



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

PABLO IVÁN DE LA MORA BAYARDO

**LA PROHIBICIÓN AL PROSELITISMO
EXTRATERRITORIAL Y SU IMPACTO EN LOS
MEXICANOS EN EL EXTRANEJRO**

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86

Zapopan, Jalisco, Junio de 2017.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. PABLO IVÁN DE LA MORA BAYARDO
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"LA PROHIBICIÓN AL PROSELITISMO EXTRATERRITORIAL Y SU IMPACTO EN LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO"**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eduardo", is written over a diagonal line that extends from the bottom left towards the top right. The signature is fluid and cursive.

DR. EDUARDO ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ



Guadalajara, Jalisco, a 21 de junio de 2016

LIC. MANUEL ENRIQUE TOVAR HERNÁNDEZ
SECRETARIO ACADÉMICA DE LA LICENCIATURA DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA, CAMPUS GUADALAJRA.
P R E S E N T E

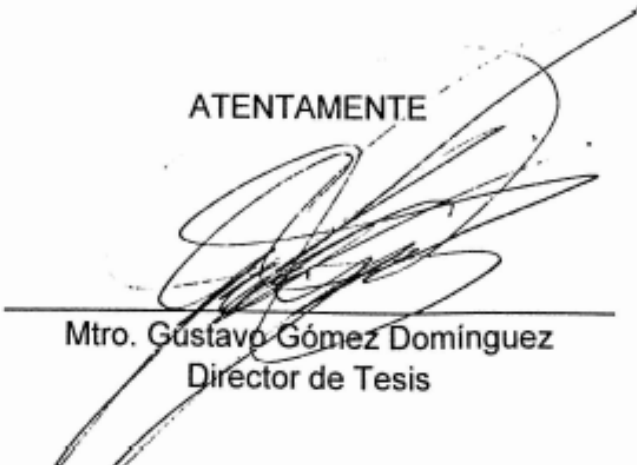
Estimado Lic. Tovar,

Por medio del presente hago de su conocimiento que PABLO IVÁN DE LA MORA BAYARDO, quién cursó la Licenciatura de Derecho, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis titulado: *"LA PROHIBICIÓN AL PROSELITISMO EXTRATERRITORIAL Y SU IMPACTO EN LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO"*.

Le comunico que después de haber sido revisada por el suscrito, reúne todos los requisitos técnicos y académicos para solicitar fecha de Examen Profesional.

Agradezco de antemano la atención que puedan brindar al presente, reiterándome a sus órdenes.

ATENTAMENTE



Mtro. Gustavo Gómez Domínguez
Director de Tesis

AGRADECIMIENTOS

Al término de un trabajo como este, los agradecimientos más que un deber son un placer personal. En primero lugar quiero agradecer a mis padres, a quienes les debo la vida y sin su apoyo incondicional no hubiera podido completar nunca mis estudios ni mi desarrollo personal.

A mis hermanos Paco y Diego, quienes me han acompañado a lo largo de mi vida. Agradezco también a mi segunda familia, mis amigos: Arturo, Alejandro, Juan, Ricardo y Saulo, camaradas incondicionales y absolutamente irremplazables. No me olvido de agradecer también a Gaby, mi mentora en lo electoral y por supuesto una gran amiga.

Mi gratitud también para el Dr. Gustavo Gómez Domínguez, quien me apoyo con su experiencia y tiempo al momento de asesorarme en la elaboración de esta tesis.

Agradezco de manera especial al Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre y al Magistrado Héctor Romero Bolaños quienes a pesar de sus innumerables compromisos, encontraron tiempo para contestar mis dudas, compartirme sus opiniones o bien facilitarme tan amablemente el material necesario para completar este proyecto de titulación.

No puedo dejar pasar la ocasión de agradecer a las personas que me ayudaron al iniciar en la práctica del derecho, primero al Dr. Noé Corzo Corral, quien me concedió mi primera oportunidad laboral dentro de la función pública y de igual

manera agradezco a mi tío Gabriel de la Mora Gálvez por introducirme al mundo del litigio.

Por último quiero agradecer a mi abuelo Javier de la Mora Delgadillo, que más que un abuelo es un amigo, compañero de innumerables partidas de dominó a quien admiro sinceramente, a quien con gusto y con cariño dedico esta tesis.

Si por descuido me he olvidado de alguien, sepa que falta en esta lista pero que eso no significa que le este menos agradecido.

CAPITULADO

Introducción.....	6
1. Nociones Generales.....	9
1.1 El Estado y sus elementos.....	9
1.2 Ciudadanía y Nacionalidad.....	13
1.3 Derechos Político-Electorales del Ciudadano.....	18
1.3.1 El voto.....	20
1.4 Límites a los derechos Político-Electorales de los Ciudadanos y Partidos Políticos.....	24
2. La prohibición a realizar actos de campaña en el extranjero.....	28
2.1 Origen de la Prohibición a los Partidos Políticos a realizar actos tendientes a la obtención del voto en el extranjero.....	30
2.1.1 Principio de Equidad en la contienda.....	33
2.2 Difusión de Información Sobre los Candidatos y sus Propuestas en el Extranjero.....	41
3. Evolución legislativa del voto por ausencia en México.....	47
3.1 Migración mexicana.....	48
3.2 Evolución legislativa del voto por ausencia.....	50
3.2.1 Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 2005.....	53
3.2.1.1 Las Elecciones Federales del 2006.....	56
3.2.2 Nuevas Reformas y una Segunda Experiencia.....	60
3.2.2.1 Las Elecciones Federales del 2012.....	63
3.2.3 Las Reformas Electorales de 2014.....	67
4. Proselitismo Electoral.....	78
4.1 Precampañas.....	83
4.2 Campañas Electorales y Propaganda Electoral.....	86
4.2.1 Gastos y Topes de Campaña.....	87

