeneidad de representación política.

De acuerdo con Magaloni (2003) y Héctor Fix-Fierro (1998), esta reforma tuvo consecuencias para contener las constantes crisis políticas, logrando que los jueces adquirieran independencia del sistema político tras modificar la relación de cerca de tres cuartos de siglo en la que “la Suprema Corte cuidadosamente evitaba cualquier conflicto mayor que la involucrará con temas sensiblemente políticos”.¹²

Es importante señalar que el contexto de esta reforma responde al empoderamiento de los partidos opositores. Así, cuando estos alcanzaron espacios de poder, los mecanismos de solución de conflictos cambiaron, y el presidente dejó de ser el encargado de resolver las disputas entre los diferentes actores políticos por el control que ejercía en su partido y en los poderes locales. Incluso, este cambio dotó a

¹¹ “Esta instancia resuelve sobre la designación —a través de concursos de oposición—, la adscripción, la ratificación y la remoción —mediante la resolución de quejas administrativas y denuncias—, de magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. El Consejo está facultado para expedir acuerdos generales sobre su funcionamiento. El pleno de la Suprema Corte de Justicia los puede revisar y, en su caso, revocar, así como solicitar al Consejo la emisión de acuerdos que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal” (CJF s. f.).

¹² Pilar Domingo (2000) detalla la historia de los cambios legales en la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la reforma de 1994 y expone una discusión acerca de la función política que desempeña el Poder Judicial en un sistema de partido dominante. Por su parte, Héctor Fix-Fierro (1998) plantea una evaluación de los primeros años de la reforma y el papel crecientemente político de la Suprema Corte.

las dirigencias partidistas de la capacidad de cuestionar la constitucionalidad de las leyes.

En adelante, se busca que la solución a los conflictos políticos corresponda a instancias de resolución dotadas de legitimidad en razón de que lo que se estima su imparcialidad respecto a la totalidad de los actores políticos, y dada la objetividad que se supone ha de mantener en la interpretación de las normas jurídicas con el fin de no dar lugar a “su propio juego” político (Cossío 1997).

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, estas se pueden presentar en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión y pueden ser iniciadas por el equivalente a 33 % de los miembros de alguno de los cuerpos legislativos (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) y por las dirigencias de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE).

En términos políticos, Sartori (2007, 167-224) señala que en un sistema democrático la regla de la mayoría es el mecanismo utilizado para la toma de decisiones, pero esta (por más numerosa que sea) no puede silenciar a las minorías y, al final, deberá tomar en cuenta sus opiniones.

Desde una perspectiva jurídica, dicha acción tiene por objeto establecer mecanismos de control y regularidad constitucional,

se trata del establecimiento de la concordancia o no de uno o varios conjuntos de normas con una o varias normas o conjuntos de normas. En el caso de la regularidad constitucional, las normas que sirven de criterio de comparación son las de la Constitución y la determinación de su extensión constituyente, simultáneamente, la delimitación de las normas que constituyen el otro término: las que son el objeto del examen de la regularidad.

Por lo que respecta a la solución de contradicciones en tesis jurisdiccionales, esta reforma tiene como consecuencia que la orientación y regulación de las determinaciones del órgano jurisdiccional electoral están sujetas por el Pleno de la Suprema Corte. Esta decisión se suscribe en el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), que señala obligatoria la jurisprudencia del Pleno de la Corte

para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable (LOPJF, artículo 235).

Finalmente, como señala Sánchez Gil (2004, 215), aunque la reforma de 1994 no estipuló las características de los mecanismos de control constitucional, la interpretación de la SCJN ha definido un control concentrado y no se encuentra distribuido entre los distintos organismos judiciales. De esta forma, “ratificó la vigencia de la posición tradicional de nuestros tribunales sobre el control difuso, en el sentido de proscribirlo de nuestro sistema de control constitucional”:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este alto tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto.¹³

¹³ Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

A pesar del avance que representa la reforma de 1994, su mayor limitación fue la inclusión de una prohibición explícita para que la Suprema Corte pueda, mediante los mecanismos de controversia constitucional o de inconstitucionalidad, revisar la constitucionalidad de las leyes en materia electoral. Con ello, la oposición carecía de mecanismos para cuestionar jurídicamente la validez de las leyes electorales.

Reforma política de 1996

La reforma política de 1996¹⁴ removió en forma parcial los límites de la SCJN para revisar la inconstitucionalidad de las leyes electorales.¹⁵ Esta reforma atendió las competencias de la Suprema Corte para resolver acciones de inconstitucionalidad y solucionar tesis jurisprudenciales en materia electoral, y su modificación rompió con la tradición jurisdiccional que negaba la posibilidad de conocer controversias en estas materias por parte del Poder Judicial de la Federación, como señala Cossío:

Ante una situación así, parece que una vía importante de determinación de reglas será mediante la resolución de conflictos concretos, de ahí que pareciera que a la Corte, en tanto órgano que realiza funciones de control constitucional, debe corresponder un papel determinante en la institucionalización del cambio. Los modos como la Suprema Corte puede intervenir de manera directa en los procesos políticos es

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, tesis P./J. 74/99, p. 5.

¹⁴ La reforma política (Gómez 1997; Andrade Sánchez 1997; Becerra, Salazar y Woldenberg 2000) abrió espacios de la arena política (Cansino 2000; Becerra, Salazar y Woldenberg 1997) como la reorganización del Poder Legislativo (L. Salazar 1999; Moctezuma Barragán 1999) en materia de redistribución de los 300 diputados de mayoría y la reasignación de la fórmula plurinominal; la reforma política del Distrito Federal en la que se establecieron los mecanismos para elegir al jefe de gobierno y jefes delegacionales; mayor independencia del Instituto Federal Electoral (Cárdenas Gracia 2000), así como el incremento de la participación en los medios de comunicación e incremento al presupuesto público de los partidos políticos (Crespo 2001), particularmente en los de oposición (Meyenberg 2001).

¹⁵ En este contexto, para las elecciones de 1997, se consideró la revisión de las leyes electorales que afectarían a estos procesos. Con las salvedades para aquellos que interpusieran recursos, tendrían 15 días desde su publicación para hacerlo, y la Suprema Corte, 15 días para responder. Después de esa coyuntura se reinstalarían los términos originales de 30 días como límite para interponer un recurso.

a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad e, indirectamente, a través del juicio de amparo. En el caso de las controversias se trata de juicios encaminados a preservar la distribución de competencias entre los órganos de un mismo orden normativo, o entre diversos órdenes jurídicos. [...] En el caso de las acciones, también se presenta un severo control de la política, aun cuando posiblemente sea aún más directo. En efecto, dado que se permite que las minorías parlamentarias o los partidos políticos impugnen normas generales aprobadas por las mayorías, se está confiriendo la posibilidad de que los primeros controlen la política general que los segundos pretenden introducir como contenidos normativos (Cossío 1997).

La implicación política de estos cambios es el establecimiento de garantías que ofrece la revisión de un órgano jurisdiccional al Poder Legislativo. Este proceso sustituye la supremacía parlamentaria del Estado legislativo (Schmitt 2001, 271-87) por la construcción del Estado constitucional (Häberle 2001, 149-62), en el cual los poderes y los actores políticos se sujetan al imperio de la norma fundamental. De este modo, institucionalmente, se sustituyen los colegios electorales legislativos por tribunales especializados.

El resultado de la reforma fue la constitución de una jurisdicción electoral especializada que incluyó asuntos pendientes como la calificación de las elecciones, la revisión de los actos de las autoridades locales responsables de organizar y validar los comicios en las entidades federativas, el control constitucional de las leyes electorales y la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos.

Los artículos 41, 60 y 99 de la CPEUM señalan el establecimiento de las autoridades electorales. Una de ellas es el Instituto Federal Electoral, órgano administrativo integrado por consejeros electorales —ciudadanos independientes del gobierno y sin militancia política— que son nombrados por la Cámara de Diputados. La otra, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es el órgano especializado del Poder Judicial y se configura como la autoridad jurisdiccional máxima en materia electoral.

Debido a esta reforma, el TEPJF se estructuró con una Sala Superior y cinco salas regionales (una más que su institución antecesora, el Trife), las cuales corresponden con las circunscripciones plurinominales. La Sala Superior se compone con siete magistrados, cuyo presi-

dente es electo de entre sus integrantes. El entonces nuevo¹⁶ artículo 99 constitucional se redactó con nueve fracciones, de las cuales resaltan la eliminación del principio de autocalificación parlamentaria, los mecanismos de impugnación contra actos de autoridad y cómputo de resultados electorales, y finalmente, la incorporación de un mecanismo de protección de los derechos políticos.

La incorporación de este nuevo elemento de protección de derechos inclusive responde a los cuestionamientos de los organismos regionales de protección de derechos humanos, tal como lo señala Leonel Castillo:

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al emitir los informes 8/91 y 01/90, donde se consideró de manera coincidente, que el Gobierno de México debía cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna, a fin de garantizar, de manera efectiva, el ejercicio de los derechos políticos y brindar un recurso sencillo, rápido y efectivo, del cual conocieran tribunales imparciales e independientes, para que los afectados pudieran hacer vales sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial (Castillo 2004, 112).

Al conjunto de reformas se incorporó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), fortaleciendo así al nuevo Tribunal Electoral. Esta ley regula todo el sistema de recursos, lo que ratificó su jurisdicción relacionada con la determinación y la aplicación de sanciones a los responsables de transgredir la normatividad electoral.

El fortalecimiento del TEPJF en relación con los medios de impugnación se refleja en tres principios centrales. El primero es el principio de legalidad, el cual garantiza que la actuación de las autoridades electorales se encuentre en estricto apego a las disposiciones establecidas en la ley, de tal manera que no se presenten conductas arbitrarias al margen del texto normativo. El segundo es el principio de constitucionalidad que le permite al Tribunal revisar que las leyes, los reglamentos y la normatividad en general, así como los actos y las resoluciones electorales en particular, se sujeten invariablemente a lo previsto en la

¹⁶ El artículo 99 constitucional establecía los mecanismos para procesar las renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Constitución federal, en armonía con los derechos político-electorales de los ciudadanos y fundamentales vinculados con su ejercicio. Finalmente, el principio de definitividad, el cual establece que el proceso electoral se integra por una serie de actos sucesivos para lograr la renovación de poderes; argumenta que la manera más eficaz para que el proceso pueda avanzar de forma consistente es que exista definitividad, es decir, firmeza en cada una de sus etapas.

La ley establece las normas generales aplicables a todos los recursos en cuanto a requisitos, competencia, plazos y términos, legitimación y personería, causas de improcedencia, pruebas, sustanciación, resolución, notificaciones y otros más, que serán explicados en esta obra. Además, prevé ciertos lineamientos particulares para cada medio de impugnación, que son los siguientes.

- 1) Recurso de revisión. Garantiza la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
- 2) Recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración. Garantizan la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
- 3) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 4) Juicio de revisión constitucional electoral (JRC). Garantiza la constitucionalidad de los actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante estos.
- 5) Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral (JLI).
- 6) Recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (agregado en las reformas políticas de 2008 y 2014).

Los medios de impugnación pueden ser divididos, de acuerdo con Orozco (1998, 451-2), por el momento en que se deben incorporar sus recursos, es decir, fuera de los tiempos electorales y durante el proceso electoral.

En la primera clasificación se encuentran los que se pueden interponer fuera de los tiempos establecidos en los procesos electorales, tales como el RRV, el RAP y el JDC. En la segunda, están aquellos que se incorporan durante el proceso electoral, que a su vez se subdividen en dos grupos: en el primer caso, aquellos que corresponden con el proceso de preparación de la elección o previos a la jornada electoral, como el RRV, el RAP y el JDC; en el segundo, todos aquellos que se interponen durante la etapa de resultados y la declaración de validez de la elección, tales como el JIN y el REC.

Reforma política 2007-2008

El resultado de la elección de 2006 planteó, nuevamente, dudas y cuestionamientos acerca de la integridad de las instituciones electorales, así como de los mecanismos que deben garantizar la equidad entre los partidos. A decir de Lorenzo Córdova

provocó que todas las inconsistencias del diseño legal, por un lado, y las actuaciones de los actores políticos a lo largo de los meses previos a las elecciones, por el otro, cobraran una relevancia inusitada (Córdova 2008, 57).

De igual forma, en ese proceso, otro de los temas de discordia pos-electoral fue la centralidad que adquirieron las estrategias de campaña en los medios de comunicación.

La reforma política de 2007-2008 puede comprenderse por la necesidad de adecuar las condiciones legales en las que se llevaban a cabo los procesos electorales, pues la alternancia política era una realidad distinta a la existente en 1996. Además, el complejo escenario de disputa generado en la elección de 2006 llevó al límite a las instituciones democráticas. Finalmente, por el uso y la participación de los medios de comunicación.

A finales de 2007 se modificó la CPEUM y a principios de 2008 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Debido a la reforma constitucional, se renovó por completo el Consejo General del IFE y se estableció su renovación escalonada y, con el nuevo Cofipe, se incorporaron 53 atribuciones al IFE fun-

damentalmente destinadas en materias de comunicación política, fiscalización a los partidos políticos y de organización de la autoridad electoral.

En las discusiones de esta reforma el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) plantearon la desaparición del TEPJF y de los tribunales locales para dejar su lugar a un solo órgano jurisdiccional: el Tribunal de Justicia Electoral. La propuesta implicaba que este tuviera jurisdicción nacional y subnacional para resolver todas las impugnaciones; sin embargo, la reforma determinó la permanencia de las entonces cinco salas regionales.

Esta reforma al Tribunal Electoral amplió las facultades para no aplicar leyes que fueran contrarias a la Constitución ante casos específicos y dotó a la Sala Superior de jurisdicción para revisar las sentencias de las salas regionales que inaplicaran leyes mediante el REC.

Respecto a la relación entre autoridades electorales, las salas del TEPJF fueron habilitadas para ser competentes a fin de revisar las resoluciones de los procedimientos sancionadores emitidas por el IFE por medio del RAP.

Uno de los puntos medulares de esta reforma lo constituyó el tema de la comunicación política, cuyo objetivo se centró en regular el acceso de los partidos políticos y de las autoridades electorales a los medios de comunicación, imposibilitando a los partidos para comprar tiempo en los medios. En materia de justicia electoral, con un enfoque en la comunicación política, se creó el procedimiento especial sancionador (PES), por el cual se puede recurrir a las decisiones del IFE para prohibir, en materia de publicidad electoral, la transmisión o difusión de contenidos que realicen expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos o que calumnien a las personas, así como de publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) durante las campañas electorales federales y locales. Finalmente, se agregaron causales de nulidad de las elecciones por violación a los principios constitucionales debido al rebase del tope de gastos de campaña y por utilizar fuentes de financiamiento ilícitas.

Reforma política de 2014

Los principales cambios generados por esta reforma se encuentran en las facultades, atribuciones y conformación de los órganos administrativos electorales, siendo el más relevante la transformación del Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral (INE), al que se le brindaron mayores facultades, con capacidad para ejercer en toda la república, y retoma algunas de las competencias designadas a los organismos locales.

Constituye un cambio del régimen electoral al derogar el Cofipe y, en su lugar, publicar un nuevo conjunto de leyes electorales, conformado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General en Materia de Delitos Electorales, así como la actualización de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En resumen, se pueden definir los principales cambios de la reforma política de 2014 en los siguientes puntos:

- 1) Establece un sistema de elecciones con dos órdenes: nacional y subnacional.
- 2) Mantiene la diferenciación de los órganos electorales en administrativos y jurisdiccionales.
- 3) Establece un modelo único de fiscalización.
- 4) Estipula un método general de asignación de escaños de representación.
- 5) Es proporcional, con criterios de sobre- y subrepresentación.
- 6) Incorpora y regula las candidaturas independientes.
- 7) Modifica los procedimientos para imponer las sanciones, en específico, del PES.
- 8) Profundiza en el modelo de comunicación política aprobado en la reforma de 2008.
- 9) Establece nuevas reglas de operación del financiamiento público para partidos y candidatos.
- 10) Los partidos políticos deberán garantizar 50 % de las candidaturas para un mismo género en el ámbito legislativo federal y local.

En el ámbito de la justicia electoral federal, las dos modificaciones mayores fueron el incremento de las salas regionales, que pasarán de

cinco a siete, y el surgimiento de la Sala Regional Especializada, que será la responsable de resolver el PES. A diferencia del INE, estas modificaciones al TEPJF no requirieron una reforma constitucional, bastó una modificación legal a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El incremento será gradual, ya que la Sala Especializada comenzó a sesionar en octubre de 2014 y las dos nuevas salas regionales iniciarán actividades hasta septiembre de 2017 en vísperas del proceso presidencial.

En el ámbito local se dio una modificación importante, la cual consiste en el nuevo sistema de nombramiento de los tribunales locales, que ahora serán integrados por el Senado de la República y ya no por los congresos estatales. El artículo 116 de la Constitución establece que “las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado” (CPEUM, artículo 116). Esta modificación fue necesaria para quitar a los legisladores locales la facultad de designación de los magistrados locales y para garantizar el procedimiento de nombramiento.

Las nuevas competencias del INE y del TEPJF en materia de comunicación política, propaganda y fiscalización establecen que el Instituto investigue las quejas que se presenten por violaciones a las reglas de propaganda política y gubernamental, integre los expedientes y el TEPJF resuelva mediante una sentencia, primero, en la Sala Especializada y, de ser necesario, en segunda instancia, en la Sala Superior (LOPJF, artículos 186.III, incisos g y h, y 195). El tiempo que se ocupará desde la impugnación hasta la resolución en la Sala Regional Especializada será de 10 días. Posterior a la sentencia, la parte afectada puede acudir a la Sala Superior mediante el RRV.

Otro elemento central de la reforma fueron las modificaciones en las causales de nulidad de elecciones; sus efectos y consecuencias tienen su base constitucional en el artículo 41. Se establecen causales de nulidad de elección por:

- 1) Exceso en los gastos de campaña.
- 2) Compra de cobertura informativa en radio y televisión.
- 3) Uso de recursos ilícitos.

La reforma política de 2014 además estipula el cálculo de la determinancia en los votos cuando la diferencia entre el primer y el segundo lugar sea igual o menor a 5 %; además, establece una sanción mayor cuando se anule una elección y que la persona sancionada, sea partido o candidato, no podrá participar en los comicios extraordinarios.

En otros medios de impugnación hubo ajustes y precisiones, como es el caso de las adiciones al recurso de apelación para que sean impugnables los procedimientos de la consulta popular o de la iniciativa ciudadana (LGSMIME, artículos 34.2, 40 y 43 ter), así como la autorización para que los candidatos independientes puedan presentar impugnaciones (LGSMIME, artículo 13.1.d).

Las modificaciones en los procedimientos de los medios de impugnación significaron la incorporación de nuevos actores para promover tales recursos, esto es, ciudadanos y candidatos independientes, además de los representantes de los partidos; sin embargo, no hubo un cambio mayor en los medios de impugnación en el sentido de reducirlos para hacerlos más generales y menos particulares.

Protección de los derechos políticos de los ciudadanos

En la tradición político-jurídica mexicana los derechos políticos no han sido considerados, por lo que no son tutelados por el juicio de amparo. Por ello, en la reforma de 1996 se planteó una tutela particular de estos derechos, rompiendo la tradición que impedía que el Poder Judicial conociera de esa materia (Lara 2003).

El JDC tutela el ejercicio de estos derechos y deviene en el referente acerca de la construcción de los mismos desde una óptica que los reconoce como derechos fundamentales. Para su procedencia debe existir afectación a algún derecho político-electoral o fundamental que se encuentre vinculado con el goce o el ejercicio de un derecho de naturaleza político-electoral. Este mecanismo garantiza a los ciudadanos un instrumento para revisar las actuaciones y determinaciones que vulneren o minimicen sus derechos políticos ya sea como militantes, candidatos o electores.

Este recurso de protección es resuelto tanto por la Sala Superior como por las salas regionales del Tribunal Electoral, por lo que su na-

turalidad es jurídica. De acuerdo con el artículo 83 de la LGSMIME, el JDC se interpone en las salas regionales cuando los hechos violatorios de los derechos político-electorales se cometen en los años en que se realiza el proceso electoral; si los hechos ocurren cuando no hay proceso, la Sala Superior es responsable de atender y resolver las impugnaciones.

El marco legal que regula a este medio de impugnación, así como la facultad del TEPJF para resolver en forma definitiva e inatacable las resoluciones, se encuentra en los artículos 41, base IV, y 99, párrafo noveno, de la CPEUM. En la legislación secundaria, la LGIPE dedica nueve artículos (7, 8, 9, 10, 130, 131, 232, 233 y 234), ocho la LGPP (2, 10, 11, 12, 13, 20, 21 y 22), tres la LOPJF (186, fracción III, inciso c; 189, fracción I, inciso e, y 195, fracción IV) y la LGSMIME el Libro Tercero (artículos del 79 al 85).

Por medio de este recurso se pueden impugnar actos o resoluciones relativos a los derechos fundamentales de los ciudadanos para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado, en el ejercicio de la función pública. De esta manera, el JDC procede para proteger:

- 1) El derecho a votar en las elecciones y consultas populares.
- 2) El derecho a ser votado para los cargos de elección popular, incluyendo la revisión de elementos de inelegibilidad y la negativa de registro como candidato.
- 3) Los derechos de los militantes a candidatos y precandidatos a cargos de elección popular mediante los actos o resoluciones que emitan los partidos políticos.
- 4) El derecho a la libre asociación para formar parte en asuntos públicos y que consideren que el registro como partido o agrupación política nacional fue negado indebidamente o por omisiones que vulneren este derecho.
- 5) El derecho a ser nombrado para cualquier empleo o comisión, específicamente para integrar las autoridades electorales en las entidades federativas.
- 6) El derecho de petición, información, reunión o libertad de expresión y difusión de las ideas, así como cualquier otro de carácter fundamental relacionado con los derechos político-electorales.

- 7) El derecho de los militantes a integrar órganos nacionales de los partidos.
- 8) El derecho de los militantes de las agrupaciones políticas cuando estas vulneran los derechos de sus integrantes.
- 9) Los derechos político-electorales de los observadores electorales.
- 10) Al ciudadano cuando se pida la restitución de los derechos político-electorales suspendidos por un proceso penal (Tacher 2014).

Las personas legitimadas para interponer este medio de impugnación son los ciudadanos que actúan en el ejercicio de su derecho, quienes participan en los procesos de designación de consejeros locales y, excepcionalmente, las organizaciones o agrupaciones políticas agraviadas. En los dos primeros casos lo pueden hacer las personas directamente o mediante un representante legal; respecto a las organizaciones y agrupaciones, lo tiene que hacer su representante legal.

En estos juicios, además de la persona que lo interpone y la autoridad o partido político responsables, también pueden participar terceros interesados y coadyuvantes. El tercero interesado es aquel que tiene interés en la causa de un juicio derivado de un derecho que sería incompatible con lo que pretende el actor que inicia el proceso; por su parte, los adyuvantes son aquellas personas con interés legítimo para colaborar con la causa de algunas de las partes.¹⁷

En el procedimiento del JDC se establecen los plazos en los cuales se debe presentar. De esta forma, el ciudadano tiene cuatro días contados a partir del día siguiente en que tenga conocimiento o se le hubiese notificado del acto o resolución impugnados.

Los requisitos que deben cumplirse para que un ciudadano pueda presentar este recurso incluyen la demanda por escrito ante la autoridad o partido político responsable, indicando el nombre del ciudadano y su domicilio para recibir notificaciones (en el caso de los representantes legales, estos deben presentar la documentación que los acredita como tales). En el documento se deben señalar los actos o resoluciones que vulneran los derechos político-electorales; mencionar

¹⁷ Por ejemplo, en el caso de un juicio interpuesto por una resolución partidista en la asignación de candidaturas, el actor sería el candidato agraviado; la autoridad, el partido político; el tercero interesado pudiera ser otro candidato beneficiario de la decisión partidista, y los coadyuvantes podrían ser los miembros del partido con algún interés legítimo para colaborar.

de forma expresa los hechos; indicar las razones por las que se consideren violados uno o varios derechos; incluirse los sustentos legales (artículos constitucionales o leyes que se consideren violados) y, finalmente, presentarse las pruebas en las que se basan los hechos.

En el caso de los JDC existe la obligación de la autoridad para corregir, completar o integrar aquellos argumentos que estuvieren defectuosamente expuestos; sin embargo, la limitación de la autoridad para ello es que la causa sea apreciada con claridad en los hechos del documento presentado.

El trámite que sigue este juicio inicia cuando, tras entregar el escrito, el TEPJF publicita la presentación de la demanda en un plazo de 72 horas, tiempo durante el cual pueden comparecer los terceros interesados y se turna al magistrado ponente. Al vencer dicho término, y dentro de las 24 horas siguientes, la autoridad o partido responsables deben remitir el escrito de demanda, el expediente completo, los anexos y un informe circunstanciado.

El TEPJF verifica que los escritos del actor o del tercero interesado reúnan los requisitos de admisión; en el caso de incumplir alguno, existe la posibilidad de suplir la deficiencia, o bien puede subsanarse. Por otro lado, se revisa la presentación del informe circunstanciado (de autoridad o partido) y otros documentos que deba remitir. En este proceso se puede requerir información a las partes o a otras autoridades.

En caso de que se incumplan requisitos (como la presentación del escrito fuera de tiempo o sin la firma del ciudadano) se desecha el juicio por notoria improcedencia. En cambio, si los cumple, se procede al proyecto de sentencia, el cual puede ser de fondo, de desechamiento o de sobreseimiento.

El estudio de las pruebas presentadas incluye las documentales públicas y privadas, técnicas, periciales (salvo impugnaciones relacionadas con el proceso electoral y sus resultados), confesionales y testimoniales. De este modo, su valoración¹⁸ se realiza en forma tasada¹⁹ y con base en la sana crítica.²⁰

¹⁸ La acción que realiza el juez del material probatorio presentado respecto de los hechos en que se fundan las afirmaciones, pretensiones o resistencias hechas valer en un juicio.

¹⁹ Consiste en que el valor de la prueba está predeterminado en la ley.

²⁰ Se basa en un sistema lógico de valoración de la prueba en el que el juez la valora sin sujeción a criterios legalmente establecidos y sin la interferencia de factores emocionales, debiendo fundamentar su decisión.

Finalmente, la LGSMIME establece que la interpretación de la ley también debe hacerse de acuerdo con los criterios gramatical, sistemático y funcional (LGSMIME, artículo 2.1). En la sentencia del caso Hank Rhon, la Sala Superior del TEPJF definió tales criterios de la siguiente manera:

Gramatical: Consiste en precisar el significado del lenguaje legal empleado en determinado precepto jurídico, cuando éste genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran.

Sistemático: Consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, a la luz de otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo o sistema jurídico.

Funcional: Consiste en tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica que produce duda a partir de: la finalidad y razones del legislador para crearla, la evolución histórica de dicha norma, las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales de los sujetos e instituciones involucrados, así como la doctrina, jurisprudencia y criterios definidos en sentencias que resolvieron problemáticas similares y que resulten (SUP-JDC-695/2007).

La sentencia puede presentarse en dos sentidos. El primero puede no estudiar el fondo del caso y tener como resultado su desechamiento o su sobreseimiento. Se desecha cuando se actualiza alguna causal, ya no entra al fondo del asunto (por ejemplo, con el fallecimiento del actor), y se sobresee cuando, después de ser admitido, se actualiza alguna de las causas de improcedencia. En el segundo sentido, el estudio de fondo, el Tribunal resuelve la cuestión planteada y su resolución puede ir en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto de autoridad impugnado. En caso de que la sentencia sea favorable deben restituirse el uso y el goce del derecho político-electoral violado a la persona que promovió el juicio.

Finalmente, las resoluciones deben notificarse al actor y, en su caso, a los terceros interesados. Las notificaciones se harán personalmente por correo certificado, telegrama o estrados, y, por oficio, a la autoridad u órgano partidista responsable; deben hacerse a más tardar al día siguiente en que se emitió la sentencia, de conformidad con el artículo 27 de la LGSMIME.

En resumen, el JDC es un medio de impugnación que se puede presentar contra los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales en materia de integración del padrón electoral. También puede impugnar actos considerados violaciones a los derechos político-electorales previstos en la Constitución, incluidos los intrapartidarios.

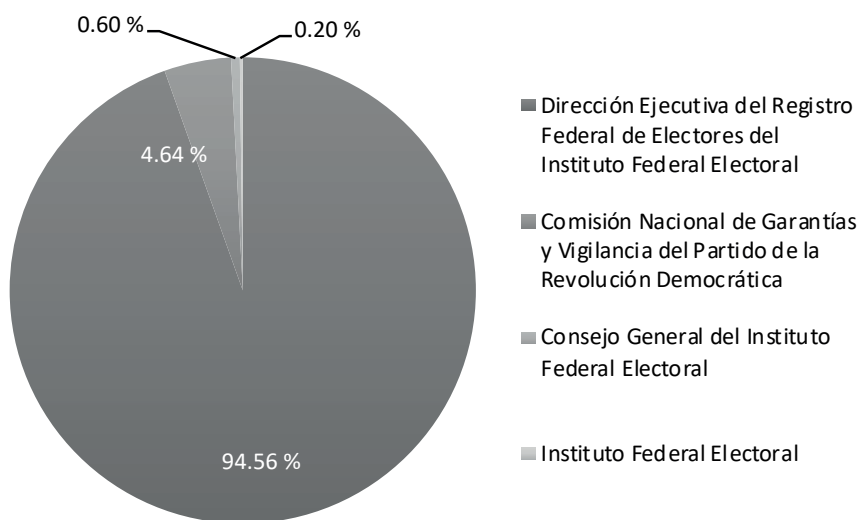
Como se verá a continuación, en el caso de los mexicanos residentes fuera del territorio nacional, el JDC ha sido utilizado para impugnar resoluciones que violentan los derechos a votar, ser votado y de formar parte de los órganos de dirección de los partidos. También se ha ejecutado contra algunos actos que no están protegidos por este recurso, pero que dadas las circunstancias o temas ante los cuales se presentó, se hará mención de ellos.

Análisis de sentencias en materia de derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero

Desde el 1 de noviembre de 1996 —fecha en la que entró en funciones el TEPJF— hasta el 7 de septiembre de 2015, el Tribunal Electoral ha recibido 137,125 asuntos. Del total de estos, 78.58 % (es decir, 124,972) han sido juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En 2011 se presentó el mayor número de tales recursos: 24,777.

Los mexicanos residentes en el extranjero (identificados por la naturaleza de los casos y por los domicilios para recibir notificaciones) han presentado 487 juicios. El primero de ellos, en 2005, identificado con la clave SUP-JDC-573/2005, y el último, en 2012, con la clave SUP-JDC-393/2012. Los recursos se han interpuesto contra cuatro autoridades o partidos responsables: la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) del IFE, la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del PRD, el Consejo General del Instituto Federal Electoral y, en términos genéricos, el IFE.

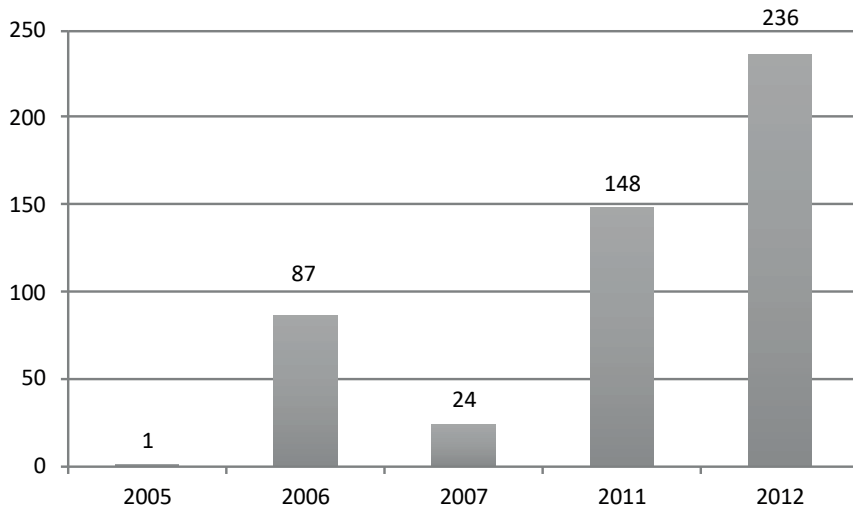
Gráfica 1. Autoridades responsables



Fuente: Elaboración propia con base en TEPJF.

Como es de esperarse, la mayor cantidad de los juicios interpuestos corresponde con aquellos vinculados con los procesos electorales. Para la elección presidencial de 2006, que fue la primera ocasión en que votaron los mexicanos residentes en el extranjero, se recibieron 87 asuntos, mientras que para la elección del proceso electoral 2011-2012, el total de juicios recibidos fue de 384.

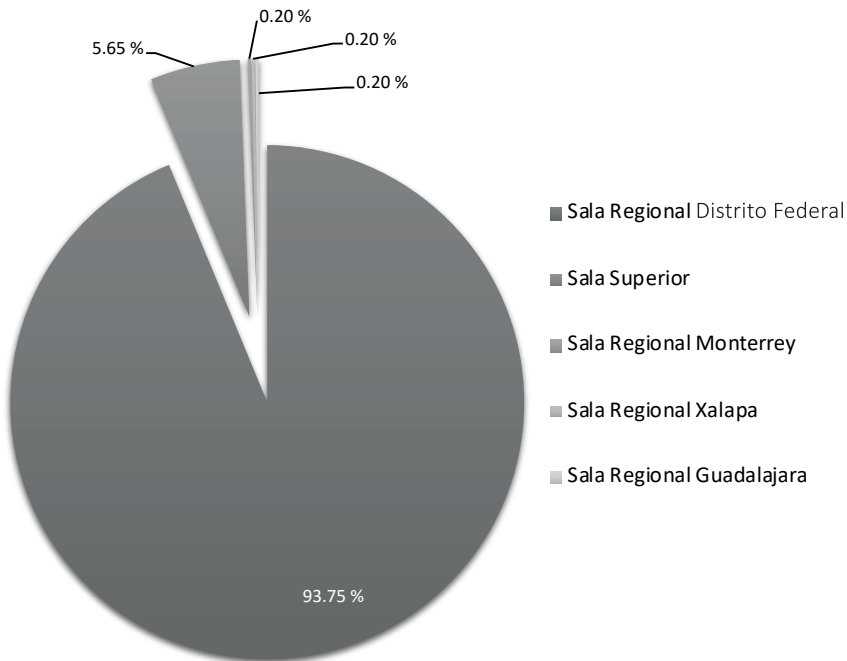
Gráfica 2. Juicios presentados por año



Fuente: Elaboración propia con base en TEPJF.

La distribución de los asuntos recibidos por sala refleja el patrón de participación electoral en los procesos de 2006 y 2012. Como se ha visto, el mayor porcentaje de los votos proviene de las entidades correspondientes a la IV circunscripción (Guerrero, Morelos, Ciudad de México, Puebla y Tlaxcala), particularmente de Ciudad de México, cuya Sala Regional ha resuelto 93.75 % de los asuntos, mientras que las salas regionales Monterrey, Xalapa y Guadalajara solamente han resuelto un asunto cada una de ellas. De esta forma, cinco salas han sido responsables de la resolución de los asuntos, mientras que la Sala Regional Toluca, correspondiente a la V circunscripción, es la única que no ha resuelto asunto alguno.

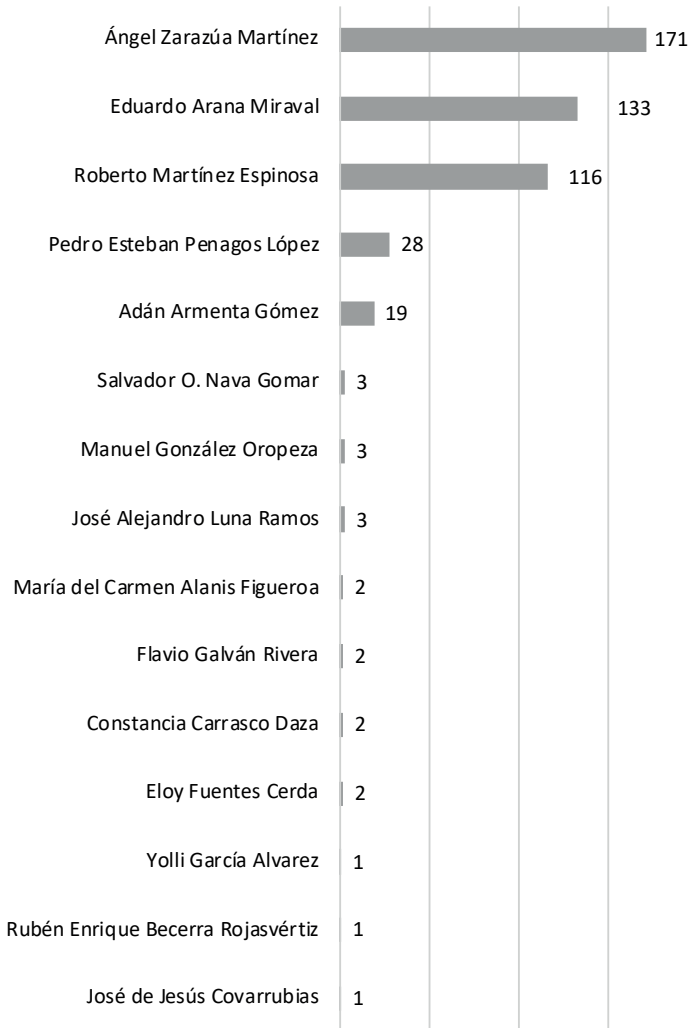
Gráfica 3. Asuntos recibidos por sala



Fuente: Elaboración propia con base en TEPJF.

Debido a la distribución de asuntos por sala es posible señalar que los 487 juicios interpuestos por los mexicanos residentes en el extranjero han sido resueltos por 15 magistrados, dato que, en principio, podría permitir un análisis del comportamiento judicial; sin embargo, esto solo se puede aplicar con la Sala Regional Ciudad de México. En dicha distribución resalta la labor del magistrado Ángel Zarazúa Martínez, a quien se turnaron 171 asuntos durante su cargo en la Sala Regional Distrito Federal y en la Sala Superior.

Gráfica 4. Distribución de asuntos por magistrado ponente



Fuente: Elaboración propia con base en TEPJF.

Finalmente, como parte de los datos generales, los asuntos presentados han sido resueltos en forma mayoritariamente favorable para los actores. Así, 67.74 % de los ciudadanos obtuvo una sentencia que revocó la resolución contra la que se inconformó; sin embargo, de los 87 juicios presentados contra la DERFE del IFE en el proceso electoral de 2006 por diversos actos en la integración de la lista nominal de electores

residentes en el extranjero (LNERE), 95.4 % fue resuelto en forma desfavorable para los ciudadanos, es decir, solamente tres asuntos se resolvieron a favor de las personas que los presentaron.

Debido a que el mayor conjunto de asuntos se relaciona con el derecho a votar en la materia del registro de electores, seguido por el de los cambios a la interpretación de la norma, el conjunto relacionado con el derecho al voto será el primero que se analizará.

Derecho a votar-registro de electores

El derecho a votar en las elecciones populares es la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular. En el caso mexicano “el derecho al voto está asociado legalmente a tres condiciones: ser mexicano, mayor de edad y estar empadronado, es decir, contar con una credencial para votar con fotografía vigente” (Durand, Schiavon, Villalta y González 2013, 9).

Las modificaciones realizadas al Cofipe en 2005 permitieron que los mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho a votar en forma exclusiva para presidente de la república. Posteriormente, la reforma de 2014 amplió el derecho a votar por senadores y en consultas populares, y afirmó la capacidad del INE para establecer mecanismos de coordinación a fin de garantizar este derecho, donde así esté reconocido, en las elecciones de gobernador y jefe de gobierno.

Si bien ambas reformas se encuentran en el principio de universalizar el derecho fundamental de participación política a los connacionales residentes en el extranjero, su regulación también ha sufrido cambios en el sentido de flexibilizar las modalidades para su ejercicio, aunque se mantienen algunos elementos comunes.

En este apartado se mostrará la influencia y participación del Poder Judicial en la interpretación de la norma que regula este derecho, y, en la revisión de sentencias, se advertirá el proceso de flexibilización desde la forma en que se interpretó al Cofipe en las elecciones de 2006 y 2012, las cuales prefiguraron algunos elementos centrales de la reforma de 2014.

Aunque los juicios entablados para proteger los derechos político-electorales de los mexicanos residentes en el extranjero no responden a una estrategia planteada por grupos de ciudadanos, el hecho de que el Tribunal Electoral interviniera con sus interpretaciones y al flexibilizar los requisitos más onerosos abrió una ruta de judicialización. Por tanto, de no haberse realizado la reforma electoral por la vía de las sentencias, se hubiera modificado la acción de la autoridad electoral.

De este modo, durante los procesos electorales de 2006 y 2012 se presentaron 471 JDC relacionados con alguno de los elementos que, a consideración de los ciudadanos, pusieron en riesgo su derecho al voto. En el proceso electoral de 2006 se presentaron 87, y, en el de 2012, 384. De estos juicios, 98.72 % fue resuelto por la Sala Regional Ciudad de México, mientras que la Sala Superior resolvió tres asuntos y las salas regionales Xalapa, Monterrey y Guadalajara, uno cada una.

El elemento central del ejercicio del voto recae en el registro de electores. Este proceso se encuentra delimitado para un grupo particular de mexicanos residentes en el extranjero, que debían presentar sus documentos para ser integrados en dicho registro, en un periodo determinado. Los tres elementos descritos fueron el principal foco de los juicios entablados.

Así, las modificaciones hechas al Cofipe decretaron, en primer lugar, el tiempo para la presentación de solicitudes a la LNERE, cuyo periodo iniciaba el 1 de octubre del año previo a la elección y concluía el 15 de enero del año siguiente, es decir, abarca un lapso de 107 días (la reforma de 2014 recorrió el plazo de inscripción del 1 de septiembre al 15 de diciembre). Además, se estableció que la comunicación se debe llevar a cabo mediante correo certificado.

En relación con este tema, en las elecciones de 2006 y 2012 se resolvieron 47 juicios, cuyas resoluciones ratificaron la decisión de la DERFE del IFE en torno a la no incorporación del votante a la LNERE. En 25 juicios se buscó que se considerara el registro del elector aun cuando el envío de la solicitud se hubiera hecho fuera de plazo; otros 22 se presentaron sin acreditar aunque se haya remitido la solicitud de inscripción a la LNERE, acompañando a esta de los documentos necesarios para que la autoridad electoral procediera a su inscripción.

El envío de las solicitudes utilizando un sistema de correo ordinario y no el correo certificado, implicó desechar aquellas recibidas por

parte del IFE. Por este motivo se presentaron 15 juicios (todos en la elección de 2006). En 14 se confirmó la resolución de no inscripción; sin embargo, en el caso Ovalle Cerna, identificado con la clave SG-I-JDC-047/2006 (el único juicio resuelto por la Sala Regional Guadalajara), el criterio dejó de lado el formalismo gramatical de interpretación de la norma por una interpretación garantista.

Caso Ovalle Cerna (SG-I-JDC-047/2006)

En este caso, el ciudadano José Luis Ovalle Cerna, con residencia en Portland, Oregón, Estados Unidos de América, en cumplimiento de lo dispuesto en la norma, envió su solicitud acompañada de los documentos correspondientes (copia de su credencial para votar con fotografía y constancia de domicilio en el extranjero); sin embargo, dicha documentación no fue enviada por correo certificado o registrado, por lo que el director ejecutivo del Registro Federal de Electores del IFE envió el aviso de no inscripción a la LNERE.