4.2.2 Comité de Radio y Televisión.....	89
4.2.3 La Propaganda Electoral y los Reportajes Periodísticos.....	91
4.2.4 Propaganda Negativa.....	95
Conclusiones.....	101
Propuestas.....	105
ANEXO 1: Entrevista realizada a Héctor Romero Bolaños, magistrado de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	108
ANEXO 2: DVD Informativo distribuido a los mexicanos residentes en el extranjero por el IFE en las Elecciones Federales de 2012.....	123
ANEXO 3: Entrevista realizada por correo electrónico a la Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral.....	124
ANEXO 4: Oficio IEEPCO/UT/131/2016 emitido por el Instituto Estatual Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.....	128
Bibliografía.....	129

Introducción

El objetivo del presente trabajo de investigación es el de exponer la situación de desventaja en la que se encuentran los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero al momento de participar en la vida política del país, en concreto la afectación que surge de la prohibición a los partidos políticos para realizar actos de campaña fuera del territorio nacional, regulada en el artículo 353 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La investigación consta de cuatro capítulos, que se describen a continuación:

- Capítulo I: Nociones Generales, en donde se estudian los temas de soberanía del Estado, ciudadanía, nacionalidad, derechos político-electorales del ciudadano y los límites de los mismos haciendo un hincapié en el derecho al voto. El objetivo al estudiar estas figuras es el de comprender que no debe existir una diferencia entre ciudadanos que residan dentro y fuera del territorio nacional al momento de ejercer sus derechos y en su momento comprender el origen y fundamento de la prohibición que se estudia.
- Capítulo II: La prohibición a realizar actos de campaña en el extranjero, aquí se encuentra un análisis detallado del origen de la prohibición a realizar actos de campaña en el extranjero, su fundamento que es el principio de equidad en la contienda electoral y las medidas en las que el

gobierno maneja actualmente la información electoral que reciben los mexicanos en el exterior.

- Capitulo III: Evolución legislativa del voto por ausencia, en este capítulo se estudia la migración mexicana y la relevancia del mexicano en el exterior, y como el gobierno mexicano ha buscado aumentar su participación en la vida política del país y los diversos esfuerzos que ha realizado para simplificar el voto a distancia mediante las numerosas reformas electorales.
- Capitulo IV: Proselitismo Electoral, en el último capítulo se analiza las maneras en las que los partidos políticos y candidatos buscan la obtención del voto ciudadano dentro del país, aquí se estudian las prácticas propagandísticas en las que se viola el principio de equidad en la contienda y que serían un riesgo en el supuesto de derogar la prohibición a realizar actos de campaña en el extranjero.

Para la elaboración de esa tesis se consultaron diversas fuentes bibliográficas, físicas y digitales, de contenido jurídico, filosófico, histórico y social, así como diversas legislaciones federales y locales, con el objetivo de obtener información suficiente que facilitara una mayor comprensión del problema que enfrentan los ciudadanos en el extranjero, los derechos y obligaciones que les corresponden y la evolución histórica de los mismos.

Se realizaron acercamientos a diversos expertos en la materia electoral las cuales resultaron en una entrevista por parte de un magistrado regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la aportación de

distintos artículos de periódicos, libros y opiniones de parte de un ex consejero del otrora Instituto Federal Electoral.

También se hicieron consultas por medio de las unidades de transparencia de distintos órganos de gobierno con el objetivo de obtener información precisa respecto de la participación de los ciudadanos en el extranjero en los procesos electorales tanto federales como locales.

1. NOCIONES GENERALES

Como se señaló en la introducción, el objetivo del presente trabajo es el de analizar y evidenciar la desventaja en la que se encuentran nuestros connacionales en el extranjero al momento de ejercer su derecho al voto, sin embargo resulta necesario antes estudiar los conceptos e ideas generales con los que pretendemos respaldar sus derechos.

En este primer capítulo iniciaremos con el tema del Estado y sus elementos para continuar después con el concepto de ciudadano, sus derechos político-electorales poniendo una especial atención al voto, y finalmente los límites que existen en el ejercicio de esos derechos, así como la participación que tienen los partidos políticos y como ellos también tienen límites.

1.1 El Estado y sus elementos.

En este primer apartado estudiaremos al Estado y sus elementos, de manera general y únicamente con la finalidad de dar una mejor introducción al tema central de la tesis, y por lo tanto no haremos un análisis de los elementos del Estado, por lo que nos adherimos a lo ya analizado anteriormente y utilizamos como referencia a Gabriel García Máynez.

“El estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”¹

Gabriel García Máñez nos señala que son tres los elementos que conforman la organización del Estado: el territorio, la población y el poder.

El primero de los elementos del Estado que estudiaremos es el del territorio: “Representa el espacio en que tienen vigencia las normas que el Estado crea o reconoce, hay que advertir que el poder de este no se ejerce sobre dicho espacio, sino a través de las personas que integran la población estatal (...) Desde el punto de vista del derecho público, el territorio es simplemente la base real del ejercicio del *imperium*.”²

El segundo de los elementos es la población, que está conformada por las personas que pertenecen a un Estado, y que están sujetos a la actividad del mismo formando una comunidad política coordinada.

“La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos de una esfera de derechos subjetivos públicos.”³

El vínculo jurídico que debe existir entre las personas para afirmar que pertenecen a un Estado es la nacionalidad, que

¹ GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 2013, p. 98.

² *Ibidem*, p.99.

³ *Ibidem*, p.101.

es un concepto que guarda una relación muy estrecha con el concepto de ciudadanía, pero se trata de términos distintos y que estudiaremos más adelante en este capítulo.

El último de los elementos del Estado es el poder, es decir: la voluntad que dirige a la sociedad organizada. El poder del Estado debe reunir tres características esenciales: la soberanía, la autonomía y la indivisibilidad del poder político.

La soberanía del Estado consiste en que el poder sea el más alto e independiente de cualquier otro poder, con la única limitación de que está sujeto a derecho y se encuentra regulado por una norma, que de no existir permitiría que el poder eliminara cualquier orden establecido.