En el estudio del caso, la Sala Regional Guadalajara consideró los elementos formales del procedimiento de inscripción de los electores residentes en el extranjero. Se estableció el envío dentro del tiempo legalmente establecido al verificar que este se realizó el 15 de enero de 2006, de acuerdo con el sello de la oficina postal, considerándolo como evidencia del envío en el plazo previsto por la ley, no obstante que la solicitud fue recibida el 23 de enero.

Por otro lado, en el escrito emitido por el ciudadano para la presentación del juicio, se señaló que envió su solicitud por correo ordinario debido a “que por esta vía le resultaba más económico que por correo certificado o registrado [...] servicio de correo certificado que dicho sea de paso es bastante oneroso en los Estados Unidos de América” (SG-I-JDC-047/2006).

Ante ello, la Sala Regional, con base en la lectura realizada a los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, párrafo primero, y 35, fracción I, de la CPEUM, estableció que si existe una autoridad encargada de la organización electoral con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como el derecho al ejercicio del voto en las elecciones populares,

en modo alguno puede resultar en una carga onerosa para el ciudadano [por lo que] el voto debe de ser gratuito, sin causar algún menoscabo al patrimonio de los ciudadanos mexicanos. [Concluyendo que] la autoridad señalada como responsable, en la resolución impugnada, conculca en perjuicio del ciudadano José Luis Ovalle Cerna los principios de constitucionalidad y legalidad que rigen la materia electoral.

Pese a que en la argumentación de la Sala Regional Guadalajara se observa la contradicción entre el ejercicio gratuito del voto y la carga que implica el uso del correo certificado o registrado, esta apoyó su resolución en la tesis de jurisprudencia de rubro DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. Con ello, la Sala estableció que:

el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores estaba obligado a desentrañar la legislación en asistencia del promovente interpretándola a su favor, evitando el detrimento de su derecho subjetivo público de poder votar consagrado en la Constitución de nuestro país, pues debió realizar una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o un privilegio, sino de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción I, de la Carta Magna, el cual debe de ser ampliado y no suprimido, ya que toda exégesis y aplicación de la norma jurídica deben trascender sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio en beneficio del gobernado, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental (Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 29/2002, visible en las páginas 97 - 99, de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Tercera Época).

[...]

se concluye que la actuación de la responsable violó los principios de constitucionalidad y de legalidad que deben regir en todas las actuaciones y resoluciones electorales, e incumplió con las obligaciones contraídas al tomar protesta en su cargo público, así como tampoco observó el orden público de los dispositivos legales antes señalados, tal y como lo disponen los numerales 16, 41, párrafo segundo, fracciones III y IV, y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 6 y 69, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como el 1 y 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; lo que no puede irrogar perjuicio alguno al ciudadano promovente (SG-I-JDC-047/2006).

En conclusión, la Sala Regional Guadalajara consideró oneroso y, por lo tanto, excesivo el requisito del uso del correo certificado o registrado para el envío de la documentación requerida para la incorporación de los ciudadanos a la lista nominal de electores residentes en el extranjero. No obstante, siendo este el único caso radicado en esa sala, no se pudieron observar determinaciones similares.

El segundo elemento es el requisito central para el ejercicio del derecho al voto, el cual consiste en contar con credencial para votar con fotografía. Aunque este puede ser un trámite cotidiano para un ciudadano residente en México, el Cofipe no dotaba de facultades al IFE para emitir credenciales fuera del territorio nacional. De acuerdo con un comité técnico de especialistas que participaron en la elaboración de un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas acerca del voto de los mexicanos residentes en el extranjero

en la actualidad, se estima que existen aproximadamente 10 millones de mexicanos mayores de edad residentes en el extranjero, de los cuales 3.5 millones poseen CPVF. No obstante el 50.1 %, según el último estudio realizado, tiene credencial vencida 03 y prácticamente el resto tiene credencial 09 (IFE 2013, 10).

En este sentido, resalta el cambio de criterios entre la elección de 2006 y la de 2012 alrededor del requisito de presentar copia de la credencial para votar con fotografía vigente. Entre ambos procesos electorales se presentaron 89 juicios relacionados con la presentación de la credencial para votar o con algún trámite de renovación. Lo anterior, sin contabilizar los 21 casos presentados por la omisión del envío del anverso y reverso de la credencial para votar con fotografía firmada con letra o huella digital.

De estos juicios, 66 % se resolvió con sentencias favorables para los ciudadanos, cuyos efectos revocaron la decisión de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE en torno a la no incorporación del votante a la LNERE; ello mostró un cambio en la interpretación de la norma, pues en los juicios de 2006 el resultado fue ratificar la decisión de no incorporación. Solamente en el caso Enrique Cid de Jesús, identificado con clave SX-III-JDC-25/2006, se revocó la decisión de no incorporación, aunque en este asunto la interpretación no fue desde una perspectiva garantista, sino por ausencia de pruebas por parte del IFE.

Caso Enrique Cid de Jesús (SX-III-JDC-25/2006)

En el estudio de los antecedentes del caso se describe que el ciudadano cumplió con el envío de su solicitud para ser inscrito en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, anexando en ella los documentos requeridos. En la revisión de los documentos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE señaló que la fotocopia de la credencial para votar con fotografía enviada por el actor no correspondía con la versión más reciente de la credencial emitida por el Instituto, incluso, señaló que el actor fue dado de baja del padrón electoral toda vez que había realizado el trámite de renovación de su credencial y la nueva no había sido recogida.

Por lo procedente era solicitar su inscripción al padrón electoral en México y, una vez obtenida la credencial vigente, realizar nuevamente el trámite de solicitud de inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero mediante correo certificado (SX-III-JDC-25/2006).

De esta forma, la respuesta obtenida por parte de la DERFE implicaba la negativa de inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero y advertía que el ciudadano ni siquiera estaba inscrito en el padrón electoral.

A pesar del señalamiento hecho por la autoridad electoral, esto no fue corroborado con la documentación correspondiente. De acuerdo con la DERFE, la ausencia de la credencial para votar correspondía al proceso de digitalización de documentos que se lleva a cabo en el Centro de Cómputo y Resguardo Documental en la ciudad de Pachuca, Hidalgo; además de señalar una sobrecarga de trabajo en dicho centro. Con ello, la autoridad se encontraba imposibilitada de presentar el documento que confirmara el trámite hecho por el ciudadano.

Si bien la autoridad afirma que el actor llevó a cabo este trámite, no acompaña documento alguno con el cual corrobore su dicho y, en cambio, se limita a manifestar que la credencial para votar se encuentra en proceso de digitalización, indicando que los documentos sujetos a dicho proceso ascienden a una cantidad aproximada de 300,000 y que

al no estar digitalizados se dificulta su localización en forma manual y, con ello, su disponibilidad.

En este sentido, y atendiendo al principio jurídico contenido en el artículo 15, párrafo 2 de la ley de la materia, que dispone *el que afirma está obligado a probar*, le correspondía a la autoridad responsable acreditar que el actor realizó el trámite mencionado, de ahí que al no aportar documentación alguna con la cual pruebe su aseveración, esta Sala Regional estima que el registro del actor no debió darse de baja de la base de datos del Padrón Electoral y, por tanto, su credencial de elector debe considerarse válida para poder ser incluido en la lista nominal de electores residentes en el extranjero (SX-III-JDC-25/2006).

Por otro lado, la Sala Regional Xalapa ordenó la ejecución de una diligencia para corroborar la residencia del actor y de la cual se desprende

que el accionante no radica en el país desde marzo de 2004, que no cuenta con documentación para residir legalmente en los Estados Unidos de Norte América y que desde esa fecha no ha regresado al país, sin que, como ya se señaló, exista indicio alguno que indique a esta Sala que el accionante realizó el trámite que refiere la responsable, días antes de salir del país (SX-III-JDC-25/2006).

No obstante que el juicio se centró en la negativa de registro como resultado de la baja en el padrón electoral debido a que el actor no concluyó con un trámite de renovación de la credencial para votar con fotografía, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores también argumentó que el ciudadano no había utilizado el correo certificado como medio para el envío de sus documentos.

Contrario a lo que manifiesta la responsable, de autos se desprende que la solicitud de inscripción se envió en el sobre rotulado por el Instituto Federal Electoral mismo que tiene impresa la leyenda de correo certificado, además de que lleva adherida la etiqueta del Servicio Postal Mexicano que contiene la leyenda correo registrado, lo cual desvirtúa el argumento expuesto por la autoridad en el sentido de que el envío se realizó por correo ordinario (SX-III-JDC-25/2006).

De esta forma, la Sala Regional Xalapa revocó la denegación de inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

En contraste con las resoluciones emitidas durante el proceso electoral de 2006, en el de 2012 la interpretación acerca de trámites inconclusos en materia de actualización o modificación de datos en el padrón electoral de la Sala Regional Ciudad de México implicó el reconocimiento que concluir el trámite iniciado “es por lo menos de difícil cumplimiento”.

Esta interpretación es establecida en 80 juicios acumulados en seis resoluciones. Si bien la situación particular de cada caso puede ser distinta, también reconoce esencialmente la misma afectación en todos: no procedió el registro en la LNERE por no enviar la fotocopia de la última credencial emitida por el IFE.

En la revisión de los 80 casos con esta característica se encuentra la resolución del primero de estos asuntos, el caso María Dolores Cruz García y otros (SDF-JDC-1649/2011 y acumulados), que sirve de base para la resolución del conjunto señalado.

Caso María Dolores Cruz García y otros (SDF-JDC-1649/2011 y acumulados)

Durante octubre de 2011, la Sala Superior del TEPJF recibió un conjunto de asuntos vinculados con el procedimiento relativo a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, cuya autoridad responsable es la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y, dado que esta se encuentra en Ciudad de México, determinó radicarlos en la Sala Regional correspondiente a la IV circunscripción.

En el estudio del conjunto de los 34 asuntos turnados, la Sala Regional Ciudad de México determinó su acumulación dado que los ciudadanos consultaron el estado de su situación en el Registro Federal de Electores y, por diversos motivos, se encontraron fuera del mismo. De este modo, por principio, los actores estaban impedidos de inscribirse a la LNERE.

Al analizar los requisitos para el ejercicio del voto desde el extranjero, la Sala Regional Ciudad de México reconoció que existen diferencias con los establecidos para los votantes radicados dentro del país.

De esta manera, válidamente se puede afirmar que el voto de los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero, constituye una nueva

modalidad de sufragio, cuya instrumentación es completamente diversa a la establecida para el voto dentro del territorio nacional (SDF-JDC-1649/2011 y acumulados).

En el estudio de fondo de los casos, la Sala Regional Ciudad de México advirtió que existen dos razones por las cuales los ciudadanos no se encuentran en la lista nominal de electores. La primera, por el incumplimiento de acudir ante la autoridad a recoger la credencial para votar con fotografía como producto del movimiento iniciado. En la segunda, se observa que los ciudadanos no solamente han omitido presentarse a recoger su credencial, sino que el tiempo transcurrido excedió los límites establecidos por el Cofipe.

Por los elementos anteriores, la autoridad determinó dar de baja del padrón electoral los datos de estos ciudadanos, considerando con ello que el trámite iniciado se encuentra sin concluir.

Sin embargo, tratándose de ciudadanos mexicanos que por diversas circunstancias no habitan, no tienen su residencia permanente en el territorio nacional, la obligación de acudir ante los módulos aludidos a solicitar sus trámites inherentes al registro de sus datos personales en el Padrón Electoral y en la lista Nominal de Electores correspondiente a su domicilio en México, y de regresar en el plazo que para tal efecto les señale el personal del módulo respectivo, a recoger su credencial para votar y con ello concluir el trámite iniciado, es por lo menos de difícil cumplimiento.

En efecto, el hecho de que físicamente los interesados no puedan volver al módulo en los plazos requeridos, a continuar con la tramitación de su solicitud, constituye en concepto de este órgano jurisdiccional, una circunstancia que amerita tomarse en consideración para efectos de determinar si la falta de conclusión de dicho trámite registral es suficiente o no, para justificar que al ciudadano interesado se le impida ser incluido en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y con ello se le prive del derecho a participar activamente en la jornada electoral para elegir al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el año próximo, pues deviene en una carga excesiva exigirle que se traslade desde la ciudad en que radique fuera de territorio nacional, a nuestro país, con el único objetivo de concluir el trámite iniciado que —sin importar los motivos— dejó inconcluso, pues ello constituye una violación a sus derechos político-electorales que carece de sustento jurídico (SDF-JDC-1649/2011 y acumulados).

De acuerdo con lo anterior, la Sala Regional Ciudad de México reconoció la excepcionalidad de la situación de residencia de los electores y la del mismo proceso de votación desde el extranjero. Consideró que ninguna de las excepciones afectaban el proceso ordinario dado que se constituyen dos listados nominales diferentes en cuyos casos ninguna persona puede aparecer en forma duplicada.

En consonancia con el anterior razonamiento, este órgano jurisdiccional considera que los requisitos y procedimientos previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la integración y actualización del Padrón Electoral y de las listas Nominales de Electores, resultan aplicables en sus términos para los ciudadanos mexicanos que radican en territorio nacional; mientras que para los radicados en el extranjero, lo son en la medida en que, sin atentar contra los principios de certeza y equidad, ni contra los rectores del voto, universal, libre, secreto y directo, sean compatibles con el resto del sistema, favoreciendo la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos que se realicen en el país, sin constituirse, en un obstáculo para su pleno ejercicio y sin afectar el normal funcionamiento de las actividades y responsabilidades registrales del Instituto Federal Electoral (SDF-JDC-1649/2011 y acumulados).

Finalmente, la Sala Regional resolvió considerar las demandas presentadas como solicitudes formales de incorporación a la LNERE; en esta resolución, ordenó al IFE reconocer procedentes los procesos de registro.

Como se puede observar, el criterio adoptado reconoce la situación de residencia de las personas y la presenta en descargo de estas con el fin de no agravar los requisitos excepcionales del voto desde el extranjero. Esto mismo puede observarse en cuatro asuntos en los que, además, las personas radicaban fuera del territorio nacional, condición que les había impedido acudir a actualizar su situación tras purgar una pena que ameritara la suspensión de sus derechos políticos.

Para abordar la condición excepcional de residencia que impide a la persona acudir a concluir sus trámites o a actualizar su situación de registro y el efecto de la restitución de sus derechos políticos, se analizará el caso Cecilia Torres Serrano (SDF-JDC-1794/2011), cuyo estudio de fondo sirvió de base para los asuntos SDF-JDC-252/2012, SDF-JDC-56/2012 y SDF-JDC-93/2012.

Caso Cecilia Torres Serrano (SDF-JDC-1794/2011)

La suspensión de los derechos políticos se encuentra establecida con puntualidad en el artículo 38 del texto constitucional, que establece las hipótesis que pueden dar cauce a ello:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que suspenden los demás derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación (CPEUM, artículo 38).

En concreto, las fracciones II, III y V suspenden los derechos políticos en función de la situación jurídica de la persona mientras enfrenta causas penales. En estas se contempla desde que el individuo se sujeta a un proceso penal con penas privativas de la libertad y cuenta con orden de aprehensión o quien se encuentre purgando una pena de prisión. Asimismo, recaen en estos supuestos aquellas personas en las que, habiendo orden de aprehensión, se encuentran prófugas de la justicia. La lectura literal es que estar sujeto a proceso y tener orden de aprehensión en contra hace de la suspensión de derechos una pena en sí misma, aunque transitoria, en tanto se agota el proceso penal.

Por lo anterior, resulta importante puntualizar que, si bien estas fracciones plantean momentos del proceso penal, existen salvedades de fondo que implican superponer el principio de presunción de inocencia. La suspensión de derechos podría quedar atajada en el supuesto de la fracción II si el juez considera que puede llevarse el proceso judicial en libertad condicionada. Ello implicaría añadir un principio garantista a esta lectura a favor de la persona en función de lo establecido en el

artículo 20, inciso B, fracción I de la CPEUM. En cambio, las fracciones III y V definitivamente niegan la posibilidad de suponer que la persona es inocente pues, por un lado, se encontraría en prisión purgando una pena impuesta, por tanto, existe condena judicial; por el otro, la fracción V implica la evasión de la persona al proceso judicial, lo que hace materialmente imposible suponer su inocencia.

Analizado de esta forma, la suspensión de derechos puede no ser una pena en sí misma, sino que es consecuencia de la situación jurídica de la persona que está sujeta a proceso, a excepción de la fracción VI, que plantea la posibilidad de que existiera sentencia cuya sanción explícitamente sostenga como pena la suspensión de los derechos políticos.

En este caso, la información de la autoridad señala el momento en que fue dictada la sentencia, en función de la cual quedaron suspendidos los derechos político-electorales de la actora; por otro lado, consta en los archivos que el juez de la causa no remitió documentos que permitieran conocer el estado procesal de la involucrada. De esta manera, se mantuvo la exclusión al padrón y a la lista nominal.

Al desahogar las diligencias del recurso el juez remitió copia certificada de la sentencia y del inicio del cómputo de la pena de prisión. De ello, se desprende que de la fecha de inicio de la pena al momento de la presentación del recurso pudo afirmarse que la pena había sido purgada. En consecuencia, la ciudadana se encuentra en libertad y aptitud de ejercer sus derechos político-electorales.

Pese a lo anterior, la ciudadana no acudió ante la autoridad electoral para solicitar su reincorporación al padrón y, no habiendo notificación del juez, la institución estuvo impedida de conocer el estado de la pena impuesta. Por otro lado, la Sala Regional Ciudad de México reconoció la situación de residencia fuera del territorio y señaló que:

La obligación de acudir ante los módulos aludidos a solicitar sus trámites inherentes al registro de sus datos personales en el padrón electoral y en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio en el país, y de regresar en el plazo que para tal efecto les señale el personal del módulo respectivo, a recoger su credencial para votar y con ello concluir el trámite iniciado, es por lo menos de difícil cumplimiento.

En efecto, el hecho de que físicamente la actora no pueda acudir al módulo de atención ciudadana a solicitar su reincorporación al Padrón

Electoral y a obtener una nueva credencial para votar con fotografía, es una circunstancia que amerita tomarse en consideración para efectos de determinar si el impedimento de la ciudadana para acudir a la autoridad administrativa electoral es suficiente o no, para justificar que a la ciudadana interesada se le impida ser incluida en el listado nominal de electores residentes en el extranjero y, con ello, se le prive del derecho a participar activamente en la jornada electoral para elegir al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos este año, pues deviene en una carga excesiva exigirle que se traslade desde el lugar en el extranjero en que radica al territorio nacional, con el único objetivo de actualizar su situación en el padrón, pues ello constituye una violación a sus derechos político electorales que carece de sustento jurídico (SDF-JDC-1794/2011).

En consecuencia, con el caso María Dolores Cruz García y otros —previamente expuesto— la Sala Regional Ciudad de México estableció el mismo criterio respecto a que los requisitos y procedimientos previstos para integrar el padrón electoral son aplicables, en todos sus términos, a los ciudadanos residentes dentro del territorio

mientras que para los radicados en el extranjero lo son en la medida en que, sin atentar contra los principios de certeza y equidad, ni contra los rectores del voto, universal, libre, secreto y directo, sean compatibles con el resto del sistema, favoreciendo la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos que se realicen en el país, sin constituirse en un obstáculo para su pleno ejercicio y sin afectar el normal funcionamiento de las actividades y responsabilidades registrales del Instituto Federal Electoral (SDF-JDC-1794/2011).

Para ejercer el derecho a votar, los mexicanos residentes en el extranjero, además de cumplir con el envío de la solicitud por correo certificado y anexar una copia de su credencial para votar con fotografía, debían adjuntar una constancia de domicilio. De esta manera se establece la característica del sujeto que puede ejercer el derecho al voto desde el exterior: el residente.

En la legislación, el concepto empleado es “mexicanos residentes en el extranjero”. De esta manera, la noción de residencia es solo parcialmente compatible con la de migrante o la de elector ausente. Con esa especificación, el universo de mexicanos a quienes se confirió el voto se reduce notablemente. Así, el votante en el extranjero requiere de un domicilio que lo ubique como residente, por lo que excluye al elector

ausente en tránsito. Por ello, la legislación establece que la solicitud de registro a la LNERE debe acompañarse con un comprobante de domicilio al cual serán enviados los documentos que componen el paquete electoral, incluido el sobre-voto.

La experiencia del proceso electoral de 2006 fue considerada por el IFE para determinar la forma en que se atenderían las solicitudes de inscripción. Por tanto, en la elección de 2012 no se presentaron recursos por el uso de correo ordinario debido a que el Consejo General del IFE estableció asumir el costo del envío y puso a disposición de los ciudadanos las solicitudes-sobre con porte pagado. Por otro lado, en el proceso de 2006, un total de 1,769 ciudadanos que recibieron avisos de no inscripción a la LNERE no subsanaron algún trámite para su incorporación (Tacher 2009, 34). En 2012, el Consejo General del IFE aprobó los lineamientos generales para la conformación de la LNERE contenidos en el acuerdo CG230/2011 (IFE 2011f), en los que se eliminó el requisito de anexar el comprobante de domicilio a la solicitud. De esta manera, del total de la documentación recibida, la LNERE se conformó por 59,044 ciudadanos. Es importante señalar que se detectaron 14,815 inconsistencias, las cuales fueron corregidas por la propia autoridad.

Cuadro 1. Comparativo del registro a la lista nominal de electores residentes en el extranjero en 2006 y 2012

	Elección de 2006	Elección de 2012
Solicitudes recibidas	56,312	61,869
Solicitudes sin inconsistencias	39,107	43,686
Inconsistencias subsanadas	1,769	14,815
Solicitudes rechazadas	15,436	2,825
Total lista nominal de electores residentes en el extranjero	40,876	59,044

Fuente: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. (2012).