La sujeción de la actividad estatal al orden jurídico no implica la destrucción del concepto de soberanía, porque las limitaciones impuestas por tal orden derivan del mismo Estado y, en este sentido, representan una autolimitación. Ahora bien, dicha limitación es una de las manifestaciones que tiene el estado de determinarse a sí mismo, o autonomía. El poder estatal dejaría de ser soberano solo en la hipótesis de que las limitaciones jurídicas impuestas a su ejercicio derivasen de un poder ajeno (heteronomía).⁴

Por lo tanto, la autonomía es la capacidad del Estado a darse sus propias leyes y actuar de acuerdo a ellas, para lo cual resulta necesaria la creación de una Constitución que determine, entre otras cuestiones, cuales son los órganos supremos del Estado, la forma en que son creados, las relaciones entre ellos y su competencia.

⁴ *Ibidem*, pp.103 y 104.

En el título Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se aborda el tema de la soberanía concretamente en sus artículos 39 a 41:

Artículo 39.

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (...).

El artículo 39 nos habla del origen de la soberanía en México: el pueblo, que tiene la capacidad alterar o modificar la forma de gobierno, es decir, la capacidad de auto determinarse, en el caso de México se optó por una república representativa, democrática, laica y federal.

El poder político debe ser indivisible, pues al dividirse no podría ser soberano, un Estado puede coexistir con otro siempre que ambos sean soberanos con absoluta independencia entre ellos y no compartiendo el mismo poder.

La afirmación anterior pudiera parecer contraria a la división de poderes que se menciona en el citado artículo 41 de

la Carta Magna, por lo que es necesario hacer la distinción entre poder constituyentes y poderes constituidos. El poder constituyente es aquel poder soberano y unitario que crea la constitución, mientras que los poderes constituidos surgen cuando una constitución admite en cierta medida la separación de poderes con el objetivo de poder ejercer mejor las funciones del Estado, que en el caso de México son los tres poderes de la Unión.

Como se señaló anteriormente, la soberanía en el Estado mexicano emana del pueblo, que ha decidido, mediante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ser una república, por lo que elige a sus representantes mediante un proceso electoral, sin embargo no todas las personas que forman parte del pueblo mexicano pueden participar en los procesos electorales ya que no es suficiente gozar de la nacionalidad mexicana, hace falta tener la ciudadanía.

1.2 Ciudadanía y nacionalidad.

México está constituido, como se señala en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una república democrática, representativa, laica y federal. Una república "se caracteriza porque la titularidad de algunos poderes es temporal, es decir, quienes ocupan ciertos puestos públicos lo hacen por un lapso determinado, se llega a ellos por sistemas electorales y el sufragio emitido por los ciudadanos los elige."⁵

⁵ FIGUEROA ALFONZO, Enrique, *Derecho Electoral*, México, Iure editores, 2006, pp. 36 y 37.

El ciudadano es el miembro de una comunidad política, esta condición lleva consigo diversos derechos y obligaciones. La idea de lo que es un ciudadano ha estado en constante evolución histórica, y resulta necesario un breve análisis al respecto para una mejor comprensión del tema que nos ocupa.

El concepto de ciudadanía tiene su origen en la antigua Grecia, donde solo los hombres libres eran considerados ciudadanos, "El primer contenido se definía como el derecho a vivir en un territorio, explotar una tierra y estar protegido por las leyes. (...) pero siempre se imponían los criterios de exclusión de amplias poblaciones, (...) que constituían los condicionantes básicos de las sociedades antiguas, mujeres, extranjeros y esclavos."⁶

En Roma para el pleno goce de derechos se requería cumplir, por regla general, con tres requisitos: ser hombres libres (*status libertatis*), ser ciudadanos (*status civitatis*) y poseer cierta posición dentro del núcleo familiar (*status familiae*) "la plena capacidad solo se atribuye al ciudadano libre que no está sujeto a la *potestas* de un *pater familias*".⁷

En la edad media, con el surgimiento de las monarquías y el sistema feudal, la persona pierde la calidad de ciudadano para convertirse en un súbdito. No es hasta 1215 con la Carta

⁶ PLACIDO SUAREZ, Domingo. "Tema y variaciones: La ciudadanía Griega y sus lecturas prácticas y teóricas" <http://revistas.ucm.es/index.php/GERI/article/viewFile/36341/35218> fecha de consulta: 17 de octubre 2014.

⁷ GONZÁLEZ DE CANCINO, Emilssen, *Manual de Derecho Romano*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 225.

Magna que se reducen las capacidades del monarca, permitiendo la participación de algunos ciudadanos, mas no de todos.

Es el 26 de agosto del año 1789, que la Asamblea Nacional Francesa aprueba la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde se establece: "Artículo 1. Todos los hombres nacen y permanecen iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en utilidad común". Con esto se entiende que todo ciudadano (francés) tiene los mismos derechos y obligaciones, terminando con las exclusiones de modelos de ciudadanía anteriores.

A pesar de los grandes avances que trajo la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la realidad es que la capacidad de las personas para participar en la vida política de una nación siguió estando limitada por factores de género, religión y raza, límites que permanecen constantes hoy en día en algunos lugares del mundo.

En el siguiente cuadro comparativo se señalan las principales características de lo visto en la evolución de la concepción de ciudadano a través del tiempo:

Época	Requisitos para ser ciudadano
Grecia	Hombre libre nacido en el territorio.
Roma	Hombre libre, nacido en el territorio y que no está sometido a la potestad de nadie.
Edad Media	Desaparece el concepto de ciudadano y pasa a ser súbdito, para participar en las decisiones políticas importantes se requería ser parte de la nobleza.

Revolución Francesa	Todos los hombres y mujeres de determinada raza nacidos en el territorio. La participación de la mujer es limitada.
------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Como se puede apreciar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el capítulo IV, en México, se puede entender la ciudadanía como la calidad que otorga el Estado a todas las personas que poseen la mayoría de edad, con nacionalidad mexicana, ya sea por naturalización o por nacimiento, para garantizar sus derechos políticos, pudiendo ejercer plenamente sus derechos y obligaciones.

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

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

La nacionalidad es la calidad jurídica que otorga al Estado a aquellas personas que, por su nacimiento en el territorio del estado, o que mediante un procedimiento jurídico determinado se encuentran vinculados con el Estado, estando este obligado a proteger a dichos nacionales, la nacionalidad antecede a la ciudadanía, ya que los nacionales no son siempre ciudadanos.