Los datos comparados muestran que la eliminación del comprobante de domicilio como requisito de inscripción redujo el número de solicitudes no aceptadas 464.07 por ciento. Asimismo, el IFE se responsabilizó de subsanar las inconsistencias debido a que estas recayeron en

los ciudadanos en el proceso de 2006, quienes tuvieron que hacer doble gasto en el proceso de envío de los documentos. Estas acciones permitieron el crecimiento de la LNERE en 44.52 % (Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. 2012, 31).

También, en esta materia, se presentaron 10 recursos en 2006, de los cuales 9 ratificaron la decisión de no incorporar a los electores a la LNERE. Solamente el caso María Guadalupe Zendejas González (SDF-IV-JDC-114/2006) favoreció a la actora debido a una mala consideración por parte del IFE.

Caso María Guadalupe Zendejas González (SDF-IV-JDC-114/2006)

El estudio de fondo de este caso muestra que, de conformidad con lo establecido en la norma, la actora envió en tiempo y forma su solicitud junto con los documentos requeridos. No obstante, la autoridad señaló que la actora proporcionó un apartado postal como domicilio en el extranjero.

Al respecto, esta Sala Regional considera que para los efectos precisados, la autoridad electoral partió de una falsa premisa, al considerar que el domicilio señalado por la ciudadana, ahora actora, era únicamente un apartado postal.

Esto es así, en consideración a que en la sección “B”, correspondiente a los datos del domicilio en el extranjero, se asienta la leyenda “CALLE Y NÚMERO, COMO SE ACOSTUMBRA EN EL PAÍS DONDE RESIDES...”, en tal virtud, MARÍA GUADALUPE ZENDEJAS GONZÁLEZ plasmó como su domicilio “116 N 3RD ST, PO BOX 814, KREMMLING COLORADO, 80459-814, ESTADOS UNIDOS”, mismo que coincide con la constancia domiciliaria anexa a la solicitud de inscripción y que consiste en un estado de cuenta expedido por “Kremmling Memorial Hospital District”, que a su vez corresponde a uno de tantos comprobantes autorizados por el propio Consejo General (SDF-IV-JDC-114/2006).

Con ello, el domicilio señalado quedó clarificado y se distinguió con oportunidad de un apartado postal: la ciudadana residía en Kremmling, Colorado, tercera calle norte, número 116. Por tanto, este juicio se resolvió únicamente a favor en materia de problemas vinculados con el comprobante de domicilio.

Derecho de los militantes residentes en el extranjero

En el conjunto de normas que abarcan los derechos políticos se encuentra el derecho de asociación, el cual es la atribución que tienen los ciudadanos para crear organizaciones con fines políticos. Por medio de este los ciudadanos, organizados en partidos o agrupaciones políticas, consolidan un medio principal para formar parte de los asuntos públicos; por ello, un resultado del derecho de asociación es el impulso al pluralismo político y a la participación ciudadana.

En el proceso de asociación de este derecho, la creación de agrupaciones o partidos políticos debe ser precisada en su vida interna por medio de documentos básicos como son la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.

Además de la creación de organizaciones políticas, el derecho de asociación implica el derecho a la afiliación, el cual es la capacidad que tienen los ciudadanos para adherirse a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación, e, incluso, desafiliarse de este.

Por lo anterior, se desprende que los militantes o afiliados adquieren derechos y obligaciones como miembros de estas organizaciones. Entre sus derechos están los de participar de forma activa en la vida de las organizaciones, ser designados miembros de la dirección partidista y ser precandidatos o candidatos a cargos de elección popular (por medio de los actos o resoluciones que emitan los partidos políticos). Como obligaciones se encuentran aquellas que resultan del sostenimiento del partido.

La vida interna de los partidos no había sido regulada en México hasta que, en el año 2000, la Sala Superior del TEPJF determinó, en la sentencia SUP-JDC-037/2000, que estos podían ser tomados en cuenta como autoridad responsable. Con esta resolución se consideró que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar que todos los actos y las resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, por lo que, para prevenir la posible violación a los derechos político-electorales de sus afiliados, los partidos tienen la obligación de establecer órganos internos de justicia intrapartidista permanentes, encargados de conocer y resolver controversias relacionadas con asuntos internos. Lo anterior

quedó asentado en la jurisprudencia 2/2000, de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

En una primera instancia, ante la ausencia de mecanismos expresos de protección, los criterios emitidos por el TEPJF fortalecieron los derechos de los militantes. Esto se ha reforzado con las reformas electorales de 2007 y 2014, que reconocen la procedencia de control en los actos de los partidos políticos. De esta forma, todos los actos internos que lleven a cabo los partidos deben estar libres de violencia y ser respetados por las autoridades electorales, quienes solo pueden intervenir conforme con lo que señala la ley.

Se reconoce que los partidos políticos son responsables de garantizar los mecanismos efectivos de representación democrática. De esta forma, la argumentación del Tribunal ha sostenido que tanto autoridades como ciudadanos deben respetar los principios y las garantías que están contenidos en los ordenamientos constitucionales y legales de los estados. Es decir, los partidos no son entidades que puedan forjarse fuera de los marcos institucionales de una sociedad determinada, menos si ellos son reconocidos jurídicamente. Este criterio se sustentó en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 36/2002 de la Sala Superior:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de

información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva (TEPJF 2005, 164-5).

La intervención de las autoridades jurisdiccionales en la vida interna de los partidos políticos se ha ido ampliando; la reacción de estos se ha sustentado en el falso argumento de que la capacidad de establecer juicios de protección es una “intromisión de su vida interna”, tal como lo señala Castillo (2004, 99-100). Al respecto, Manuel González Oropeza y Carlos Báez (2010) consideran que la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos puede ser un fenómeno negativo para la democracia mexicana.

No obstante el debate abierto, cuando se habla de asuntos internos de los partidos políticos se hace referencia al conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, entre los que se encuentran:

- 1) La elaboración y modificación de sus documentos básicos.
- 2) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación.
- 3) La elección de los integrantes de sus órganos internos.
- 4) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- 5) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes.
- 6) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos.

En el caso de los militantes de los partidos políticos residentes en el extranjero, la legislación no ha previsto ningún mecanismo especial. Incluso, las restricciones que existen para efectuar actividades en otro país son violatorias de los derechos de los militantes que residen fuera del territorio nacional. A pesar de ello, dada la relevancia que ha adquirido en la agenda política la población que reside en el extranjero,

los partidos han incorporado mecanismos para garantizar su afiliación y participación.

En la revisión de los recursos atendidos por el TEPJF únicamente se encuentran 14 juicios interpuestos por mexicanos residentes en el extranjero, todos ellos militantes del PRD, en 2007. Tras el análisis de los asuntos, todos se refieren al proceso de renovación de la dirigencia partidista y de los documentos básicos del partido elaborados durante 2007, por lo que, a pesar de las particularidades de cada caso, es posible analizarlo como uno solo.

Caso Militantes del PRD en Estados Unidos (SUP-JDC-282/2007 al SUP-JDC-295/2007 y SUP-JDC-2027/2007)

En 2005, el PRD llevó a cabo un proceso de renovación de su consejo nacional, que omitió convocar a elecciones de consejeros nacionales y estatales y congresistas nacionales surgidos de la organización política en Estados Unidos de América. Ante ello, 59 militantes residentes en 14 entidades de la unión americana interpusieron diversos medios de impugnación intrapartidista en la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática.

La Comisión atendió 14 medios de inconformidad (cada uno correspondiente con militantes residentes en las diversas entidades de Estados Unidos de América) y cuyas resoluciones fueron sobreseídas toda vez que el Noveno Pleno Ordinario del Consejo Nacional del PRD emitió el acuerdo en torno al “criterio de elección de órganos del Partido en el Exterior (EU)”.

**Cuadro 2. Resumen de expedientes
de los militantes del Partido de la Revolución
Democrática en Estados Unidos de América**

Expediente	Actores	Resoluciones de la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática impugnadas (clave)	Lugar de residencia	Magistrado ponente
SUP-JDC-282/ 2007	Domingo González Pereida, Susana Ventura Torres, Sergio Serrano Jiménez, Nancy Refugio Tirado Silva, Felipe Ma. Magdalena Ventura T. y Fernando Acevedo Jaime	QO/NACIONAL/ 1645/2005	Carolina del Norte	Manuel González Oropeza
SUP-JDC-283/ 2007	Juan Jiménez López, José Luis Jiménez López y Olga Lidia Ladrillero Ramírez	I/NAL/1634/05	Nueva York	José Alejandro Luna Ramos
SUP-JDC-284/ 2007	David Miranda Castrellón, Honorio Adán Miranda Ramírez, Jesús Martínez Pérez y Rafael Narváez Arriaga	QO/NAL/1640/ 2005	Texas	Salvador O. Nava Gomar
SUP-JDC-285/ 2007	Juan José Bocanegra Becerra, Blanca Alicia Soledad García Ibáñez, Rosa María García Ibáñez, Miguel Ángel Bocanegra Maestas, Luz Jiménez Méndez y David Silva Villalobos	I/NAL/1641/05	Washing- ton	Pedro Esteban Penagos López
SUP-JDC-286/ 2007	Gumaro Oviedo Flores, Armando García Bravo, Felipe Aguirre Saucedo y Pedro Arias Sánchez	I/NAL/1633/05	California	María del Carmen Alanis Figueroa
SUP-JDC-287/ 2007	Jorge Pérez Saravia, Mari Carmen González Rangel, Francisco López Ochoa, Héctor Pineda Santiago, José Guadalupe García Ibáñez y Oscar Holguín	Contra la I/NAL/ 1638/05	Oregón	Constancio Carrasco Daza

Continuación.

Expediente	Actores	Resoluciones de la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática impugnadas (clave)	Lugar de residencia	Magistrado ponente
SUP-JDC-288/2007	Miriam Alejandra Barbosa Ávalos, María de la Luz Bautista Pérez, Jaime Fernando Pérez Bautista, Candelario Solorio Ávalos, Fernando Vladimir Pezzat Jiménez y Ricardo Salvador Pezzat Villegas	QO/NAL/1637/05 (clave original) I/NAL/1637/05 (clave de resolución)	Pennsylvania	Flavio Galván
SUP-JDC-289/2007	José Luis Solís Villalobos, Rosa Ma. Mendiola Rodríguez, José Jesús G. Morales L., Lourdes Ramírez Rivera, Oscar Pérez Salgado y Rebeca Jiménez Villalobos	I/NAL/1636/05	Tennessee	Manuel González Oropeza
SUP-JDC-290/2007	Jesús Tapia Pérez, María De la Luz Rodríguez Santillán, Luis Antonio Martínez Salgado, Jorge Parral García y Esther Hernández Martínez	I/NAL/1639/05	Nueva Jersey	José Alejandro Luna Ramos
SUP-JDC-291/2007	Nahim Ramírez Valencia, Óscar Vázquez Cruz, Guadalupe Edith Velasco Islas, Alejandro Torres Martínez, Guadalupe Rangel Pérez y Ana Sofía Villa Salinas	QO/NAL/1642/2005	Nebraska	Salvador O. Nava Gomar
SUP-JDC-292/2007	Javier González González, Jaime Serrano Vega, Roberto Cortés Arellano, Roque Carabarin Romero, Lucio Castillo Reyes y Marisol Hernández Tiburcio	I/NAL/1643/05	Georgia	Pedro Esteban Penagos López
SUP-JDC-293/2007	Teresa Jacinto Oliva, Candelaria Gómez Collado, Noé Sánchez Velázquez, Leoncio Vite Hernández, Isaac Torres López y Felipe Torres de la Cruz	I/NAL/1635/05	Virginia	María del Carmen Alanís Figueroa

Continuación.

Expediente	Actores	Resoluciones de la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática impugnadas (clave)	Lugar de residencia	Magistrado ponente
SUP-JDC-294/2007	Benjamín Puente, Brenda Puente y Silvia Puente	I/NAL/1646/05	Arizona	Constancio Carrasco Daza
SUP-JDC-295/2007	Rosa Isela Moreno Pérez, Tirso Moreno Orenday, Roberto Serrano Núñez, Alfredo Villalobos Aparicio y Celina Villalobos Aparicio	QO/NAL/1644/2005	Florida	Flavio Galván
SUP-JDC-2027/2007	Ulises Fernández Saldaña y otros			Salvador O. Nava Gomar

Fuente: Elaboración propia con base en TEPJF.

A pesar de la emisión de un acuerdo para el proceso electoral interno del PRD en Estados Unidos de América, las elecciones de sus órganos de dirección y consejeros no se habían realizado para los 14 estados. Por tanto, el 17 de mayo de 2007, la Sala Superior revocó todas las resoluciones dictadas el 23 de marzo de 2007 por la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática y ordenó a su Consejo Nacional ejecutar el procedimiento de elección para presidente, secretario general y consejeros estatales para cada entidad señalada.

El 27 de junio de 2007, la Sala Superior emitió resoluciones acerca de incidentes del incumplimiento de las sentencias y ordenó que en el plazo de cinco días naturales se cumpliera con:

a) Que la Mesa Directiva del VI Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática realice todos los actos y dicte todas las determinaciones que sean necesarias, incluida la convocatoria respectiva, para que se realice la reunión de pleno extraordinario del Consejo Nacional.

b) Que el Consejo Nacional, en la sesión de Pleno Extraordinaria que lleve a cabo, apruebe la *Convocatoria para la elección extraordinaria de los órganos y cargos que fueron materia de la ejecutoria*.

De igual forma, ha lugar a ordenar a la referida Mesa Directiva del VI Consejo Nacional que, una vez aprobada la citada convocatoria por el órgano en pleno, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa interna que ha sido destacada en esta ejecutoria y demás disposiciones aplicables de dichas normas intrapartidistas, realice todos los actos y dicte todas las determinaciones que sean necesarias para que la misma sea publicada y fijada en la página de internet de ese Instituto político, además informe a esta Sala Superior del cumplimiento en las veinticuatro horas siguientes (SUP-JDC-282/2007-inc1).

En cumplimiento del incidente de sentencia, el Consejo Nacional del PRD sesionó los días 6 y 7 de julio. En la sesión se debatió acerca de la convocatoria extraordinaria señalada en la sentencia de la Sala Superior; sin embargo, el mismo Consejo acordó realizar modificaciones y

que las elecciones se realizaran el próximo dos de septiembre del año en curso, en tanto que el registro de fórmulas y planillas fuera del dos al seis de agosto del presente año, en tanto que, en la próxima reunión del Comité Ejecutivo Nacional, en la semana siguiente a la de la emisión de dicho acuerdo, se presentaran las modificaciones necesarias a la convocatoria (SUP-JDC-282/2007-inc1).

En consecuencia del acuerdo tomado, la Sala Superior determinó imponer una amonestación pública a la mesa directiva del Consejo Nacional del PRD al no aprobarse y publicarse las convocatorias correspondientes. Además, otorgó un plazo de cinco días naturales para la emisión de las convocatorias respectivas a fin de realizar el procedimiento de elección e instalación de los órganos y dirigentes partidistas.

Cumplido el plazo establecido por la Sala Superior, en un nuevo incidente, esta apremió y sancionó al partido toda vez que no se había cumplido con la sentencia ni con el primer llamado realizado por el Tribunal Electoral. Por tanto, la multa impuesta al PRD correspondió a 100 días de salario mínimo. Debido al incumplimiento de la sentencia, la Sala Superior ordenó su ejecución en un plazo de cinco días naturales contados a partir del 2 de agosto de 2007. Asimismo, para el cumplimiento del segundo incidente, se ordenó a la

Mesa Directiva del VI Consejo Nacional que, una vez aprobada la citada convocatoria por el órgano en pleno, dentro del plazo de veinticuatro

horas [...] realice todos los actos y dicte todas las determinaciones que sean necesarias para que la misma sea publicada y fijada en la página de internet de ese Instituto político, además informe a esta Sala Superior del cumplimiento en las veinticuatro horas siguientes (SUP-JDC-282/2007-inc2).

Para el cumplimiento de la nueva orden emitida por el TEPJF, el director de Asuntos Jurídicos del Comité Ejecutivo Nacional del PRD solicitó una prórroga. Lo anterior, debido a que los funcionarios del Consejo Nacional se encontraban como delegados en el Congreso Extraordinario del partido, llevado a cabo del 16 al 19 de agosto, en el que se discutieron los documentos básicos del instituto político. Estos, a la postre, serían impugnados por varios de los mismos actores dado que modificaron la estructura del partido, particularmente en materia de participación de sus militantes residentes en el extranjero.

De acuerdo con la normatividad del PRD, la convocatoria debía ser emitida por el presidente de la mesa directiva del VI Consejo Nacional del partido con la autorización del Comité Ejecutivo Nacional. En el informe del presidente se notificó su publicación pese a que el Consejo Nacional no había aprobado el proyecto de la convocatoria y los actores reconocieron su publicación. De esta manera, la Sala Superior estableció que la sentencia de origen implicaba no solamente la emisión de la convocatoria, sino también la realización del proceso de renovación de los órganos del partido, por lo que resolvió determinar acreditado el cumplimiento parcial de la sentencia y otorgó tres días para concluir el proceso (SUP-JDC-282/2007-inc3).

Pese a que se habían presentado sentencias favorables para los militantes que revocaron las resoluciones de la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia, así como tres incidentes de incumplimiento de las sentencias originales, el Comité Nacional del Servicio Electoral y Membresía del PRD informó, el 16 de noviembre de 2007, que no se celebró la elección interna debido a que no se registraron candidatos a los distintos cargos de dirigentes en el exterior. Ante la convocatoria desierta el partido decidió cerrar el proceso; sin embargo, se constató, en el cuarto incidente de ejecución de sentencia relacionado con los 14 juicios, la existencia de tres documentos en los que se validó el registro de candidatos (ACU-CNSEyM-146-2007, ACU-CNSEyM-147-2007).

Aun cuando se puede constatar el registro de candidatos, de acuerdo con la normatividad del partido, su validación depende de la

aprobación en forma colegiada del Comité Nacional del Servicio Electoral y Membresía del PRD. En este caso, la validación de los registros fue ejecutada de manera unipersonal por el presidente del Comité. De acuerdo con la resolución de la Sala Superior, carecen de valor los acuerdos anteriores y el acuerdo ACU-CNSEyM-145BIS-2007 en el que se declaró desierta la convocatoria, y, por lo tanto

no hay base para resolver que debía cerrarse el proceso de elección extraordinaria ante la falta de registro, dado que, si como se ha visto, en el caso sí se presentaron las solicitudes de registro y los documentos atinentes, entonces lo que procedía era resolver sobre su calificación (SUP-JDC-288/2007-inc4).

Por cuarta ocasión, el partido incurría en el incumplimiento de la sentencia. Se ordenaba al Comité Nacional del Servicio Electoral y Membresía del PRD cumplir con el estudio de los registros de candidatos para la renovación de los cargos partidistas.

Finalmente, como se señaló en el proceso de renovación de los cargos partidistas, el PRD celebró un Congreso Extraordinario en agosto de 2005. Como resultado, se modificaron diversos documentos básicos del partido, entre ellos, los relacionados con sus órganos directivos en el extranjero. La nueva organización partidista resultó en considerar a Estados Unidos de América como una sola entidad, por lo que sus comités estatales se fusionarían en uno solo.

El cambio en los documentos básicos del partido fue avalado por la resolución CG259/2007 del Consejo General del IFE. Ante ello, 48 militantes en el extranjero presentaron el juicio SUP-JDC-2027/2007.

De acuerdo con los agravios expresados, el juicio se centró en tres elementos:

- 1) La actuación indebida del IFE al validar las reformas a los estatutos del PRD.
- 2) Con la modificación estatutaria se reducía la representación de los militantes en el extranjero.
- 3) Falta de inclusión de los migrantes en los procedimientos de selección de candidatos a sus órganos de dirección, así como a cargos de elección popular.

En el estudio de fondo, la Sala Superior estableció que la argumentación de los actores se basó en “argumentos dogmáticos y subjetivos”, por lo que “impide a este órgano jurisdiccional analizar la totalidad de dichos preceptos estatutarios”. De esta manera, el TEPJF dejó sin estudio de fondo los cambios en los estatutos.

Adicionalmente, en una lectura formalista, el Tribunal sostuvo que el IFE tiene como tarea verificar que las modificaciones estatutarias sean

apegadas a lo establecido en el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como las mismas fueron modificadas en ejercicio de la libertad de autoorganización.

Por tanto, de nueva cuenta, se limitó a revisar el procedimiento formal de modificación estatutaria, sin estudiar los cambios en sí mismos.

La Sala Superior, reconociendo que las modificaciones estatutarias se encontraban vinculadas con los procedimientos resueltos y en ejecución para justificar la reducción de espacios de representación en la estructura del partido, señaló que:

si bien es cierto que en las resoluciones a que hacen mención los enjuiciantes (SUP-JDC-282/2007 al SUP-JDC-295/2007), se reconoció el derecho para que en las 17 entidades federativas de los Estados Unidos de América del Norte se pudiera elegir consejeros nacionales, presidentes y secretarios generales, así como sus consejeros estatales, también lo es que, en dichas determinaciones, en momento alguno se determinó la forma y la cantidad que dichos representantes tienen derecho a ocupar en el Consejo Nacional del PRD, es decir, con las resoluciones dictadas solamente se reconoció el derecho a que en dichas entidades, se eligieran representantes, es decir se determinó la base normativa interna sobre la que descansa la organización del PRD en los Estados Unidos de América.

En ese sentido, en dichas ejecutorias, se reconoció el derecho a elegir representantes y si bien es cierto que del análisis de la referida “norma permanente”, se desprendían los parámetros para establecer, de acuerdo con la cantidad de afiliados, el número de representantes para integrar el Consejo Nacional, la implementación de la referida norma es un acto anterior a la aprobación de la reforma a los Estatutos, situación por la cual, debe analizarse si el derecho a integrar el Consejo Nacional sigue perdurando en la normativa del referido instituto político, para determinar si, tal y como lo sostienen los promoventes,

se materializó una restricción a sus derechos a través de la reforma a los Estatutos.