“El concepto de nacionalidad (calidad jurídico política determinante de la vinculación del estado con el individuo con el Estado) debe ser distinguido del concepto de ciudadanía

(capacidad otorgada por la ley para participar en los asuntos políticos del país)".⁸

De acuerdo con la Constitución, la nacionalidad mexicana puede obtenerse de dos formas:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

- A) Son mexicanos por nacimiento:
- III. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
 - IV. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
 - V. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
 - VI. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.
- B) Son mexicanos por naturalización:
- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
 - II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

En la misma constitución mexicana, la nacionalidad por nacimiento no podrá perderse bajo ninguna causa, por otra parte, la nacionalidad adquirida por naturalización sí puede perderse, aceptando otra nacionalidad o residiendo más de 5 años en el extranjero.

A diferencia de la nacionalidad, la ciudadanía sí puede perderse, pero solo cuando el ciudadano incurra en alguno de los supuestos listados en el artículo 37 inciso C de la Constitución de nuestro país:

⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La violación del voto público*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p. 15.

Artículo 37. (...)

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

- I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;
- III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.
El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;
- IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;
- V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
- VI. En los demás casos que fijan las leyes

En México actualmente el ciudadano es todo hombre y mujer que, teniendo la calidad de mexicanos (la nacionalidad mexicana), reúna además los requisitos de mayoría de edad y un modo honesto de vivir (art. 34 de la CPEUM).

1.3 Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

El ciudadano mexicano tiene una serie de derechos que le permiten participar activamente dentro de la vida política del país, a estos derechos se les conoce como Derechos Político-Electorales. Estos derechos son la base del sistema democrático, ya que no solo se limitan a la expresión de la voluntad del ciudadano para elegir a sus representantes, y se encuentran contemplados en nuestra Constitución Política, principalmente en el artículo 35.

"(...) la participación democrática no se limita a la elección, es decir, no se agota en la libertad misma (el acto de votar), sino que se dirige a que la voluntad de los individuos se convierta en la voluntad del Estado."⁹

De tal manera que además del derecho a elegir a nuestros representantes mediante el voto, los derechos político-electorales del ciudadano consisten, fundamentalmente, el derecho a ser electo para cargos de elección popular, el derecho de asociación para tratar asuntos políticos, votar en las consultas populares y el derecho de petición en materia política.

El derecho a ser electo para cargos de elección popular, hasta antes de la reforma político-electoral de 2014 solo podía hacerse por medio de un partido político, la reforma dio origen a las candidaturas independientes.

El derecho de asociación se manifiesta, en la realidad mexicana, con la posibilidad de crear y participar en partidos políticos, ofreciendo a la ciudadanía diversas opciones para poder decidir cuál respalda mejor sus intereses.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas,

⁹ MORENO TRUJILLO, Rodrigo. *Elementos de Justicia Electoral en México*, México, Senado de la República, 2011, p. 16.

principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”¹⁰

De igual manera podemos encontrar otros derechos fundamentales que se encuentran estrechamente vinculados con los derechos político-electorales como son: el derecho de petición, información, reunión, el derecho para integrar autoridades electorales, libertad de expresión y difusión de ideas.

1.3.1 El voto.

Sin duda la máxima expresión de participación ciudadana y parte fundamental de toda democracia funcional. El voto es la herramienta por medio de la cual el ciudadano puede elegir a sus representantes. “Es la manifestación de la voluntad individual para tomar decisiones en una congregación o colectividad, o bien, en una asamblea, junta o Tribunal Colegiado. La suma de los votos individuales inclina la decisión colectiva.”¹¹

Es la primera de las prerrogativas señaladas en el artículo 35 de nuestra Carta Magna, es el derecho a votar en las elecciones populares, además, el voto tiene también el carácter de obligación de acuerdo con el artículo 36 fracción

¹⁰ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, página oficial, glosario de términos, <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterv>, fecha de consulta: 17 de octubre 2014.

¹¹ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, página oficial, glosario de términos, <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterv>, fecha de consulta: 17 de octubre 2014.

III de la Constitución Mexicana, de esta manera el ciudadano queda completamente involucrado en el proceso democrático.

Los ciudadanos son titulares del derecho al voto, pero para poder ejercer este derecho deberán satisfacer los requisitos establecidos en las leyes:

Artículo 9.

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por esta Ley, y
- b) Contar con la credencial para votar.¹²

Existen dos tipos de votos, el primero el voto pasivo, entendiéndose este como el derecho a ser votado. El segundo es el voto activo, aquel que permite al ciudadano manifestar su preferencia política al elegir al candidato que mejor represente sus intereses.

Para manifestar su preferencia, el ciudadano deberá marcar la casilla con el nombre del Partido Político o candidato. El voto podrá ser nulo si se marcan dos casillas diferentes, si los partidos políticos que se señalan no están en coalición o cuando el elector deposite en la urna la boleta sin marcar ninguna casilla.

Los votos que contengan marcas en más de una casilla podrán analizados, y en su caso, ser considerados como válidos, cuando mediante Juicio de Inconformidad ante el Tribunal

¹² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 9 fracción I.

Electoral del Poder Judicial de la Federación, se objete la validez del voto emitido por el ciudadano.

Se hará la calificación de los votos objetados, es decir, la determinación, en forma razonada, de la validez o la nulidad del sufragio (...) para que la emisión del voto ciudadano surta plenamente sus efectos, de manera que será importante atender a la intención del elector al momento de expresar su voluntad en la boleta, mediante el examen, además de la marca o marcas que ponga en ella, de las diversas expresiones mediante leyendas, nombres o signos diversos.¹³

El voto tiene las características de ser: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. El voto universal¹⁴ significa que toda persona, que reúna los requisitos establecidos en la ley, puede emitir su voto, sin importar su raza, edad, religión o condición social.