Para la Sala Superior la reducción de espacios no afectaba los derechos de los militantes residentes en el extranjero porque, aún con la nueva estructura, se mantenían algunos destinados para ellos.

En cuanto a que los actores señalaron que los documentos básicos no resguardaban su derecho a participar como candidatos, la Sala Superior indicó que:

El hecho de que el procedimiento de designación de candidaturas haya modificado, esto es, antes se encontraba definido por una norma permanente emitida por el Consejo Nacional y actualmente por un procedimiento tomando en consideración los resultados de la votación de la última elección presidencial, en momento alguno torna inconstitucional la disposición bajo análisis
[...]

Lo anterior es así, ya que si bien [...] los nuevos Estatutos establecen la garantía de presencia de los migrantes en las candidaturas a cargos de elección popular, también lo es que dicha situación no implica que el grupo de migrantes afiliados al PRD se encuentren en una posición superior frente a los demás militantes (SUP-JDC-2027/2007).

Aunque los nuevos estatutos aseguraban lugares en las listas de candidatos a mujeres, jóvenes e indígenas, los militantes residentes en el extranjero no fueron considerados en las cuotas especiales de representación. Esto, a juicio de la Sala Superior, no configuraba una violación a sus derechos, puesto que:

Sólo cabe realizar un tratamiento diferenciado entre los sujetos, cuando las medidas correspondientes no constituyan una medida discriminatoria o un privilegio que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De acuerdo con la primera de las tesis que se ha citado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden introducirse tratamientos diferenciados que atiendan a finalidades objetivas; que resulten racionales, por cuanto a que la distinción hecha por el legislador sea apta para la consecución del fin u objetivo específico, y que dicha distinción guarde proporcionalidad en cuanto a los elementos fácticos considerados, la finalidad legal, así como los bienes y los derechos constitucionales involucrados. Es decir, deben ponderarse los principios que están en juego, las

propiedades fácticas y asegurarse de que no se suprima, por entero y de manera injustificada, un derecho fundamental (SUP-JDC-2027/2007).

Con esta interpretación, mientras que los nuevos estatutos (artículo 2, tercer párrafo, incisos e, f, g y h) aseguraban un lugar en la lista de candidatos por razones de género, juventud y origen étnico a los militantes indígenas, los migrantes fueron considerados como un conjunto que no requiere mecanismos especiales de participación.

En la resolución del recurso SUP-JDC-2027/2007, la Sala Superior confirmó el dictamen del Consejo General del IFE que validó los cambios estatutarios en el PRD. Con esta misma resolución, la Sala Superior analizó el último incidente relacionado con los juicios de origen (SUP-JDC-282/2007 al SUP-JDC-295/2007) y su inejecución de sentencia.

Dado que la Sala Superior había validado en la misma sesión del 16 de enero de 2008 los nuevos estatutos del PRD en los cuales desaparecían los cargos partidarios que dieron origen a los recursos SUP-JDC-282/2007 al SUP-JDC-295/2007, se actualizó la causa de improcedencia y,

En consecuencia, dado que en el juicio ciudadano SUP-JDC-2027/2007 se ha confirmado la procedencia legal y constitucional de las reformas a los estatutos del Partido de la Revolución Democrática en la parte correspondiente a la integración del partido en el exterior; y toda vez que dichas reformas reestructuran la organización interna de ese instituto político en el extranjero suprimiendo en consecuencia la anterior organización, esta Sala Superior concluye que la ejecución sobre la cual versa el incumplimiento reclamado, ha quedado sin materia (SUP-JDC-286/2007-Inc3).

Como se puede observar en el caso de los militantes del PRD en el extranjero, la falta de mecanismos intrapartidistas oportunos, la negligencia y obstrucción del cumplimiento de sentencias por el partido, así como una interpretación formalista de la legislación, trajo como consecuencia la afectación de los derechos políticos de los militantes.

En este caso la estrategia de judicialización de la política, que en las primeras resoluciones reflejaba la posibilidad de encontrar mecanismos que protegieran e incluso ampliaran los derechos de los militantes residentes en el extranjero, resultó inoperante.

Selección de juicios relevantes

A continuación se hará la exposición de tres recursos que fueron presentados por los ciudadanos con el fin de impugnar la legislación aprobada para el ejercicio del voto desde en el extranjero en lo referente al modelo de comunicación y campañas electorales. Uno de ellos presenta un recurso contra el resultado del proceso electoral de 2006; en este y en otro caso las resoluciones consistieron en desechar los asuntos. No obstante, ambos reflejan temas y preocupaciones de los residentes en el extranjero que corroboran la expectativa de trasladar procesos políticos al ámbito judicial y obtener respuestas satisfactorias. Es decir, son ejemplo del uso estratégico de los espacios judiciales para plantear problemas políticos.

Por último, se presenta un recurso que no forma parte del conjunto de los JDC, pero cuya trascendencia afectó el ejercicio del derecho al voto. Es el caso del juicio de revisión constitucional interpuesto en 2011 acerca de la modalidad de voto electrónico por internet en Ciudad de México. Sin duda, este juicio es uno de los de mayor trascendencia para garantizar mecanismos de votación accesibles a los mexicanos residentes en el extranjero. Derivado de este, la reforma de 2014 pudo incorporar como mecanismo de votación el voto electrónico por internet, que a la fecha han implementado entidades como Ciudad de México, Chiapas, Colima y Baja California Sur (véase el capítulo “Los diseños de voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero”).

Caso Claudio Domenico Aragón Ricciuto (SUP-JDC-573/2005)

Este recurso fue el primero presentado en materia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Tras la publicación de las reformas al Cofipe, relativas al ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el 21 de septiembre de 2005 el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG187/2005 mediante el cual se establecen los lineamientos generales para la aplicación del Libro Sexto del Cofipe en relación con los artículos 296 y 297, y contra el que se presentó este recurso.

El contenido del acuerdo impugnado regulaba la prohibición expresa en el Cofipe contra la ejecución de actos de campaña en el extranjero. Asimismo, el acuerdo refrendaba la prohibición a los partidos de destinar parte del financiamiento a la realización de actividades ordinarias o de campaña fuera del territorio nacional durante el proceso electoral.

De acuerdo con el actor, dichas prohibiciones resultaban excesivas y violatorias del derecho fundamental a la información que requieren los electores para ejercer plenamente su derecho al voto de manera informada y reflexiva; sin embargo, como advirtió el TEPJE, la propia Constitución, en su artículo 105, fracción II, no dota de legitimidad a los ciudadanos mexicanos para impugnar normas constitucionales de carácter político-electoral. Por lo que se argumentó que

La violación reclamada no afecta de manera individual, directa, cierta e inmediata los derechos político-electorales del actor, sino que eventualmente se estaría en presencia de una afectación a los derechos de la colectividad, conformada por los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. En este sentido, el remedio solicitado para poner fin a la presunta situación irregular o contraria a derecho únicamente podría alcanzarse mediante el dictado de una resolución que comprendiera o extendiera sus efectos a dicha colectividad, pues sólo así el promovente alcanzaría el estado de cosas pretendido.

De ahí que, como se anticipó, el promovente carece de legitimación en el presente asunto, pues quienes se encuentran legitimados para impugnar violaciones como la reclamada en el presente juicio, son, de manera exclusiva, los partidos políticos (SUP-JDC-573/2005).

Con estos argumentos, el juicio de protección se consideró sobreseído. Inclusive, la referencia a este ha sido expuesta en los recursos SUP-JDC-799/2005, SUP-JDC-828/2005 y SUP-JDC-14225/2011, en los que se sostiene que:

los ciudadanos mexicanos carecen de las acciones tuitivas de clase para la protección de intereses difusos, en tanto que ha sido sostenido por esta Sala Superior, que de las mismas sólo son titulares los partidos políticos por su carácter de entidades de orden público. Lo anterior es así, pues del análisis del catálogo de medios de impugnación en materia electoral se obtiene que, por regla general, tales medios están dados para que los partidos políticos (SUP-JDC-573/2005).

No obstante la resolución, en este caso resulta de interés tener en cuenta los argumentos presentados por el entonces magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en su voto particular, en el que reflexiona que el Tribunal Electoral debió estudiar y pronunciarse respecto del fondo de la controversia planteada, aunque ello hubiere sido para confirmar el acto impugnado. De esta manera, el magistrado consideró que:

Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero tienen derecho a recibir una explicación acerca de si las aparentes restricciones a su libertad de información impuestas por los lineamientos impugnados son o no legítimas, a la luz del marco constitucional o legal, habida cuenta que los ciudadanos no están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad (SUP-JDC-573/2005).

En primer lugar, el voto particular reconoce que el JDC es procedente frente a diversos derechos asociados con los derechos políticos. No solamente legitima al ciudadano contra aquellos actos que violen sus derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, sino que también es un instrumento contra violaciones a derechos vinculados como son los de petición o de información, garantizando el derecho a la tutela judicial.

Como el actor demostró ser un ciudadano residente en el extranjero, Orozco consideró que es atendible que el ciudadano

cuenta con legitimación en la causa, en el sentido de la identidad y calidad de la persona física que promueve con una de las que la ley autoriza en general y en abstracto para combatir el tipo de actos o resoluciones de que se trata (SUP-JDC-573/2005).

Sin embargo, la legislación aplicable en ese momento impedía al TEPJF para hacer consideraciones o pronunciarse en torno a la constitucionalidad de una norma general electoral. Ello quedaba en las atribuciones exclusivas de la SCJN, por lo que el Tribunal solamente podía limitarse a verificar la legalidad del acuerdo con base en el Cofipe y, con ello, presentaba conclusiones para sostener dicha legalidad.

Orozco, en su voto particular, argumentó a favor de las restricciones para la ejecución de actos de campaña en el extranjero en función de que, a su juicio, se protege el interés general para asegurar el derecho

a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. En su discusión agregó que

las restricciones establecidas también son necesarias para la protección del *orden público*. En un Estado constitucional democrático de derecho esta interpretación debe hacerse a partir de los principios y reglas de la Constitución. Por lo que las restricciones se sostienen del interés general y no en contraposición de un derecho individual, sino de reconocer que el propio derecho individual y su protección efectiva forman parte del bien común (SUP-JDC-573/2005).

En contrargumentación al recurso presentado en el que sostiene que la ausencia de campañas afecta el derecho al voto informado, Orozco señaló que

la legislación contempla que el Instituto Federal Electoral establecerá “mecanismos y acciones” para la difusión en el extranjero de las propuestas de los candidatos a la presidencia de la República, las plataformas electorales y cualquier otro [mecanismo] que coadyuve al objetivo de fomentar el voto informado y razonado. Por lo que en su consideración no se viola el derecho a la información (SUP-JDC-573/2005).

Finalmente, desechó la consideración de que el acuerdo viole el derecho de asociación, teniendo en cuenta que este se ejerce al afiliarse a un partido o una agrupación política, o bien de constituir un partido o una asociación política.

Por lo que el voto particular reafirma el sentido de la Sala Superior respecto a declarar infundado el JDC al observar las restricciones impuestas en la normativa electoral vigente; sin embargo, la precisión del voto particular es un ejemplo de la argumentación jurídica como medio de legitimación del Poder Judicial, lo que implica otra de las facetas del proceso de judicialización de la política, el fortalecimiento de este poder en el proceso de revisión y, en su caso, la validación o no de las normas y políticas.

Caso Voto chilango (SUP-JRC-306/2011)

Como se ha señalado, uno de los resultados del efecto cascada es la réplica de políticas en el ámbito subnacional. Además de ello, esta réplica

encuentra en dichos espacios la posibilidad de innovar políticas en proceso que se transforman en prácticas que son adoptadas por otros entes subnacionales e, incluso, nacionales.

El caso de Ciudad de México es paradigmático del efecto cascada toda vez que, por primera ocasión, se estableció un procedimiento de voto a distancia para los residentes en el exterior utilizando como medio de votación un sistema electrónico por internet.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal de 2010, con el cual se rigió el proceso electoral de 2012, señalaba la formación de un comité encargado de vigilar y coordinar el proceso de votación desde el extranjero, estableciendo que sus integrantes serían tres consejeros electorales y un representante de cada partido político. Lo anterior permitió tomar decisiones en materia operativa para la conducción del proceso electoral. En este sentido, el comité determinó aceptar la validez de las credenciales con terminación 03,²¹ además de definir las dos modalidades para elegir jefe de gobierno: voto postal y voto electrónico.²² Más adelante, el 31 de octubre de 2011, se aprobaron los mecanismos por los que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero sería ejercido.²³

No obstante, el acuerdo fue impugnado el 5 de noviembre de 2011 ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México y PAN. Como resultado, fue revocado el acuerdo ACU 69-11 (IEDF 2011d) en su anexo “Procedimiento de votación electrónica por internet”, con lo cual se eliminaba la posibilidad del voto electrónico.

Por tal motivo, el 12 de diciembre de 2011, Miguel Ángel Vázquez Reyes, representante del PRD, promovió un juicio de revisión constitucional electoral a fin de impugnar la resolución señalada anteriormente. Este es el caso del recurso SUP-JRC-306-2011 que estimó la viabilidad por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para implementar el uso del sistema electrónico por internet para recabar los votos de los ciudadanos de Ciudad de México residentes en el extranjero.

²¹ Véase IEDF (2011b).

²² Véase IEDF (2011c).

²³ Los mecanismos desglosados de forma detallada se encuentran en IEDF (2011d).

En primer lugar, resalta que la Sala Superior reconociera la viabilidad de incorporar nuevas modalidades basadas en las amplias facultades de las que gozaba el Consejo del IEDF:

Esta Sala Superior reconoce que la modalidad de votación por internet es un procedimiento novedoso que está sujeto a los cambiantes avances científicos y tecnológicos, lo cual explica que no existan reglas legales preestablecidas. Todo lo que corresponde a la cuestión informática en materia de comunicación es dinámica, por lo cual los alcances de una disposición legal con el paso de los días pueden ser vetustas o anacrónicas, en forma tal, que a través de la interpretación funcional resulte difícil remontar la evolución vertiginosa en esos campos del saber humano y la técnica.

Por eso resulta lógico que en el sistema jurídico electoral del Distrito federal se hubieren reconocido amplias facultades directivas, normativas, deliberativas, resolutivas y de verificación al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, cuyas decisiones encuentran apoyo en las áreas técnicas de dicha autoridad administrativa electoral local (SUP-JRC-306-2011).

En segundo término, el estudio de la Sala Superior reafirmó que es un sistema que garantiza la seguridad del voto con niveles razonables de confianza al señalar que

esta Sala Superior arriba (sic) a la convicción de que el sistema de voto por internet cuenta con los elementos, medidas y candados de seguridad suficientes, a efecto de que el ciudadano pueda emitir su voto de manera universal, libre, secreta y directa, ya que la configuración del mismo permite advertir que únicamente el ciudadano registrado que cumplió con los requisitos y recibió la contraseña, podrá entrar al sistema de votación electrónica, y tener acceso a la boleta virtual

(...)

el sistema de encriptamiento de la información, el cual permite que la misma sea resguardada en la urna virtual, sin que nadie pueda conocer la información, permite generar la seguridad y la certeza suficiente, para garantizar que el sufragio emitido por cada uno de los ciudadanos que se encuentren en la Lista Nominal de Electores del Distrito Federal residentes en el extranjero, será debidamente salvaguardado y en su momento contabilizado.

En este sentido, los elementos centrales de seguridad están integrados por el sistema de contraseñas y claves de acceso al sistema y a

la boleta virtual, los cuales le dan un carácter personal y, por tanto, de responsabilidad a su titular.

Las medidas de seguridad y candados adoptados por la autoridad administrativa electoral son idóneas, ya que sólo pueden tener acceso a la información quienes cuenten con la llave electrónica que el propio sistema genere, la cual se dividirá en siete partes, de forma que cada uno de los consejeros electorales contarán con una de ellas. La llave electrónica sólo funcionará el día de la elección, cuando el Consejo General se encuentre en pleno, de forma que cada fracción de la llave electrónica se insertará en un dispositivo denominado “Smartcard”, el cual hará que el sistema pueda operar satisfactoriamente.

Por otro lado, la Sala sostuvo que este mecanismo de votación garantiza la emisión del voto de acuerdo con los principios de universalidad, libertad y secrecía.

es libre porque se ejerce con absoluta libertad y responsabilidad, como puede ser desde el hogar, oficina o lugar que el ciudadano haya destinado para ejercer su derecho, siempre que se haya inscrito en el listado nominal correspondiente.

Es directo porque únicamente el propio ciudadano puede entrar al sistema y solicitar su contraseña.

Además, la secrecía se manifiesta en dos principales etapas; la primera con el hecho de solicitar la contraseña que es única y que se asigna de manera aleatoria, sin conocimiento de algún funcionario público, sino a través de un sistema cifrado que no permite identificar al ciudadano con ésta; y en segundo término, cuando el ciudadano realiza la votación, ya que el voto se transporta por la red a través de un algoritmo cifrado con altos niveles de seguridad que no permite identificar los datos personales del ciudadano con su elección y tampoco el sentido de su voto.

Con esta resolución se planteaba, en las diversas propuestas presentadas en la reforma política de 2014, la incorporación de la votación por internet. De esta forma, la incorporación de dicho medio de votación quedó plasmada en el artículo 343:

1. El Consejo General determinará la forma en que los ciudadanos en el extranjero remitirán su voto al Instituto o en su caso, a los Organismos Públicos Locales.

2. El sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto, deberá cumplir con lo siguiente:

- a) Ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación;
 - b) Darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión;
 - c) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto;
 - d) Garantizar que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo;
 - e) Garantizar que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley, y
 - f) Contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.
3. El Instituto emitirá los lineamientos tendientes a resguardar la seguridad del voto.

Caso Andrés Bermúdez (SUP-JRC-170/2001)

Como se ha señalado, el derecho al voto como prerrogativa de carácter político puede ejercerse en dos modalidades: el voto activo y el voto pasivo. La primera modalidad implica el derecho a elegir representantes y a decidir en los mecanismos de consulta popular y otros medios de consulta. La segunda, el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, que es la aptitud que tienen los ciudadanos para postularse o ser postulados como candidatos a un puesto de elección popular cuando se cumple con las cualidades y los requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otros) a fin de participar en el desarrollo del proceso electoral.

El voto pasivo también implica el derecho a ser votado de los militantes en los procedimientos internos que realizan los partidos políticos para elegir a sus precandidatos y candidatos. En el caso de los candidatos independientes solo aplica en las elecciones por el principio de mayoría relativa, aunque el reconocimiento constitucional del derecho ciudadano a ser candidato sin partido implica ciertos mecanismos para competir en igualdad de condiciones con los candidatos de los partidos, regulando su registro y las maneras de hacer campaña, así como las posibilidades de financiamiento y las reglas de fiscalización.

El derecho a ser votado de los candidatos (independientes o partidarios) implica el derecho a contender por un cargo de elección

popular el día de la jornada electoral. En el caso de los candidatos ganadores, el derecho de voto pasivo incluye ser proclamado electo conforme a la votación emitida, acceder al cargo y ejercer y desempeñar las funciones inherentes a él. De esto último se desprende la jurisprudencia 21/2011 de la Sala Superior que respalda el derecho a obtener una remuneración por desempeñar un cargo de elección popular.

El derecho a ejercer el voto pasivo es amplio, pero el acceso a esta modalidad se encuentra limitado a cualidades y requisitos que la ley exige. En México, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 35 de la CPEUM. En este marco de definición la SCJN, en la sentencia Castañeda Gutman vs. México, determinó que los estados gozan de amplia libertad en la configuración del derecho al sufragio pasivo.

En el análisis de los requisitos se involucran diversas cualidades; para el caso de los mexicanos que residen fuera del territorio nacional, la que implica el mayor riesgo de exclusión es, precisamente, la residencia. Por lo anterior, en el caso Andrés Bermúdez (SUP-JRC-170/2001) se presenta el análisis del requisito de residencia exigido en la legislación zacatecana para ejercer el derecho al voto pasivo. Si bien este caso no es un JDC y fue interpuesto en contra del candidato ganador, los efectos de su resolución tuvieron consecuencias positivas en el reconocimiento de los derechos políticos de los zacatecanos residentes en el extranjero. El debate que abrió este recurso modificó la legislación para reconocer la residencia binacional y sus efectos en las reformas en el ámbito estatal en Chiapas y Guerrero, lo que representa otro ejemplo del efecto cascada.

La participación de los zacatecanos radicados en Estados Unidos de América —mediante sus organizaciones y las políticas sociales, en las cuales se encontraban institucionalizados— llevó a construir propuestas para garantizar sus derechos políticos. La experiencia de las elecciones de 2001 fue el detonante de un amplio debate que terminó con la construcción de una ley que establece mecanismos de representación de los mexicanos en el extranjero.

Este debate se desató tras la candidatura y elección de Andrés Bermúdez Viramontes, apodado el Rey del Tomate, nativo de El Cargadero, Zacatecas, con un periodo de residencia de 28 años en la ciudad de Winters, California, y quien obtuvo la mayoría de votos en la elección del 1 de julio de 2001. Andrés Bermúdez fue postulado por el PRD y su

candidatura se convirtió en un símbolo de la participación de los migrantes zacatecanos.

No obstante su victoria en las urnas, el PRI interpuso un recurso de inconformidad en contra de la entrega de la constancia de mayoría, que fue desestimado por la Sala de Primera Instancia del Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas. Ante la resolución se presentó un recurso de apelación, en el que se confirmó la primera resolución. De esta forma, en el proceso de revisión del caso se promovió un juicio de revisión constitucional electoral contra el fallo del Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas.

En el estudio de fondo ejecutado por la Sala Superior, el TEPJF consideró que los elementos de prueba presentados en la primera instancia (el Tribunal Electoral de Zacatecas) fueron desestimados por consistir solamente en un conjunto de notas periodísticas. Ante tal situación se decidió llevar a cabo nuevas diligencias para corroborar si Andrés Bermúdez cumplía con los requisitos que entonces señalaba la legislación:

- 1) Ser ciudadano zacatecano, en los términos previstos en la Constitución Política del Estado de Zacatecas.
- 2) Estar en pleno goce de sus derechos políticos.
- 3) Ser vecino del municipio respectivo, con residencia efectiva e ininterrumpida durante el año inmediato anterior a la fecha de la elección.

El punto central del estudio se refiere a la residencia efectiva que, en términos de la Sala Superior, implica que esta sea real, no ficticia, y con el ánimo de permanencia. Este requisito

tiene su razón de ser en la necesidad de que los municipios sean gobernados por quienes tengan conocimiento de la problemática que se vive en el seno de esa comunidad, que haya adquirido la solidaridad con el grupo social necesaria para velar por los intereses del mismo, en cuanto se siente parte de él (SUP-JRC-170/2001).

En los elementos de prueba se estimó lo siguiente:

con las constancias recabadas por este Tribunal de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores,

que Andrés Bermúdez Viramontes declaró ante el Consulado General de México en Sacramento, California, Estados Unidos de América, en solicitud dirigida a la Secretaría de Relaciones Exteriores para recobrar la nacionalidad mexicana por nacimiento, tener su domicilio en 30929 The Horseshoe, en Winters, California, 95694.

Por tanto, con tal declaración aceptó tener su residencia en ese lugar, en la fecha en que se efectuó la solicitud, esto es, el veintiuno de noviembre de dos mil.

Se advierte que tal declaración fue espontánea, provino de Andrés Bermúdez Viramontes, se refiere a un hecho que le es propio, efectuada bajo protesta de decir verdad ante una autoridad con motivo de un asunto de su competencia. Todo lo cual le confiere la calidad de fuerte indicio sobre el hecho de que se trata.

Por tanto, si Andrés Bermúdez Viramontes realizó ese trámite, en una época en que se supone, de acuerdo a la constancia expedida por el presidente municipal de Jerez, Zacatecas, que ya tenía su residencia en este lugar, debe presumirse, en aplicación del principio ontológico de prueba, que en realidad su residencia se encontraba en California, Estados Unidos de América en la fecha mencionada.

Con lo anterior, la Sala Superior determinó revocar la constancia de mayoría y otorgar el cargo al suplente de la fórmula, toda vez que la inegibilidad de Andrés Bermúdez no afectaba la validez del proceso electoral.

A partir de esta resolución, el Frente Cívico Zacatecano convocó a diversas organizaciones de la sociedad civil para impulsar una reforma orientada a modificar el requisito de residencia efectiva e ininterrumpida. Esta reforma, inicialmente llamada Ley Bermúdez, se enfocó en incluir el término residencia binacional o simultánea. Así, el proceso de discusión y redacción de una propuesta que generara consenso en las organizaciones que conformaron la “Coalición por los derechos políticos de los migrantes mexicanos” abarcó dos años.

De acuerdo con Miguel Moctezuma:

La experiencia del Frente Cívico Zacatecano, a diferencia de las iniciativas nacionales en materia de derechos ciudadanos extraterritoriales, muestra que la estrategia para coronar el éxito de las reformas consiste en hacerlo desde la sociedad civil organizada. Esto fue lo que permitió sentar bases para un proceso de negociación plural, donde se pudo hablar con todos los partidos políticos, representantes de cada fracción parlamentaria, el gobierno del estado e Iglesia (Moctezuma 2011, 241).

Cuando la iniciativa se presentó al Congreso del Estado de Zacatecas se le denominó Ley Migrante, ya que armonizaba la Constitución zacatecana y el Código Electoral del Estado de Zacatecas en lo que respecta a la calidad de ciudadano zacatecano, adquisición de la ciudadanía, requisitos de residencia y en hacerla efectiva con nuevas instituciones para que el derecho a ser votado pudiera ser ejercido en lo inmediato.

De esta forma, con la modificación constitucional en Zacatecas se comenzó un proceso largo de reconocimiento a la participación y prácticas transnacionales. Esta transnacionalidad implica el involucramiento y colaboración real de los migrantes en su entidad, lo que conlleva problematizar y conceptualizar

el reconocimiento de la residencia binacional convoca a rediscutir conceptos como la nacionalidad, la membrecía, la ciudadanía mexicana y la participación política más allá del contexto geográfico del Estado-nación (Moctezuma 2011, 23).

En materia de legislación local, el caso de Zacatecas favoreció el impulso de mecanismos de representación a la población migrante en Chiapas y Guerrero. En Chiapas, la reforma publicada el 23 de noviembre de 2011 estableció, en el artículo 19, que el Congreso del estado se debe integrar por 41 miembros, destinando uno de ellos a los chiapanecos residentes en el extranjero. Lo anterior quedó garantizado en el artículo 35 bis del Código Electoral y Participación del Estado de Chiapas, el cual establece que

Deberá garantizarse la representación de los chiapanecos residentes en el extranjero, quienes podrán votar por los candidatos que postulen los partidos políticos y coaliciones en las elecciones de Gobernador del Estado y de la fórmula de Diputados migrantes.

En el caso de Guerrero, la reforma constitucional publicada el 29 de abril de 2014 establece, en su artículo 45, que

El Congreso del Estado se integra por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional, en los términos que señale la ley respectiva, los cuales gozarán del mismo estatus jurídico sin diferencia alguna en el ejercicio de la función representativa y deliberativa.

Un diputado por el principio de representación proporcional tendrá el carácter de migrante o binacional, que será electo conforme lo determine la ley electoral del Estado. Se entenderá por diputado migrante al representante popular que satisfaga las exigencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía.

Como puede verse, la factibilidad de instaurar mecanismos de representación es reflejo de la validez argumentativa del transnacionalismo político que establece una membresía de identidad y práctica que se refleja en la participación extraterritorial del migrante en la vida social comunitaria. La revisión de estos mecanismos de representación también es el reflejo de la realidad migratoria del país.

Conclusiones

En el desarrollo del presente capítulo se describió el funcionamiento de las estructuras judiciales —y su evolución— que permiten conducir a procedimientos políticos para su resolución. En específico, la evolución de las instituciones judiciales en materia electoral. Esta evolución permite observar cómo se han fortalecido en el tiempo estas instituciones para incorporar medios de judicialización política que involucren, de forma principal, la revisión de los procesos electorales, pero que también han integrado medios para atender asuntos vinculados.

Se ha resaltado la formación de instituciones y procedimientos tendientes a la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y, con ello, los temas que implica su defensa desde las instituciones mexicanas. Este fortalecimiento institucional ha permitido a los ciudadanos encontrar en dichos espacios los medios para proteger sus derechos, pero también los mecanismos estratégicos para acrecentarlos.

Con la revisión de los casos vinculados con el derecho a votar se pudo observar el modo en que las interpretaciones jurídicas no formalistas tendieron a favorecer a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero ante las regulaciones excesivas para el ejercicio del voto fuera del territorio nacional, como aquellas que imponían cargas excesivas respecto al envío de documentación por correo certificado o

registrado, lo que implicaba un costo directo a los ciudadanos. En este sentido, se constató la forma en que la autoridad administrativa respondió a la carga que limitaba el ejercicio del voto desde el registro y cómo las resoluciones del IFE atendieron esta problemática.

Por otro lado, en materia del registro de electores se pudo observar, con las resoluciones del TEPJF, un cambio a favor de los mexicanos residentes en el extranjero, al reconocer como carga excesiva la exigencia de culminar con el proceso de registro o de cambio de la credencial para votar con fotografía a quienes, por sus condiciones migratorias, se ven impedidos para hacerlo. Aunque las resoluciones son valiosas, también lo fue la sensibilidad legislativa en la reforma de 2014, que incorporó esta facultad al INE ante la evidencia y necesidad de contar con medios para el empadronamiento de votantes fuera del territorio nacional.

Además, en el estudio de juicios relevantes —que no necesariamente fueron JDC— también se observan interpretaciones garantistas, particularmente con los medios para la votación desde el extranjero. Del conjunto de resoluciones analizadas, el caso Voto chilango es, sin duda, la más importante de todas; gracias a esta, el voto electrónico por internet goza de garantía jurisdiccional, lo que permitió su introducción como medio de votación en la reforma de 2014 y que cuenta con ejercicios que permiten valorar su efectividad. En el extremo, el uso del voto electrónico por internet no solamente servirá para el ejercicio del voto desde el extranjero, sino para procedimientos de consulta como en el Distrito Federal.

En contrasentido con los casos señalados, también se observaron asuntos en los que la interpretación formalista y la falta de mecanismos adecuados de urgencia para el cumplimiento de sentencias resultan en afectaciones a los derechos políticos de los ciudadanos. En particular, ese lado contrario se demuestra con el caso de los militantes del PRD residentes en el extranjero.

Los militantes que cuentan con mayor capital político y experiencia para utilizar los medios judiciales como estrategia política deben considerar las limitaciones institucionales que pueden conducir al daño en sus derechos como producto de estas.

Así, este caso es de particular interés para abrir nuevos estudios pues, en la resolución analizada, el proceso para llevar a cabo los medios

de protección tardó tres años y el TEPJE, con una lectura formalista de la norma, terminó por desechar los resultados favorables alcanzados por los militantes.

Finalmente, en el estudio de los casos relevantes, la resolución del Tribunal en materia de residencia efectiva generó una amplia movilización de la comunidad migrante zacatecana para impulsar cambios normativos. La incorporación de mecanismos de representación para los ciudadanos residentes en el extranjero debe agradecerse a esta reacción política ante una interpretación formalista de la ley, la cual implicó un ejercicio de fondo para su modificación. A pesar de los efectos adversos que en primera instancia puede tener una sentencia, los procesos que estas desatan son clave para impulsar las reformas necesarias a fin de garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los mexicanos residentes en el extranjero.

Conclusiones

En este trabajo se abordó el concepto de judicialización de la política como una estrategia política. De esta forma, los actores políticos utilizan las instituciones jurisdiccionales como uno más de los repertorios políticos existentes para lograr sus objetivos. No obstante, esa estrategia requiere de una serie de fundamentos institucionales que le caracterizan y, sobre todo, que la hacen viable.

Entre los elementos centrales que permiten a los actores judicializar la política y trasladar al ámbito de las instituciones jurisdiccionales la resolución de conflictos está la existencia de un Poder Judicial autónomo con capacidad de revisión y control de las acciones de los órganos legislativos y ejecutivos. Por ello, la literatura del papel de las cortes suele estar enfocada en el estudio del fortalecimiento del Estado de derecho y en una perspectiva jurídica.

Desde la perspectiva de la ciencia política lo relevante radica en cómo las cortes resuelven los conflictos en entornos polarizados, convirtiéndolas en actores políticos y no en órganos con autonomía frente al ambiente de disputa del poder.

Institucionalmente, los procesos de transición a la democracia han aportado a la conformación de poderes judiciales con aceptables grados de autonomía, haciendo de ello un acelerado y creciente proceso de judicialización de las agendas políticas. Un aspecto de esta creciente judicialización de agendas se refleja en el activismo de grupos de la sociedad civil utilizando juicios estratégicos como medio para hacer frente

a decisiones políticas. Evidenciando que la estrategia de judicialización no es exclusiva de los actores políticos centrales ni de las instituciones que los utilizan como estrategia para generar contrapesos.

Desde el punto de vista de este trabajo, la judicialización de la política implica tener un subsistema de resolución de conflictos políticos. Este subsistema se caracteriza por las instituciones centrales —tribunales constitucionales, cortes constitucionales o tribunales superiores—, así como por el necesario tecnicismo jurídico requerido para obtener los resultados esperados. Por otro lado, el subsistema es el resultado de procesos de transiciones democráticas en los que se reconocen derechos fundamentales y se establecen instituciones garantes de estos. Así, el subsistema es accesible no solamente para los actores políticos tradicionales, sino también para ciudadanos organizados o no.

La estrategia de judicialización de la política por parte de la sociedad es lo que se ha denominado judicialización desde abajo. En los casos de la judicialización de derechos políticos se hace evidente esta relación. Por ello, el capítulo “Judicialización de los derechos políticos” permitió observar la forma en que las instituciones jurisdiccionales internacionales y nacionales han resuelto casos paradigmáticos cuyas consecuencias políticas permitieron ampliar, garantizar, proteger e, incluso, definir los alcances del ejercicio de los derechos políticos desde la perspectiva de los derechos humanos y como derechos fundamentales.

En el estudio de los casos seleccionados en el ámbito internacional se observan en las resoluciones de los organismos internacionales definiciones que contribuyen a una mayor comprensión y alcance de los derechos políticos. También pudo analizarse la relación de estos con otros derechos, fortaleciendo la idea de interrelación de derechos.

En el análisis del caso de Estados Unidos de América se ve cómo las resoluciones jurisdiccionales garantizaron y protegieron el ejercicio de derechos políticos de grupos socialmente marginados. También se observa como resultado no esperado de esas decisiones la ampliación de los derechos políticos de los nacionales residentes en el extranjero. Así, las resoluciones judiciales reconocieron los derechos de funcionarios y militares en el extranjero, posteriormente, su ampliación a familiares y, finalmente, al conjunto de los nacionales en el extranjero.

El tercer caso seleccionado fue el australiano. A diferencia del anterior este sí representó el proceso de judicialización desde abajo utilizando juicios estratégicos con objetivos predefinidos. El análisis de las resoluciones judiciales permitió identificar estrategias de judicialización y medios de ampliación y garantías de los derechos políticos de los nacionales residentes en el extranjero.

Con este marco desarrollado en los primeros dos capítulos, siguió el estudio del caso mexicano. Para comprender los alcances de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue necesario revisar el marco institucional en el que se encuentran garantizados los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero.

En el capítulo “Los diseños de voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero” se revisó la legislación federal, que es objeto de análisis del TEPJF. Se describió el marco existente entre 2005 y 2014 con el cual se desarrollaron las elecciones presidenciales de 2006 y 2012. Con este análisis se mostraron los elementos del diseño institucional del voto de los mexicanos residentes en el extranjero y sus principales debilidades, que desembocaron en juicios analizados en el último capítulo. Asimismo, el análisis de ese diseño institucional permitió ubicar los principales aspectos de la reforma político-electoral de 2014.

Por otro lado, el avance y los cambios registrados en el ámbito federal han tenido impacto en las legislaciones estatales. Este es ejemplo del denominado efecto cascada que se corrobora en las modificaciones a las legislaciones electorales locales que se presentaron entre 2005 y 2014. También pudo observarse que los espacios estatales han contribuido a innovar en fórmulas institucionales para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el exterior, de tal forma que no solamente se habla de mecanismos de votación, sino también se observan formas de representación política. Esta última asignatura está pendiente en el ámbito federal.

Finalmente, el capítulo “Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero”, dedicado al análisis de las sentencias de juicios de protección de derechos político-electorales del ciudadano promovidos por mexicanos residentes en el extran-

jero, requirió establecer las bases institucionales del ámbito judicial en materia electoral, el contencioso electoral.

Al analizarse el recorrido de transformación de las instituciones jurisdiccionales también quedó de manifiesto el resultado de las transformaciones producidas en contextos de transiciones a la democracia. Así, el caso mexicano muestra que en cuanto al Poder Judicial no solamente se trató de reactivar a las instituciones sacudiéndolas de la atrofia política del centralismo presidencialista, sino que requirió de una nueva ingeniería constitucional.

Los efectos en el ámbito político-electoral han dotado de mayor capacidad de acción a estas instituciones jurisdiccionales, creando un subsistema político para la resolución de los conflictos en materia electoral. Asimismo, se creó un subsistema político de acción por parte de los ciudadanos que ven afectados sus derechos políticos por instituciones y partidos políticos.

Se revisaron 487 recursos interpuestos por ciudadanos residentes en el extranjero. De este conjunto se seleccionaron siete casos relevantes (uno de ellos agrupó 16 recursos). Para su análisis se agruparon los relacionados con el derecho a votar, primero, acerca del mecanismo de votación, y segundo, del registro de los electores; la tercera clasificación se enfocó en los derechos de los militantes residentes en el extranjero; finalmente, se presentó una selección de juicios relevantes que a pesar de sus resoluciones no garantizaron un mayor o mejor ejercicio de los derechos políticos, y dejaron sembrada en la opinión pública la necesidad de reformar la legislación en la materia, ya sea por sus votos particulares o por sus contextos. En este último grupo de recursos se incorporó el análisis de dos juicios de revisión constitucional cuyos efectos impulsaron la organización de residentes en el extranjero para modificar la legislación y garantizar su derecho al voto pasivo (caso Andrés Bermúdez). El segundo fue el estudio del voto chilango, que por primera vez incorporó un mecanismo de votación por internet y cuya resolución aportó elementos para la reforma político-electoral de 2014.

Se puede constatar, en el análisis de los recursos, un cambio sustancial en las resoluciones del TEPJF. Hasta el proceso electoral 2011-2012 los recursos se habían resuelto de manera formalista, salvo los casos Ovalle Cerna (SG-I-JDC-047/2006) y Enrique Cid de Jesús (SX-III-

JDC-25/2006), en adelante, se resolvieron en forma más garantista. Así, las resoluciones favorecieron a los mexicanos en el extranjero, al reconocer como carga excesiva exigir a quienes por sus condiciones migratorias se ven impedidos para culminar el proceso de registro o de cambio de la credencial para votar con fotografía. Aunque las resoluciones son valiosas, también lo fue la sensibilidad legislativa en la reforma de 2014, que ante la evidencia y necesidad de contar con medios para el empadronamiento de votantes fuera del territorio incorporó esta facultad al Instituto Nacional Electoral.

En contrasentido con los casos señalados, los recursos interpuestos para la protección de los derechos de los militantes se mantuvieron con líneas de interpretación formalista. Así, la falta de mecanismos adecuados de urgencia para el cumplimiento de sentencias resulta en afectaciones a los derechos políticos de los ciudadanos, como en el caso de los militantes del Partido de la Revolución Democrática.

Para finalizar, vale la pena señalar que la judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero constituye una estrategia viable para garantizarlos, protegerlos e incluso ampliarlos. Como estrategia de judicialización desde abajo, los ciudadanos organizados e independientes tienen un medio que puede ser efectivo, incluso pudiera utilizarse como estrategia frente a la omisión legislativa que procesos de armonización legislativa (como el establecido en la reforma político-electoral de 2014).

La reforma política de 2014 presenta un nuevo escenario para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero, las adecuaciones en el ámbito estatal abren nuevas rutas para incorporar mecanismos de voto pasivo y de innovar institucionalmente para buscar nuevos mecanismos de votación. Por lo que el papel que desempeña el Tribunal Electoral puede contribuir a mejorar las condiciones del ejercicio de derechos políticos y se corrobora como una estrategia política útil para los ciudadanos y no solamente para los actores políticos tradicionales.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/externas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=22054&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (consultada el 24 de marzo de 2012).
- 33/2009. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=106625> (consultada el 24 de mayo de 2013).
- 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20época/2009/5_P_AI_33_09_y_Acums.pdf (consultada el 16 de marzo de 2013).
- Ackerman, B. 1991. *We the people: foundations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Aguinaco Alemán, J. V. 1997. La reforma al Poder Judicial de la Federación 1994-1995. En *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, 25-30. México: IJJ-UNAM.
- Alarcón Olguín, V. 2003. El PAN en el año 2000 (La historia que vino de lejos). En Espinoza, Alarcón y Bardán 2003, 38-78.
- Alcocer, J. 2005. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: Nuevo Horizonte.
- Australia 1996: Application for a Postal Vote. Disponible en <http://aceproject.org/ero-en/topics/voting-operations/Application%20Postal%20Vote%20Australia.pdf>.

- Azaola, E. y M. Bergman. 2007. "Cárceles en México. Cuadros de una crisis". *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 1.
- Banning, L. 2004. *Liberty and order: the first American party struggle*. Indianápolis: Liberty Fund.
- Barbosa, G. y R. Alarcón. 2010. "Emigration policy and state governments in Mexico". *Migraciones Internacionales*, 166-98.
- Bauböck, Rainer. 2003. "Towards a theory of political transnationalism". *International Migration Review* 3.
- Becerra, P. J. 1995. El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994. En Larrosa y Valdés 1995.
- Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Becerra Chávez, P. 1991. "Las elecciones de 1991; la transición difícil". *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*.
- . 1994. "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas". *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*.
- . 2008. El proceso electoral federal 2006. En *Elecciones y partidos políticos en México, 2006*, M. Larrosa Haro, V. Alarcón Olguín y P. Becerra Chávez, 17-55. México: UAM.
- Beltrán, C. H. 2016. "Aún sin resultados, investigación de fraude con votos de chiapanecos en el extranjero". *La Jornada*, 26 de junio. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/06/26/politica/010n1pol>.
- Bendix, R. 1964. *Nation building and citizenship*. Nueva York: Wiley.
- Bibby, J. 1966. *Political parties and elections in America*. Chicago: Nelson-Hall.
- Bidart J. Campos, G. 2003. El enjambre axiológico que da inserción constitucional a los derechos humanos. En *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, A. M. Hernández y D. Valadés. México: IIJ-UNAM.
- Bonfil Batalla, G. 1996. "La teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos". *Acta Sociológica* 18.
- Briseño, M. 2006. *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*. México: Inmujeres.
- Calderón Chelius, L. 2002. *La dimensión política de la migración mexicana*. México: Instituto Mora.