"El sufragio universal nunca puede ser efectiva y literalmente universal; sin embargo, entre las limitaciones para el otorgamiento del sufragio se salva el principio democrático si aquellas no afectan la igualdad política."¹⁵

El voto es libre, ya que no debe de existir ninguna fuerza externa a la voluntad del ciudadano que lo obligue a votar en un sentido determinado, ya sea por medio de violencia o por otros medios. "Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores."

¹³ Resolución Incidente Sobre Calificación de Votos Reservados dictado el 17 de agosto de 2012 en el Juicio de Inconformidad registrado con la clave SUP-JIN-209/2012, Magistrado Instructor: Salvador Olimpo Nava Gomar.

¹⁴ La característica de universalidad ha estado en constante evolución en México, el texto original de la Constitución de 1917 no permitía el voto de ministros de culto bajo ninguna circunstancia, (art. 130) y no fue hasta las reformas de 1953, en que el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines reconoce a la mujer la capacidad de participar mediante el voto en las elecciones, pudiéndolo emitir por primera vez en las elecciones de 1955.

¹⁵ FIGUEROA ALFONZO, Enrique, *Op. Cit.*, p.59.

La falta de información puede afectar la libertad del elector al momento de ejercer su sufragio, ya que si no conoce a los candidatos ni sus propuestas resultará imposible que emita un voto razonado de acuerdo con sus intereses.

La secrecía del voto se refiere a que "la ley garantiza que no se conocerá la preferencia o voluntad de cada elector"¹⁶ para efectos de proteger la libre expresión de los electores, desde el momento que reciben la boleta electoral hasta el momento que la deposite en la urna.

El voto directo consiste en que cada ciudadano realiza su voto sin que participen intermediarios, por lo tanto no se puede autorizar a persona alguna para sufragar en nombre de otra.

El voto es personal debido a que solo puede ser manifestado por el titular del derecho, no puede mediar asesoramiento alguno, para un control efectivo se creó en 1992 la credencial de elector, una credencial única que se otorga gratuitamente por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) a todos los ciudadanos, que pueden realizar el trámite al cumplir la mayoría de edad.

La credencial de elector debe presentarse ante la casilla para que el ciudadano reciba la boleta y pueda entonces emitir su voto. La credencial cuenta con elementos de seguridad que evitan un doble registro de electores, como por ejemplo la huella dactilar del ciudadano.

¹⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Op. Cit.*, p. 38.

El voto es intransferible, no se puede otorgar mandato alguno para poder ejercerlo, ni tampoco es posible enajenarlo o cederlo a otra persona. La persona que vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular comete un delito electoral, contemplado en el artículo 7 fracción IX de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, pudiendo ser sancionado con cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años.

Cualquier violación al derecho del voto por parte de una autoridad podrá ser combatida mediante el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en conformidad con lo dispuesto en el Libro Tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1.4 Límites a los derechos Político-Electorales de los Ciudadanos y Partidos Políticos.

Los derechos fundamentales no son absolutos e ilimitados y encuentran sus límites cuando entren en colisión con otros derechos fundamentales y en la Constitución, los derechos político-electorales no son una excepción.

Como se señaló en la sección anterior, para que un ciudadano pueda ejercer su derecho al voto, deberá cumplir con

distintos requisitos:¹⁷ la mayoría de edad, estar registrado en el padrón electoral y contar con su credencial para votar.¹⁸

Además, el derecho al voto está limitado a un voto por ciudadano por elección y a la imposibilidad de transferir ese derecho a otra persona.

El límite al derecho de asociación política consiste en que ningún ciudadano puede estar afiliado a más de un partido político, le corresponde también al Instituto Nacional Electoral la obligación de verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación, en caso de existir doble afiliación por parte de un ciudadano, el Instituto debe dar vista a los partidos involucrados, para efectos de aclarar la situación, y de subsistir la doble afiliación, solo se conservará la más reciente.¹⁹

Los derechos de los partidos políticos tienen límites más vigilados por las autoridades, la mayoría se encuentran centrados en la forma en la que obtienen recursos, presencia en espacios de radio y televisión, o la manera en la que realizan actos de campaña.

¹⁷ Artículo 9 fracción I Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁸ En el caso de que el ciudadano no pudiera ejercer su derecho al voto por no contar con la credencial con fotografía, podrá tramitar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación un Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y de obtener sentencia favorable podrá ejercer su derecho al voto, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no pueda incluirlo debidamente en la lista nominal de electores, o expedirle su credencial, basta con que el ciudadano exhiba a los funcionarios de casilla copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia y una identificación válida para que se le permita ejercer su derecho al voto. Artículo 85 de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁹ Artículo 18 de la Ley General de Partidos Políticos.

Los partidos políticos no tienen permitido solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades y no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas o de extranjeros.

Las distintas autoridades electorales deberán garantizar la existencia de elecciones democráticas, donde exista una pluralidad política, se respete la voluntad de la mayoría, la constitución y que se protejan los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como la equidad en la contienda.

La voluntad de mantener la equidad en la contienda da origen a una gran limitante que encuentran los partidos políticos y candidatos independientes al momento de realizar actos de campaña para difundir sus propuestas y candidatos es la prohibición de realizar dichos actos fuera del territorio nacional, el objetivo de la presente investigación es el de estudiar dicha prohibición y determinar si indirectamente la misma causa una afectación a los ciudadanos que residen en el extranjero limitando su capacidad de emitir un voto razonado.

En conformidad con lo estudiado en el presente capítulo podemos concluir en primer lugar que los elementos del Estado son: el territorio, que consiste en el espacio físico donde el Estado ejerce su poder, la población consistente en los residentes del territorio que cuentan con la nacionalidad, y el poder, en este último encontramos dos requisitos indispensables: la autonomía y la soberanía que en el caso de México reside en el pueblo, que ha decidido que México sea una

República democrática que elige a sus representantes mediante el voto, que solo pueden ejercer los ciudadanos.

En segundo lugar que gracias a los cambios históricos por los que ha pasado el concepto de ciudadano, el ciudadano mexicano que reside fuera del territorio nacional no pierde ni su nacionalidad ni su calidad de ciudadano, por lo tanto, aún goza de los mismos derechos político-electorales como si su lugar de residencia fuera dentro del territorio nacional.