- Carbonell, M. 2006. *Instrumentos jurídicos internacionales en materia de no discriminación*. México: Conapred.
- Cárdenas Gracia, J. 2006. "Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 116, 371-403.
- . 2014. *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*. México: IIJ-UNAM.
- Carmona Tinoco, J. U. 2011. La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales. En *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, M. Carbonell y P. Salazar. México: IIJ-UNAM.
- Carpizo, J. y D. Valadés. 1999. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: Porrúa/UNAM.
- Carrillo Poblano, M. 2003. "El Instituto Federal Electoral fomenta la observación electoral profesional e independiente". *Derecho y Cultura* (septiembre-diciembre): 61-68.
- Castañeda, J. 1994. *Sorpresas te da la vida. México, fin de siglo*. México: Aguilar.
- Castañeda Sabido, F. y M. Singer Sochet. 2010. Volver al punto de partida. El IFE en las elecciones presidenciales de 2006. En *Los límites de la democracia en México. Elecciones 2006*, F. Castañeda y A. Cuéllar, 61-105. México: FCPYS UNAM.
- Castillo González, Leonel. 2004. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. México: TEPJF.
- CEEAA. Código Electoral del Estado de Aguascalientes. 2008. México: Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes. Disponible en http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/26012009_150328.pdf.
- CESOP. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 2004. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: Cámara de Diputados.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1991a. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991. OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1, Doc. 12 del 22 de febrero de 1991. Original: Español. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Cap.5.htm> (consultada el 30 de enero de 2010).

- . 1991b. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991. OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1, Doc. 12, del 22 de febrero de 1991. Original: Español. INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1990-1991. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annual> (consultada el 30 de enero de 2010).
- . 1991c. Informe N° 8/91, caso 10.180 México. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (consultada el 30 de enero de 2010).
- . 1993. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993. Informe N° 14/93. Caso 10.956. México. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.mexico10.956a.htm>.
- . 2002. Estados Unidos fondo 12.285. Informe 62/02 caso 12.285. Fondo Michael Domingues c. Estados Unidos. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/EEUU.12285.htm> (consultada el 12 de abril de 2013).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf> (consultada el 4 de junio de 2012).
- Comité de Derechos Humanos. 1984. J. R. T. and the W. G. Party v. Canada, Communication No. 104/1981, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2 at 25. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/104-1981.htm (consultada el 30 de enero de 2010).
- . 1986. Hendrika S. Vos v. Netherlands, Comunicación No. 218/1986, U.N. Doc. CCPR/C/35/D/218/1986. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/218-1986.html> (consultada el 30 de enero de 2010).
- . 1990. William Eduardo Delgado Páez v. Colombia, Comunicación No. 195/1985, U.N. Doc. CCPR/C/39/D/195/1985. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/1> (consultada el 30 de enero de 2010).
- . 1991. Marshall v. Canada, Comunicación No. 205/1986, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986. Biblioteca de los Derechos Huma-

- nos de la Universidad de Minnesota. Disponible en www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/205-1986.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- . 1993. Peter Chiiko Bwalya v. Zambia, Comunicación No. 314/1988, U.N. Doc. CCPR/C/48/D/314/1988. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/314-1988.html (consultada el 30 de enero de 2010).
 - . 1994. Observación general No. 24, comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, observación general sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus protocolos facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto, 52º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 187 (1994). Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom24.html>.
 - . 1996a. Adimayo M. Aduayom y otros v. Togo, Comunicación No. 422/1990, U.N. Doc. CCPR/C/57/D/422/1990. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/422-1990.html (consultada el 30 de enero de 2010).
 - . 1996b. Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html (consultada el 11 de noviembre de 2009).
 - . 1996c. Observación general No. 25, comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996). Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html>.

- . 2001a. Antonina Ignatane v. Latvia, Comunicación No. 884/1999, U.N. Doc. CCPR/C/72/D/884/1999 (2001). Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/884-1999.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- . 2001b. Observación general No. 29, comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 4 - Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, 72º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 215 (2001). Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom29.html>.
- . 2007. Informe del 50º Sesión del Comité Derechos Humanos No. 40 (A/52/40). Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Disponible en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Congreso de Zacatecas. 2003. *Ley Electoral del Estado de Zacatecas, decreto número 306*. Zacatecas: Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
- Congreso del Estado de Morelos. 2009. *Ley reformada mediante decreto No. 1319*. Morelos: Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas. 2011a. *Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas*. Chiapas: Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
- . 2011b. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*. Chiapas: Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
- Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza. 2010. *Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*. Coahuila: Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Consulta Mitofsky (junio de 2008). *Dos años después de la elección presidencial en México*. México: saldo electoral 2006. Disponible en http://consulta.mx/web/images/elecciones/20080622_NA_2EleccionPresidencial.pdf (consultada el 22 de junio de 2014).

- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008a. La reforma electoral y el cambio político en México. En *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, D. Zovatto y J. Orozco Henríquez. México: IIJ-UNAM.
- . 2008b. Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, Lorenzo Córdova y P. Salazar. México: TEPJF.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006. Caso trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf (consultada el 14 de abril de 2013).
- Cossío Díaz, José Ramón. 1997. "La Suprema Corte de Justicia y la transición democrática". *Este País* 73.
- Cuna Pérez, E. 2007. Elecciones y medios en México: financiamiento público, negocio privado (equidad y medios de comunicación en las elecciones presidenciales de 2006). En *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, R. Gutiérrez, A. Escamilla y L. Reyes, 271-310. México: UAM.
- Daen, A. 2016. "Desde Angola y Vietnam: el fraude en la lista de votantes en el extranjero de Chiapas". *Animal Político*, 1 de marzo. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2016/03/desde-angola-y-vietnam-el-fraude-en-la-lista-de-votantes-en-el-extranjero-de-chiapas/>.
- Dahl, R. 2003. *¿Es democrática la Constitución de Estados Unidos?* Buenos Aires: FCE.
- Domingo, Pilar. 2000. "Judicial independence: the politics of the Supreme Court in Mexico". *Journal of Latin American Studies* 3 (32): 705-35.
- Donan, H. y T. M. Wilson. 1994. *An anthropology of frontiers in border approaches. Anthropological perspectives on frontiers*. Nueva York: University Press of America.
- Durand, J. y J. Schiavon. 2014. *Perspectivas migratorias III. Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*. México: CIDE.
- , C. Villalta y G. González. 2013. *El voto de los mexicanos en el exterior: Encuesta a ciudadanos mexicanos en el extranjero (2010)*. México: CIDE.

- Durand Ponte, V. M. 2000. *Etnia y cultura política: los mexicanos en los Estados Unidos*. México: UNAM-CRIM/Miguel Ángel Porrúa.
- Durkheim, E. 1987. *La división social del trabajo*. Madrid: Akal.
- Eggertsson, T. 1996. *El comportamiento económico y las instituciones*. Madrid: Alianza.
- Elola, J. 1958. "El estudio del derecho comparado, instrumento de la unificación jurídica internacional". *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* 32.
- Emmerich, E. 1995. Mapa electoral de México en 1994. En Larrosa y Valdés 1995.
- Emmerich, G. 2007. "Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México". *El Cotidiano*, 22 (145), 5-15.
- Epp, C. 2013. *La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Espinoza Toledo, R. 2003. El PRI en la disputa presidencial. En Espinoza, Alarcón y Bardán 2003, 79-93.
- , V. Alarcón Olguín y C. Bardán Esquivel. 2003. *Elecciones y partidos en México, 2000*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Espinoza Valle, V. 2002. "Alternancia política y gobiernos locales en México". *Estudios sociológicos* 58: 67-89.
- Ferrajoli, L. 2001. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta.
- . 2005. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- . 2006. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta.
- Fix-Fierro, Héctor. 1998. Política y administración del derecho y de la justicia en México. Notas sobre las funciones presentes de una institución ausente. En *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, O. Guerrero, 137-70. México: IJ-UNAM.
- Freedom House. 2015. Freedom in the world 2015. Discarding democracy: return to the iron fist. Disponible en https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf (consultada el 19 de septiembre de 2015).
- Gaceta Parlamentaria. 2004. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Ins-

- tituciones y Procedimientos Electorales para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero, presentada por el presidente Vicente Fox Quesada.
- Galana, P. 1998. *El camino de la democracia en México*. México: AGN/UNAM/Cámara de Diputados/Secretaría de Gobernación.
- Garduño, E. 2003. "Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales". *Frontera Norte*, 15 (30).
- Gargarella, R. 2010. *La coerción penal en contextos de injusta desigualdad*. Disponible en http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/Gargarella_SP_CV_20100506.pdf.
- Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 2003. *Ley Electoral del Estado de Zacatecas, decreto número 306*. Zacatecas: Suplemento al Periódico Oficial.
- Goldring, L. 2002. "The mexican state and transmigrant organizations: negotiating the boundaries of membership and participation in the mexican nation". *Latin American Research Review* 3 (37).
- Gómez Tagle, S. 1997. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. México: El Colegio de México.
- González, M. 2011. "En riesgo el voto de los migrantes". *El Sol de Cuernavaca*, 29 de marzo.
- González Aguirre, E. 2004. El voto civil en el exterior: un paso más en el fortalecimiento de la democracia electoral estadounidense. En *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, L. Calderón Chelius. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- González Oropeza, Manuel. 1986. Historia de dos influencias. En *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, B. Bernal, 479-500. México: IIJ-UNAM.
- . 1995. "El desafío de la justicia, la administración de justicia y el Estado de derecho en México". *Lex* 15-25.
- . 1997. "La labor parlamentaria de Ignacio L. Vallarta". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, IX, 149-66.
- . 2006. Estados Unidos de América: descripción de su justicia electoral. En *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. Un estudio sobre veintiún países de América y Europa*, TEPJF, 223-42. México: TEPJF.

- y Carlos Báez Silva. 2010. *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*. México: IIJ.
- y D. Cienfuegos Salgado. 2012. La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México. En *La suspensión de los derechos políticos*, Manuel González Oropeza. México: Porrúa.
- González Schmal, R. 2003. *Programa de derecho constitucional*. México: Limusa Noriega Editores.
- Goodin, Robert E. 2003. Las instituciones y su diseño. En *Teoría del diseño institucional*, comp. Robert E. Goodin, 13-73. Barcelona: Gedisa.
- Graber, M. 1993. "The nonmajoritarian difficulty: legislative deference to the judiciary". *Studies in American Political Development* 7: 35-75
- Guarnizo, L. E. y R. Smith. 1998. *Transnationalism from below*. New Brunswick: Transactions Publishers.
- Häberle, P. 2001. *El Estado constitucional*. México: UNAM.
- Habermas, J. 1998. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Valladolid: Trotta.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1999. "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos". *Enfoques Contemporáneos de Ciencia Política*, 15-54.
- Hamilton, A., M. James y J. John. 1994. *El federalista*. México: FCE.
- Hammar, T. 1990. *Democracy and the nation state: aliens, denizens, and citizenships in a world of international migration*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Hirschl, R. 2004. *Toward juristocracy: the origins and consequences of new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 2006. "The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide". *Fordham Law Review* 75: 721-53.
- Human Rights Watch (febrero 13 de 2013). *Los desaparecidos en México*. Human Rights Watch, disponible en <http://www.hrw.org/es/reports/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico> (consultada el 24 de junio de 2014).
- Huntington, S. 2004. *Who are we?: the challenges to America's national identity*. S. & Schister, Ed.

- IDEA Internacional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2008. *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. México: IDEA Internacional/IFE.
- IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2011a. Acuerdo 18-11. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se designa a las consejeras o consejeros electorales que integran el comité que coordinará las actividades tendientes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno de 2012. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-018-11.pdf> (consultada el 11 de julio de 2012).
- . 2011b. Acuerdo 46-11. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la utilización de las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la elección federal el “03”, para que los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero participen en la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal en 2012. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4570.pdf> (consultada el 18 de agosto de 2012).
- . 2011c. Acuerdo 47-11. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se podrán determinar dos modalidades para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para elegir al jefe de gobierno en el proceso electoral ordinario 2011-2012. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-047-11.pdf> (consultada el 11 de julio de 2012).
- . 2011d. Acuerdo 69-11. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por que se aprueban los mecanismos para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el jefe de gobierno en el proceso electoral ordinario 2011-2012. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-069-11.pdf> (consultada el 11 de julio de 2012).
- . 2011e. Acuerdo 84-11. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los diseños y modelos de materiales electorales para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno en el proceso electoral ordi-

- nario 2011-2012. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-084-11.pdf> (consultada el 11 de julio de 2012).
- . 2012a. Acuerdo 12-12. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la ampliación del periodo de registro por vía postal para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para elegir al jefe de gobierno en el proceso electoral ordinario 2011-2012. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-012-12.pdf> (consultada el 11 de julio de 2011).
 - . 2012b. Acuerdo 17-12. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los diseños y modelos de una boleta electoral virtual, dos actas electorales y dos documentos electorales auxiliares para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno en el proceso electoral ordinario 2011-2012, vía electrónica por internet. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-017-12.pdf> (consultada el 11 de julio de 2012).
 - . 2012c. Acuerdo 27-12. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba el manual operativo en materia de organización electoral para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, para la elección de jefe de gobierno 2012. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-027-12.pdf> (consultada el 18 de julio de 2012).
 - . 2012d. Acuerdo 28-12. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba la propuesta de contenidos e imagen gráfica de los materiales de capacitación en materia de voto en el extranjero: a) guía para el funcionario de mesa directiva de casilla de voto en el extranjero en la modalidad de voto postal; b) guía para el funcionario de mesa de voto en el extranjero en la modalidad de voto electrónico por internet; c) material de apoyo para la capacitación electoral en materia de voto en el extranjero, modalidad postal (versión electrónica); d) material de apoyo para la capacitación electoral en materia de voto en el extranjero, modalidad voto electrónico por internet (versión electrónica), y e) cuadernillo para el asistente instructor

- electoral en materia de voto en el extranjero. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-028-12.pdf>.
- . 2012e. Acuerdo 31-12. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban las adecuaciones al diseño del sobre voto, las modificaciones a la descripción general de la caja de traslado y resguardo, así como a la descripción general y al diseño de la caja de traslado a la mesa directiva de casilla, que se utilizarán para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno en el proceso electoral ordinario 2011-2012. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2012/ACU-026-12.pdf> (consultada el 18 de agosto de 2012).
- ITEM. Instituto Electoral de Michoacán. 2007. Información financiera. Presupuesto anual. Disponible en http://www.iem.org.mx/presup_anual.php?path=0,9 (consultada el 10 de febrero de 2009).
- . 2008. *Memoria. Voto de los michoacanos en el extranjero, proceso electoral estatal 2007*. Morelia: IEM.
- IEQROO. Instituto Electoral de Quintana Roo. 2010. Acuerdo IE-QROO/CG/A-132-10. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se da cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-157/2010 y SUP-JRC-173/2010 acumulado. Disponible en http://www.ieqroo.org.mx/v2012/descargas/secretaria/2010/junio12/acuerdo2_.pdf.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2010a. Acuerdo CG224/2010. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la elección federal el “03” o el “09”, de conformidad con el artículo 200, párrafo 4, y octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2010/Julio/CGextr07julio2010/CGe70710ap4.pdf> (consultada el 10 de julio de 2012).
- . 2010b. Acuerdo CG301/2010. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el anteproyec-

- to de presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal 2011. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2010/Agosto/CGex201008-27/Punto_3.pdf (consultada el 10 de julio de 2012).
- . 2010c. Acuerdo CG340/2010. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la elección federal el “03”. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2010/septiembre/CGex201009-14/CGe140910ap2.pdf> (consultada el 10 de julio de 2012).
 - . 2011a. Acuerdo CG05/2011. Se establece la creación de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, como unidad técnica especializada. Disponible en <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/aife/3.pdf> (consultada el 10 de julio de 2012).
 - . 2011b. Acuerdo CG06/2011. Se crea, con carácter temporal, la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/enero/CGor201101-18/CGo180111ap13.pdf> (consultada el 10 de julio de 2012).
 - . 2011c. Acuerdo CG57/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012 que presenta la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Disponible en <http://www.votoextranjero.mx/documents/18/81de0fd1-c4f2-45d4-81b4-850421498096> (consultada el 10 de julio de 2012).
 - . 2011d. Acuerdo CG185/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueban modificaciones a las políticas y programas generales del Instituto Federal Electoral para el año 2011, por la inclusión de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/junio/CGext201106-23/CGe230611ap1.pdf> (consultada el 10 de julio de 2012).

- . 2011e. Acuerdo CG218/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas en el proceso electoral federal 2011-2012. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/julio/CGor201107-25/CGo250711ap9.pdf> (consultada el 10 de julio de 2012).
- . 2011f. Acuerdo CG230/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Disponible en <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/julio/CGor201107-25/CGo250711ap18.pdf> (consultada en agosto de 2012).
- . 2011g. Acuerdo CG254/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el anteproyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal 2012. Disponible en [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/cuentas/Pres2012/P11\(engrose\).pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/cuentas/Pres2012/P11(engrose).pdf) (consultada el 25 de julio de 2012).
- . 2011h. Acuerdo CG266/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2011-2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/septiembre/CGex201109-14_1/CGe140911ap6.pdf (consultada el 10 de julio de 2012).
- . 2011i. Acuerdo CG301/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el anteproyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal 2011.
- . 2011j. Acuerdo CG302/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea con carácter temporal la Comisión para el Seguimiento del Calendario Integral del Proceso Electoral Federal 2011-2012 y el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2011-2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/septiembre/CGex201109-27_1/CGe270911ap2.pdf (consultada el 10 de julio de 2012).

- . 2011k. Acuerdo CG317/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG218/2011 por el que se aprobó el reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas en el proceso electoral federal 2011-2012, en acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-472/2011 y sus acumulados SUP-RAP-473/2011 y SUP-RAP-476/2011. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/septiembre/CGex201109-27_1/CGe270911ap6.pdf (consultada el 12 de julio de 2012).
- . 2011l. Acuerdo CG366/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el programa de capacitación electoral e integración de mesas de escrutinio y cómputo para contar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero para el proceso electoral federal 2011-2012 y sus respectivos anexos. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/noviembre/CGex201111-14/CGe141111ap3.pdf> (consultada el 12 de julio de 2012).
- . 2012a. Acuerdo CG147/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten los lineamientos para la producción, integración, recepción y envío del paquete electoral postal y recepción del sobre postal voto, para el proceso electoral federal 2011-2012. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-14/CGe140312ap5.pdf> (consultada el 12 de julio de 2012).
- . 2012b. Acuerdo CG148/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emite la guía técnica para la generación de los mensajes de los candidatos a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, que se incluirán en el paquete electoral postal para el proceso electoral federal 2011-2012. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-14/CGe140312ap6.pdf> (consultada el 12 de julio de 2012).

- . 2012c. Acuerdo CG186/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el número adicional de boletas para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán impresas para que los mexicanos residentes en el extranjero emitan su voto, durante el proceso electoral federal 2011-2012, así como su resguardo y destrucción en los términos del libro sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Marzo/CGex201203-28/CGe280312ap2.pdf> (consultada el 12 de julio de 2012).
- . 2012d. Acuerdo CG236/2012. Acuerdo por el que el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral establece el número de mesas de escrutinio y cómputo de la votación de los electores residentes en el extranjero que cada uno de los 7 distritos electorales del Distrito Federal atenderán el día de la jornada electoral el 1 de julio de 2012. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Abril/CGor201204-25/CGo250412ap8.pdf> (consultada el 12 de julio de 2012).
- . 2012e. Acuerdo CG247/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen criterios adicionales para el registro de representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla y generales para la jornada electoral del 1° de julio de 2012; así como ante las mesas de escrutinio y cómputo y generales, para la realización de las actividades del escrutinio y cómputo de los votos de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Abril/CGor201204-25/CGo250412ap18.pdf> (consultada el 10 de julio de 2012).
- . 2012f. Acuerdo CG248/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la operación del Sistema de Información sobre la Instalación de las Mesas de Escrutinio y Cómputo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (SIMEC), el día 1 de julio de 2012. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/>

- CG-acuerdos/2012/Abril/CGor201204-25/CGo250412ap19.pdf (consultada el 10 de julio de 2012).
- . 2013. *Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero que presenta el comité técnico de especialistas creado por Acuerdo CG753/2012*. México: IFE.
- Imaz Bayona, C. 2006. *La nación mexicana transfronterras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*. México: UNAM-FCPys.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2014a. Acuerdo CG139/2014. Acuerdos del Consejo General. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Agosto/CGex201408-27_01/CGex201408-27_ap_6.pdf (consultada en diciembre de 2014).
- . 2014b. Acuerdo CG732/2014. Acuerdos del Consejo General. Disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/menuitem.e811f8875df20fd417bed910d08600a0-id-0b6d8e6f3928f310VgnVCM1000000c68000aRCRD/> (consultada en diciembre de 2014).
- . 2014c. Norma INE. Glosario Electoral. Disponible en <http://norma.ife.org.mx/es/web/normateca/glosario-electoral> (consultada en junio de 2014).
- Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. 2012. *El voto de los mexicanos en el exterior. Una mirada binacional desde los ciudadanos*. México: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C.
- Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero. S. f. Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero. Disponible en <http://www.migrantes.michoacan.gob.mx> (consultada el 10 de febrero de 2009).
- Kelemen, D. y E. Sibbitt. 2004. "The globalization of american law". *International Organization* 58: 103-36.
- Kelsen, H. 1999. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos.
- Kimber, A. 2002. "Voting methods matter". *Teaching Statistics* 24 (3).
- Kommers, D. 1989. *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.