En tercer lugar, podemos concluir que el voto es la manera más palpable en la que el ciudadano puede participar en la vida política del país, y que no puede ser limitada por el simple hecho de residir fuera del mismo y además resulta indispensable que el ciudadano conozca a los candidatos y sus propuestas para efecto de emitir un voto razonado en función de sus intereses.

Finalmente, los partidos políticos no pueden realizar actos de campaña fuera del territorio nacional, esto es con la finalidad de proteger el principio de equidad en la contienda electoral, principio que analizaremos a fondo en el siguiente capítulo.

2. LA PROHIBICIÓN A REALIZAR ACTOS DE CAMPAÑA EN EL EXTRANJERO.

En el capítulo anterior se hizo referencia al tema central de este proyecto de investigación: la prohibición a los partidos políticos a realizar actos de campaña en el extranjero y el impacto que esto crea en el mexicano que reside fuera del territorio nacional, en este capítulo se analizará el origen de dicha prohibición, su fundamento legal y el valor jurídico que pretende tutelar, que como se mencionó anteriormente, se trata del principio de equidad en la contienda electoral.

El objetivo del presente capítulo consiste en el de analizar la disposición legal, señalando los principales argumentos que sustentan la prohibición establecida en dicho artículo, así como los que tienden a obtener la modificación del mismo. Para tales efectos resulta necesario el estudio de los orígenes y efectos de dicha prohibición.

"El voto del nacional residente en el extranjero es un voto menos informado porque generalmente no hay propaganda en los medios electrónicos de comunicación, sino que la propaganda, cuando existe, es a través de impresos enviados por el correo."²⁰

La prohibición de realizar actos de campaña fuera del territorio nacional se encuentra regulada, de manera más ilustrativa, en la ley General de Instituciones y

²⁰ CARPIZO, Jorge. *El voto de los nacionales residentes en el extranjero y el caso de México*, México, Congreso, 1992, pp. 362 y 363.

Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, en su artículo 353 fracción 1:

Artículo 353.

1. Los partidos políticos nacionales y locales, así como sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 242 de esta Ley en el extranjero.²¹

Dicha prohibición no se trata de un tema novedoso originado de la reforma político-electoral del año 2014, ya que una regulación similar se encontraba en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

La regulación que se encontraba dentro del COFIPE mantuvo el texto prácticamente intacto a lo largo de las distintas reformas que sufrió dicho Código, en la versión de anterior a la reforma de 2007, es decir la de 2005, se encontraba regulada en el artículo 296 y posteriormente en el artículo 336.

Artículo 336:

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el Artículo 228²² de este Código.
2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de

²¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf, fecha de consulta: 19 de mayo de 2015.

²² Artículo 182 en la versión previa a la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.²³

2.1 Origen de la Prohibición a los Partidos Políticos a realizar actos tendientes a la obtención del voto en el extranjero.

En el presente apartado señalaremos el razonamiento por el cual se da origen a la prohibición a partidos políticos y candidatos independientes a realizar actos de campaña en el extranjero.

El treinta de junio del año 2005, se publicó en el Diario Oficial de la federación, las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), relacionadas con el ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Posteriormente, el 21 de septiembre de ese mismo año el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo CG187/2005 en el cual se establecen los lineamientos generales de aplicación de los artículos 296 y 297 del COFIPE.

Artículo 296

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el Artículo 182 de este Código.

²³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ultima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24-04-2006, abrogado por la reforma de 2007 que entro en vigor el 14-01-2008. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf fecha de consulta: 19/05/15.

2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Artículo 297

1. La violación a lo establecido en el Artículo anterior podrá ser denunciada, mediante queja presentada por escrito, debidamente fundada y motivada, aportando los medios de prueba, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto, por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.
2. Para el desahogo de las quejas señaladas en el párrafo anterior, serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones del Título Quinto, del Libro Quinto y los Artículos 49-A y 49-B de este Código.
3. Si de la investigación se concluye la existencia de la falta, las sanciones que se impondrán al partido político responsable serán las establecidas en el Artículo 269 de este Código, según la gravedad de la falta.²⁴

El objetivo planteado en la reforma del 2005, y en las posteriores, fue el de sentar las bases para hacer posible el derecho de ejercer el sufragio universal, libre, directo y secreto por parte de los mexicanos que residen en el extranjero.

El motivo de la prohibición es el de garantizar el eficaz desarrollo del derecho de ejercer ese derecho, evitando la filtración de dinero para realizar actos en el extranjero en atención a la dificultad que presentaría al Instituto Federal Electoral el control y la fiscalización de dichos recursos.

En el dictamen final aprobado por la Cámara de Diputados, donde se reiteraron las consideraciones de la Cámara de

²⁴ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe.htm> fecha de consulta: 3 de diciembre de 2015.

Senadores, respecto de la reforma de 2005, se señaló lo siguiente:

Queremos hacer notar que cualquier modalidad de voto en el extranjero, como acertadamente lo señala el estudio jurídico del ITAM, antes citado, implica riesgos provocados por la pérdida de control de parte de la autoridad electoral nacional sobre etapas, actividades o actos del proceso electoral. La solución factible es, a juicio de las Comisiones Unidas, la que enfrenta esos riesgos acrecentando al máximo el tramo bajo control directo de la autoridad en nuestro propio territorio y reduce, en consecuencia, al mínimo estrictamente indispensable los actos que, por ser realizados en el extranjero, quedarán fuera de su control o jurisdicción inmediata y directa.

(...)

Como disposiciones complementarias, se establece que los partidos políticos y sus candidatos no podrán realizar campaña electoral en el extranjero ni, en consecuencia, destinar recursos para financiar actividades, actos o propaganda electoral en el extranjero, estableciéndose el procedimiento para investigar la violación a tales normas y las sanciones aplicables.²⁵

El propósito de la prohibición es el de cerrar la posibilidad de que los partidos políticos al actuar en el extranjero, utilizar fondos con el fin de obtener el voto de los ciudadanos que residen en otros países, de manera contraria al régimen financiero establecido en la ley ya que resultaría muy difícil para la autoridad electoral fiscalizar y sancionar las conductas ilícitas mediante el procedimiento correspondiente ya que no tendría las facultades para actuar fuera del territorio nacional.

El valor que intenta proteger la prohibición es el principio de equidad del proceso electoral, por lo tanto, los partidos políticos están autorizados a realizar gastos de carácter ordinario en el extranjero cuando no puedan ser

²⁵ Fragmento del dictamen final aprobado por la Cámara de Diputados respecto de la reforma, contenido dentro de la Sentencia recaída al Recurso de Apelación registrado con la clave SUP-RAP-58/2005 el 27 de octubre de 2005.

confundidos de modo alguno con actos de propaganda o proselitismo.

Por esa misma razón el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el artículo 2 del ya mencionado acuerdo CG187/2005 estableció:

En el extranjero los partidos políticos son garantes de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, siempre que dichos institutos políticos acepten o toleren la realización de tales actos y éstos incidan en el cumplimiento de sus funciones u obligaciones, así como en la consecución de sus fines.

A más de diez años de la aparición de la prohibición, muchos expertos son de la opinión de que los argumentos que le dieron origen siguen siendo suficientes para que permanezca en sus términos dentro nuestra actual legislación.

Me parece que tiene una racionalidad porque tenemos que siempre ver nuestro sistema jurídico como un sistema completo (...) busca que la organización de las elecciones y que todos los actos que se realizan, queden dentro del territorio nacional, donde hay todo un sistema jurídico que los recubre, al final de cuentas lo que buscan tanto la Constitución, las normas y finalmente los aplicadores, es que se garantice la equidad de las elecciones; que todo mundo tenga piso parejo y de otra manera podemos perder control de todo eso.²⁶

2.1.1 El Principio de Equidad en la Contienda.

Como se ha comentado en el apartado anterior, el valor tutelado por la prohibición a realizar actos de campaña en el extranjero es el principio de equidad en la contienda, por lo que resulta necesario dedicar un momento al estudio de dicho principio, partiendo del concepto de equidad en general y

²⁶ Entrevista realizada al Magistrado Héctor Romero el día 17 de octubre de 2015, ver ANEXO 1 para la versión estenográfica de la misma.

posteriormente a su aplicación dentro del derecho electoral, específicamente en la contienda.

“La función de la equidad es mejorar la justicia y, por lo tanto, favorecer el bien común y la humanidad en las relaciones humanas.”²⁷

La justicia y la equidad son conceptos similares y están indudablemente unidos, sin embargo, también resulta evidente que no se trata de la misma cosa y que en algunos casos lo equitativo puede no ser lo justo desde un punto de vista legal, sobre este orden de ideas, Aristóteles realiza un detallado análisis de la relación entre estos dos conceptos:

Lo justo y lo equitativo son lo mismo, y aunque ambos son buenos, es mejor lo equitativo. Lo que ocasiona la dificultad es que lo equitativo, si bien es justo, no lo es de acuerdo con la ley, sino como una corrección de la justicia legal. La causa de ello es que toda ley es universal y que hay casos en los que no es posible tratar las cosas rectamente de un modo universal. En aquellos casos, pues, en los que es necesario hablar de un modo universal, sin ser posible hacerlo rectamente, la ley acepta lo más corriente, sin ignorar que hay algún error. Y no es por eso menos correcta, porque el yerro no radica en la ley, ni en el legislador, sino en la naturaleza de la cosa, pues tal es la índole de las cosas prácticas. Por tanto, cuando la ley presenta un caso universal y sobrevienen circunstancias que quedan fuera de la fórmula universal, entonces está bien, en la medida en que el legislador omite y yerra al simplificar, el que se corrija esta omisión, pues el mismo legislador habría hecho esta corrección si hubiera estado presente y habría legislado así si lo hubiera conocido. Por eso, lo equitativo es justo y mejor que cierta clase de justicia, no que la justicia absoluta, pero sí mejor que el error que surge de su carácter absoluto. Y tal es la naturaleza de lo equitativo: una corrección de la ley en la medida en que su universalidad la deja incompleta. Ésta es también la causa de que no todo se regule por la ley, porque sobre algunas cosas es imposible establecer una ley, de modo que es necesario un decreto. Pues de lo que es indefinido, la regla también lo es, y como la regla de plomo usada en las construcciones lesvias, que no es rígida, sino que se adapta a la forma de la piedra; así también los decretos se adaptan a los casos.²⁸

²⁷ HERVADA, Javier, *Introducción crítica al derecho natural*, México, Minos, 2004, p. 69.

²⁸ ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea*, España, Gredos, 1993, pp. 262 a 264

De lo expuesto por Aristóteles se puede entender que al momento que el legislador crea la norma, la hace de manera general por lo que, al aplicarse a un caso específico, con características muy particulares, resulta imposible aplicar una norma generalizada, por lo tanto, la equidad resulta ser la adaptación de dicha ley al caso en concreto.

Eduardo García Máñez estudia la equidad y la califica como un principio general del derecho, que tiene su fundamento en el derecho natural y no en el derecho positivo y su aplicación constituye una obligación para el juez al momento de resolver.

El principio de equidad es, como toda norma, general y abstracto, ya que vale para una infinita serie de casos. (...) Al llamar norma a la equidad, no nos referimos a una norma jurídica positiva, a un precepto escrito en la legislación, sino al principio de derecho natural que ordena al juez resolver equitativamente los conflictos que conoce. El fundamento de validez de aquella norma hay que buscarlo en el valor de lo justo y en las exigencias que de él derivan. Equidad no significa otra cosa que la solución justa a los casos singulares.²⁹

Uno de los objetivos de la equidad es la de permitir que la justicia llegue a todos sin importar las diferencias que puedan existir entre los individuos de una sociedad mediante la reducción de las desigualdades que pudieran existir entre ellas.