- Kymlicka, W. y N. Wayne. 1996. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Cuadernos del CLAEH* 75.
- Landolt, P. 2003. El transnacionalismo político y el derecho al voto en el exterior: el caso de El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos. En *Votar en la distancia: la extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, ed. Leticia Calderón. México: Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.
- Lara Sáenz, L. 2003. *Derechos humanos y justicia electoral*. México: TEPJF.
- Larrosa, M. y L. Valdés. 1995a. *Elecciones y partidos políticos en México*. México: UAM.
- . 1995b. *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*. México: UAM.
- Leñero, Vicente. 1978. *Los periodistas*. México: Joaquín Mortiz.
- LMT. 13 de abril de 2013. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Disponible en <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/tlaxcala/ley-municipal-del-estado-de-tlaxcala.pdf>
- Loaeza, S. 1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.
- Loewenstein, K. 1976. *Teoría de la Constitución*. Ariel, España.
- López-Guerra, C. 2005. "Should expatriates vote?". *Journal of Political Philosophy*, 216-34.
- Lozano, A. 1894. *Guía práctica de derecho: cuestiones constitucionales. Votos del Sr. Lic. D. Ignacio L. Vallarta*. México: imprenta particular.
- Luhman, N. 1983. *Sistema jurídico y dogmática jurídica*. Madrid: Editora Nacional.
- Magaloni, A. L. y A. Zaldívar. 2007. El ciudadano olvidado. En *Corte, jueces y política*, R. Vázquez, 111-20. México: Fontamara.
- Magaloni, B. 2003. Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: horizontal exchange and the rule of law in Mexico. En *Democratic accountability in Latin America*, S. Mainwaring y C. Welna, 266-307. Oxford: Oxford University Press.
- Mahler, S. 1998. Theoretical and empirical contributions toward a research agenda for transnationalism. En *Transnationalism from*

- below. Transaction publishers*, P. S. Guarnizo. Nueva Jersey: New Brunswick.
- Mandujano, I. 2016. "Tras el escandaloso fraude del voto en el extranjero, aún no definen ni sancionan INE ni FEPADE". *Chiapas Paralelo*, 11 de marzo. Disponible en <http://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2016/03/tras-el-escandaloso-fraude-del-voto-en-el-extranjero-aun-no-definen-ni-sancionan-ine-ni-fepade/>.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1993. "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". *Zona Abierta* 63/64: 1-43.
- . 1997. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE.
- Margolis, E. y F. Ayala Blanco. 2013. Reflexiones en torno al movimiento #YoSoy132. En Pérez 2013b, 139-54.
- Marshall, T. H. 1965. *Class, citizenship, and social development*. Nueva York: Garden City.
- Martínez Paz, E. 1948. "El derecho comparado como dogmática jurídica". *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* 1.
- McGuire, K. y J. Stimson. 2004. "The least dangerous branch revisited: new evidence on Supreme Court responsiveness to public preferences". *Journal of Politics* 66: 1018-35.
- Medina Peña, L. 1995. *Hacia el nuevo Estado*. México: FCE.
- Medina Torres, L. y D. Tacher Contreras. 2007. Las impugnaciones del proceso electoral mexicano de 2006. En *México 2006: implicaciones de la disputa por el poder político*, R. Gutiérrez, A. Escamilla y L. Reyes, 201-41. México: UAM.
- Melluci, A. 1996. *Challenging codes. Collective action in the information age*. Cambridge: University Press.
- Meyenberg Leycegui, Y. 2001. *El dos de julio: reflexiones posteriores*. México: Flacso/UAM/IIS-UNAM.
- Milenio (agosto 20 de 2009). *Detienen en San Lázaro la acreditación de Godoy Toscano*. Disponible en http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8627461?quicktabs_1=0.
- Miller, R. A. 2004. "Lords of democracy: the judicialization of pure politics in the United States and Germany". *Washington and Lee Law Review* 61: 587-662.

- Moctezuma, Miguel. 2011. *La transnacionalidad de los sujetos. Dimensiones, metodologías y prácticas convergentes de los migrantes en Estados Unidos*. México: Miguel Ángel Porrúa/UAZ.
- Moctezuma Longoria, M. 2003. "La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas". *Migración y Desarrollo* 1: 1-20.
- Moraes, N. 2009. "Del mito de la desterritorialización a la multiteritorialidad". *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales* 28: 61-70.
- Morales, J. G. 2011. "La mica para mayores de edad, 'monopolio' del IFE". *El Universal*, 13 de enero.
- Murayama, C. 2013. "La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 4.
- Murphy, W. F. y J. Tanenhaus. 1972. *The study of public law*. Nueva York: Randomhouse.
- Navarro, C. 2007. Voto en el extranjero. En Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007.
- Nikken, P. 1999. *Las naciones unidas y los derechos humanos en la construcción de la paz: lecciones de la América Central*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Nisbet, C. y W. D. Burham. 1967. *The american party systems. Stages of political development*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D., D. Zovatto, J. Orozco Henríquez y J. Thompson. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- North, Douglass C. y Robert Paul Thomas. 1973. *The rise of the western world. A new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nozick, R. 1972. *Anarquía, estado y utopía*. México: FCE.
- O'Donnell, D. 2004. *Derecho internacional de los derechos humanos*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Ojesto Martínez Porcayo, Fernando. 1998. Justicia electoral: evolución y perspectivas. En Galana 1998, 407-22.
- Olson, M. 1992. *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.

- Orozco Henríquez, J. 2007. El contencioso electoral, la calificación electoral. En Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007, 1152-288.
- Orozco Henríquez, J. D. 1998. Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el nuevo sistema federal de medios de impugnación electoral. En *El camino de la democracia en México*, comp. P. G., 441-62. México: AGN/UNAM/Cámara de Diputados/Secretaría de Gobernación.
- Orren, K. y S. Skowronek. 2004. *The search for american political development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pacífico, T. G. (febrero 20 de 2016). *Remueve el Consejo General del INE a 3 consejeros en Chiapas*. Disponible en http://www.tvpacifico.com.mx/portal/noticias_display/154433/remueve-el-consejo-general-del-ine-a-3-consejeros-en-chiapas.
- Palma, E. y R. Gutiérrez. 2003. PRD: estrategias políticas y desempeño electoral. En Espinoza, Alarcón y Bardán 2003, 95-111.
- Pérez Fernández del Castillo, G. 2001. ¿Pasó la prueba la reforma electoral de 1996? En *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Y. Meyenberg Leycegui, 31-53. México: Flacso/UAM/IIS-UNAM.
- . 2013a. Análisis del proceso electoral mexicano en 2012. En Pérez 2013b, 19-52.
- . 2013b. *Elecciones 2012: crónica de un conflicto anunciado*. México: FCPYS-UNAM.
- Pescador, O. L. (junio de 2010). *Diario Cambio*.
- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pew Hispanic Center (abril 26 de 2011). *The latino electorate in 2010: more voters, more non-voters*. Disponible en <http://www.census.gov/prod/2010pubs/acs-11.pdf> (consultada el 4 de septiembre de 2012).
- PGR. Procuraduría General de la República (agosto 11 de 2009). *Sala de prensa. Solicita PGR al Congreso de la Unión no tomar protesta a Julio César Godoy Toscano*. Disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol09/Ago/b98009.shtm>.
- Pierson, P. 2004. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Provine, D. M. 2007. "Law & society symposium: on separate paths". *Law and Courts, Newsletter of Law and Courts Sections of the American Political Science Association* 17: 6-8.

- Radbruch, G. 1998. *Introducción a la filosofía del derecho*. México: FCE.
- Rawls, J. 1971. *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Rentería, A. 2003. "Justicia constitucional y esfera de lo indecible en Luigi Ferrajoli". *Isonomía* 19.
- Rogers, D. W. 1992. *Voting and the spirit of american democracy. Essays on the history of voting and voting rights in America*. Urbana: University of Illinois Press.
- Romero, Jorge Javier. 1999. Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, comps. Walter Powell y Paul DiMaggio, 7-29. México: FCE.
- Salazar, P. 2006. *La democracia constitucional: una radiografía teórica*. México: FCE.
- Sánchez Gil, R. A. 2004. "El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002". *Cuestiones Constitucionales* 11: 199-229.
- Sartori, G. 2007. *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schauer, F. 2006. "The Supreme Court, 2005 term-foreword: the court's agenda-and the nation's". *Harvard Law Review* 120: 4-64.
- Schmitt, C. 2001. *Teólogo de la política*. México: FCE.
- Schubert, G. A. 1996. "The future of public law". *George Washington Law Review* 34: 593-614.
- SCOTUS. Corte Suprema de los Estados Unidos. S. f. US Constitution annotated - Bill of rights. Disponible en <http://supreme.justia.com/constitution/018-bill-of-rights.html> (consultada el 2010 de marzo de 11).
- . 1803. Marbury v. Madison. 5 US 137. US Supreme Court cases from Justia & Oyez. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/5/137/> (consultada el 10 de marzo de 2010).
- . 1849. Luther v. Borden. 48 US 1. US Supreme Court cases from Justia & Oyez. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/48/1/> (consultada el 10 de marzo de 2010).
- . 1927. Nixon v. Herndon. 273 US 536. Volume 273. US Supreme Court cases from Justia & Oyez. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/273/536/index.html> (consultada el 2010 de abril de 8).

- . 1932a. *Crowell v. Benson*. 285 US 22. US Supreme Court cases from Justia & Oyez. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/285/22/case.html> (consultada el 10 de marzo de 2010).
- . 1932b. *Smiley v. Holm*. 285 US 355. Volume 285. Full text. US Supreme Court cases. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/285/355/case.html> (consultada el 18 de marzo de 2010).
- . 1932c. *Wood v. Broom*. 287 US 1. Volume 287. Full text. US Supreme Court cases from. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/287/1/case.html> (consultada el 18 de marzo de 2010).
- . 1941. *United States v. Classic*. 313 US 299. Volume 313. US Supreme Court cases from. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/313/299/> (consultada el 16 de marzo de 2010).
- . 1946. *Colegrove v. Green*. 328 US 549. Volume 328. Full text. US Supreme Court cases. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/328/549/case.html> (consultada el 25 de marzo de 2010).
- . 1952. *Kawakita v. United States*. 343 US 717. Disponible en <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/717/case.html>.
- . 1960. *Gomillion v. Lightfoot*. 364 US 339. Volume 364. US Supreme Court cases from. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/364/339/> (consultada el 27 de marzo de 2010).
- . 1962. *Baker v. Carr*. 369 US 186. Volume 369. US Supreme Court cases from Justia & Oyez. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/369/186/> (consultada el 27 de marzo de 2010).
- . 1963. *Gray v. Sanders*. 372 US 368. Volume 372. US Supreme Court cases from Justia & Oyez. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/372/368/> (consultada el 27 de marzo de 2010).
- . 1976. *Buckley v. Valeo*. 424 US 1. Volume 424. US Supreme Court cases from Justia & Oyez. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/424/1/index.html> (consultada el 8 de abril de 2010).
- . 1997. *Timmons, acting director, Ramsey County Department of Property Records and Revenue, et. al. v. Twin Cities Area New Party*. US Supreme Court cases from Justia & Oyez. Disponible en <http://supreme.justia.com/us/520/351/case.html#351> (consultada el 21 de marzo de 2010).
- Segob. Secretaría de Gobernación. 2013. Estadísticas del sistema penitenciario nacional. Disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo> (consultada en abril de 2013).

- . 2014. Sistema de información legislativa. Diccionario de términos parlamentarios. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario> (consultada en junio de 2014).
- Sentencia SDF-IV-JDC-114/2006. Actor: María Guadalupe Zendejas González. Autoridad responsable: Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Ángel Zarazúa Martínez. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2006/JDC/SDF-JDC-00114-2006.htm>.
- SDF-JDC-1649/2011 y acumulados. Actor: María Dolores Cruz García y otros. Autoridad responsable: Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Ángel Zarazúa Martínez. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2011/JDC/SDF-JDC-01649-2011.htm>.
- SDF-JDC-1794/2011. Actor: Cecilia Torres Serrano. Autoridad responsable: Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Eduardo Arana Miraval. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2011/JDC/SDF-JDC-01794-2011.htm>.
- SG-I-JDC-047/2006. Actor: José Luis Ovalle Cerna. Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado José de Jesús Covarrubias. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2006/JDC/SG-JDC-00047-2006.htm>.
- SUP-JDC-573/2005. Actor: Claudio Domenico Aragón Ricciuto. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado José Alejandro Luna Ramos. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2005/JDC/SUP-JDC-00573-2005.htm>.
- SUP-JDC-85/2007. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/38_comentario_SUP-JDC-85-2007.pdf (consultada el 21 de febrero de 2013).
- SUP-JDC-282/2007. Actores: Domingo González Pereida, Susana Ventura Torres, Sergio Serrano Jiménez, Nancy Refugio Tirado Silva, Felipe Ma. Magdalena Ventura T. y Fernando Acevedo Jaime. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Po-

- der Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Manuel González Oropeza. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-282-2007.htm>.
- SUP-JDC-283/2007. Actores: Juan Jiménez López, José Luis Jiménez López y Olga Lidia Ladrillero Ramírez. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado José Alejandro Luna Ramos. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-283-2007.htm>.
 - SUP-JDC-284/2007. Actores: David Miranda Castrellón, Honorio Adán Miranda Ramírez, Jesús Martínez Pérez y Rafael Narváez Arriaga. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Salvador O. Nava Gomar. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-284-2007.htm>.
 - SUP-JDC-285/2007. Actores: Juan José Bocanegra Becerra, Blanca Alicia Soledad García Ibáñez, Rosa María García Ibáñez, Miguel Ángel Bocanegra Maestas, Luz Jiménez Méndez y David Silva Villalobos. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Pedro Esteban Penagos López. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-285-2007.htm>.
 - SUP-JDC-286/2007. Actores: Gumaro Oviedo Flores, Armando García Bravo, Felipe Aguirre Saucedo y Pedro Arias Sánchez. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-286-2007.htm>.
 - SUP-JDC-287/2007. Actores: Jorge Pérez Saravia, Mari Carmen González Rangel, Francisco López Ochoa, Héctor Pineda Santiago, José Guadalupe García Ibáñez y Oscar Holguín. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Constancio Carrasco Daza. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-287-2007.htm>.

- SUP-JDC-288/2007. Actores: Miriam Alejandra Barbosa Ávalos, María de la Luz Bautista Pérez, Jaime Fernando Pérez Bautista, Candelario Solorio Ávalos, Fernando Vladimir Pezzat Jiménez y Ricardo Salvador Pezzat Villegas. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Flavio Galván. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-288-2007.htm](http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-288-2007.htm).
- SUP-JDC-289/2007. Actores: José Luis Solís Villalobos, Rosa Ma. Mendiola Rodríguez, José Jesús G. Morales L., Lourdes Ramírez Rivera, Oscar Pérez Salgado y Rebeca Jiménez Villalobos. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Manuel González Oropeza. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-289-2007.htm](http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-289-2007.htm).
- SUP-JDC-290/2007. Actores: Jesús Tapia Pérez, María de la Luz Rodríguez Santillán, Luis Antonio Martínez Salgado, Jorge Parral García y Esther Hernández Martínez. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado José Alejandro Luna Ramos. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-290-2007.htm](http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-290-2007.htm).
- SUP-JDC-291/2007. Actores: Nahim Ramírez Valencia, Oscar Vázquez Cruz, Guadalupe Edith Velasco Islas, Alejandro Torres Martínez, Guadalupe Rangel Pérez y Ana Sofía Villa Salinas. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Salvador O. Nava Gomar. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-291-2007.htm](http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-291-2007.htm).
- SUP-JDC-292/2007. Actores: Javier González González, Jaime Serrano Vega, Roberto Cortés Arellano, Roque Carabarin Romero, Lucio Castillo Reyes y Marisol Hernández Tiburcio. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Pedro Esteban Penagos López. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/ SUP-JDC-292-2007.htm](http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-292-2007.htm).

- SUP-JDC-293/2007. Actores: Teresa Jacinto Oliva, Candelaria Gómez Collado, Noé Sánchez Velázquez, Leoncio Vite Hernández, Isaac Torres López y Felipe Torres de la Cruz. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-293-2007.htm>.
- SUP-JDC-294/2007. Actores: Benjamín Puente, Brenda Puente y Silvia Puente. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Constancio Carrasco Daza. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-294-2007.htm>.
- SUP-JDC-295/2007. Actores: Rosa Isela Moreno Pérez, Tirso Moreno Orenday, Roberto Serrano Núñez, Alfredo Villalobos Aparicio y Celina Villalobos Aparicio. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Flavio Galván. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-295-2007.htm>.
- SUP-JDC-2027/2007. Actores: Ulises Fernández Saldaña y otros. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-2027-2007.htm>.
- SUP-JDC-670/2009. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/38_comentario_SUP-JDC-670-2009.pdf (consultada el 21 de febrero de 2013).
- SUP-JDC-98/2010. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0098-2010.pdf (consultada el 21 de febrero de 2013).
- SUP-JDC-157/2010 y SUP-JDC-173/2010 acumulado. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0157-2010.pdf (consultada el 21 de febrero de 2013).
- SUP-JDC-4982/2011. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/

- SUP-JDC-4982-2011-Acuerdo1.pdf (consultada el 21 de febrero de 2013).
- SUP-JRC-170/2001. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Leonel Castillo González. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JRC/SUP-JRC-00170-2001.htm>.
- SUP-JRC-306/2011.
- SUP-REC-41/2009. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0041-2009.pdf (consultada el 21 de febrero de 2013).
- SX-III-JDC-25/2006. Actor: Enrique Cid de Jesús. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrada Yolli García Álvarez. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2006/JDC/SX-JDC-00025-2006.htm>.
- Shapiro, I. 2003. *The moral foundations of politics*. New Haven: Yale University Press.
- Shapiro, M. 1981. *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1989. "Political jurisprudence, public law, and post-consequentialist ethics: comment on professor Barbaer and Smith". *Studies in American Political Development* 3: 88-102.
- . 1999. The success of judicial review. En *Constitutional dialogues in comparative perspective*, ed. S. Kenney. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2004. *On law, politics, and judicialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sonnleitner, W., A. Alvarado y A. Sánchez. 2013. "La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y la cuestión de la legitimidad democrática". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 4, 369-92.
- Stone, A. 1992. *The birth of judicial politics in France: the constitutional council in comparative perspective*. Nueva York: Oxford University Press.

- Stone Sweet, A. 2000. *Governing with judges: constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tacher Contreras, Daniel. 2009. Los diseños de voto y representación de los mexicanos en el extranjero. En *Ensayos*, E. Ruiz Subiaur y Daniel Tacher Contreras. México: IEDF.
- . 2014. *Suspensión de derechos políticos por causa penal*. México: TEPJF.
- Tassin, E. 2001. Identidad, ciudadanía y comunidad política. En *Filosofías de la ciudadanía*, H. E. Quiroga, 59. Buenos Aires: Homo-sapiens.
- Téllez Valdés, J. 2010. *El voto electrónico*. México: TEPJF.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2002. *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*. México: TEPJF.
- . 2005. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. México: TEPJF.
- . 2009. "Bibliografía especializada sobre las elecciones en México 2006". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 3: 151-61.
- Terrazas Salgado, R. 1996. "El juicio de amparo y los derechos político-electorales". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 8.
- Tesis. PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII (marzo): 111. [Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=3c78800000000&Apendice=1000000000000&Expresion=1a.%20XIV/2001&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=190109&Hit=1&IDs=190109].
- Tesis aislada P. LXXVII/99. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 46. Disponible en http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/IV-13-_Tratados_Internacionales-_Se_ubican_juerarquicamente_por_encima_de_las_leyes_federales---.pdf (consultada el 25 de marzo de 2013).
- P. IX/2007. LOS TRATADOS INTERNACIONALES SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA Y SE UBICAN POR

- ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/TesisAisladas/Paginas/DetalleTesis.aspx?IUS=932>
- Tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2002. DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Tercera Época, 97-9.
- Tilly, C. 1995. Where do rights come from? En *Laitin, David and Steinmetz, Geroge (eds.)*, C. Tilly. Wilder House of Editors & University of Chicago.
- Toinet, M. F. 1994. *El sistema político de Estados Unidos*. FCE.
- Toscano Méndez, M. 2000. Nacionalismo y pluralismo cultural. Algunas consideraciones. En *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, M. E. Toscano Méndez. Madrid: Trotta.
- Trigueros Gaisman, L. 1996. "La doble nacionalidad en el derecho mexicano". *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 26, 581-602.
- Ugalde, L. C. 2005. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación, Relaciones Exteriores, América del Norte, y Estudios Legislativos. 14 de marzo. [Disponible en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=documento&lk=com_uni_ife/ife.html (consultada el 3 de noviembre de 2010)].
- Valdés, L. 1995. 1994, entre la legitimidad y la crisis. En Larrosa y Valdés 1995.
- Valencia Carmona, S. 2009. "Constitución y nuevo proceso penal". *Revista Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 13.
- Valentino, H. 1998. *El voto en el extranjero de los Estados Unidos. México*: IFE. Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/cvalen.htm> (consultada el 13 de marzo de 2010).
- Vázquez, C. 2015. *Chiapas en contacto*, 2 de junio. Disponible en <http://www.chiapasencontacto.com/historico-registro-para-el-voto-de-chiapanecos-en-el-extranjero-lulu-morales/>.
- Velázquez Elizarrarás, J. C. 2007. *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales: modalidades de aplicación del derecho internacional*. México: IIJ-UNAM.

- Vitale, E. 2005. Ciudadanía ¿último privilegio? En *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, eds. M. C. Madrid: Trotta.
- Vogel, S. 1998. *Freer markets, more rules*. Nueva York: Cornell University Press.
- Volcansek, M. 1992. *Judicial politics and policy-making in western Europe*. Londres: Cass.
- Woldenberg K., J. 2003. Las elecciones federales del 2000. En Espinoza, Alarcón y Bardán 2003, 19-33.

*Judicialización de los derechos políticos
de los mexicanos residentes en el extranjero*

fue editada en octubre de 2019

por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

En este trabajo se realiza una selección de casos relevantes en materia de derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero, que describen elementos e interpretaciones garantistas en materia de registro de electores, derechos de militantes partidistas y temáticas diversas que afectan el ejercicio de los derechos políticos.

En los casos se corrobora el valor de las instituciones jurisdiccionales como mecanismo de resolución de conflictos enteramente políticos, que puede ser considerada como una estrategia, y el valor de la judicialización de la política desde abajo, que tiene como actores centrales a los ciudadanos, para modificar el actuar institucional aun si la legislación se encuentra rezagada ante la realidad migratoria y de la política transnacional.

ISBN: 978-607-708-454-9



9 786077 084549