"Es importante distinguir entre *diferencias* y *desigualdades* (...) la *diferencia* está inscrita en la identidad, pues cada quien es único por sus cualidades innatas y sus convicciones personales. En cambio la *desigualdad* es una

²⁹ GARCÍA MÁYNEZ, *Op. Cit.*, p. 378.

situación fáctica que impide a una persona disfrutar de una condición digna.”³⁰

El término equidad proviene del latín *aequitas* y conforme a la Real Academia de la Lengua Española significa: “Bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley.”³¹

En el caso de México, la Cámara de Diputados ha realizado un concepto propio de Equidad: “Principio de acción dirigido hacia el logro de condiciones justas en el acceso y control de los bienes culturales y materiales tanto para las mujeres como para los hombres. Al ser un término vinculado con la justicia, obliga a plantear los objetivos que deben conseguirse para avanzar hacia una sociedad más justa.”³²

El principio de equidad se encuentra presente en la materia electoral en distintas formas, como, por ejemplo: en la equidad de género (cuotas de paridad), en la equidad como parte dentro de un juicio ante los tribunales electorales y en la equidad en las contiendas electorales, siendo este último caso el único que estudiaremos en este proyecto.

³⁰ GÓMEZ SÁMANO, Sebastián, *Justicia y equidad (de Themis a Dike, de Isonomía a la Epikeia y de éstas al Filein)*, México, SCJN, 2013, p. 47 y 48.

³¹ Diccionario de la Real Academia Española <http://dle.rae.es/?id=FzCUhhq> página consultada el 27/03/17.

³² Concepto publicado en la página oficial de la Cámara de Diputados http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordi_narias/015_equidad_y_genero/001_equidad_y_genero. Fecha de consulta 22/11/16.

Principio de equidad en la contienda electoral es aquel por medio del cual se busca asegurar que quienes participan en las competencias electorales cuenten con las mismas oportunidades, para lo cual se establecen límites al financiamiento, acceso a medios de comunicación y a la duración de los periodos de campañas y precampañas.³³

La igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales es el presupuesto y fundamento de la libertad de elección, e implica garantizar la libertad de acceso a dichas competencias, impidiendo, por ejemplo, que algunos de los competidores electorales obtengan ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio (políticas, sociales o económicas) en las que pudieran encontrarse.³⁴

La realidad del panorama electoral en nuestro país es compleja y única, existe una pluralidad de grupos sociales donde algunos de ellos cuentan con evidentes ventajas sobre el resto, por lo que resulta necesario crear distintos medios de control para garantizar la equidad en las contiendas.

El exceso de recursos de un candidato, la sobreexposición a los medios de comunicación o el hecho de pertenecer al partido en poder en la comunidad son factores que pueden contribuir a limitar la capacidad del elector a conocer al resto de los candidatos y en consecuencia no podría emitir un voto razonado, elemento esencial de la libertad de elección, de modo que la falta de equidad en una contienda electoral puede afectar el derecho al voto, tanto pasivo como activo, del ciudadano.

³³ El concepto es propio.

³⁴ DELGADO DEL RINCÓN, Luis, "El principio de equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral" <http://portales.te.gob.mx/seminario/sites/portales.te.gob.mx/seminario/files/materiales/Luis%20Delgado%20del%20Rincon.pdf> Fecha de consulta: 01/11/16.

La Constitución tiene a la equidad en la contienda como uno de los principios rectores del derecho electoral, que es más evidente durante las campañas electorales, como se puede observar en el artículo 116 fracción IV:

De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.³⁵

Existe una gran cantidad de factores que pueden contribuir a la desigualdad entre quienes pretenden contender en una campaña electoral, como por ejemplo el nivel de representación que ostenta cada partido político.

“La equidad en materia electoral tiene como misión la de compensar las desventajas contingentes en que se encuentran algunos partidos políticos en dirección a la igualdad con aquellos que posean un mayor capital político y representativo en los órganos de gobierno.”³⁶

Para evitar este tipo de desventajas la ley prevé distintas medidas para racionar el financiamiento de los partidos políticos, según las circunstancias únicas de cada partido, de modo que el acceso a este financiamiento será distinto y menor entre un partido de nueva creación en contraste con uno de mayor antigüedad que a otro con fuerza y presencia en el electorado, pero mayor frente a otro que ha

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 116 fracción IV.

³⁶ QUIÑONES TINOCO, Carlos Sergio, *La Equidad En La Contienda Electoral*, México, UNAM, 2002, p. 55.

participado en previas elecciones sin demostrar cierta fuerza electoral.

A continuación, citamos la Tesis LXXV/2016 con la que pretendo dar un ejemplo práctico y claro de estas circunstancias y de cómo la equidad está presente en la distribución de recursos públicos durante las campañas electorales:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL DOS POR CIENTO OTORGADO A PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN O QUE CONTIENDAN POR PRIMERA VEZ EN UNA ELECCIÓN ES ACORDE AL PRINCIPIO DE EQUIDAD.- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 41, párrafo segundo, Base II, incisos a), b) y c), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 51, párrafo 2, y 23, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, se advierte que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con recursos para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Por tanto, el principio de equidad estriba en el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, en términos de lo establecido en la normativa electoral, el cual atiende a las circunstancias propias de cada partido, esto es, su antigüedad y presencia en el electorado, así como el grado de representación en los órganos legislativos, por lo cual existe una situación diferenciada, pero no desigual, entre los institutos políticos. En consecuencia, es acorde al principio de equidad la asignación a los partidos de nueva creación o que contiendan por primera vez en una elección el dos por ciento del monto que por financiamiento total corresponde a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, o bien para el financiamiento de gastos de campaña, porque la distribución de los recursos atiende a la fuerza electoral de cada uno de los partidos que tiene sustento en la preferencia de la ciudadanía, sin que ello atente contra el principio de igualdad consagrado en la Constitución ya que tiene una finalidad razonable y proporcional con el interés público.³⁷

³⁷ Tesis LXXV/2016, proveniente del Juicio SUP-JRC-39/2016, y fue aprobada por unanimidad por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 17/08/2016. Fecha de consulta 1/02/2017 <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=LXXV/2016&tpoBusqueda=S&sWord=equidad>.

En la tesis anterior podemos encontrar un caso donde el principio de equidad es aplicado a la asignación diferenciada de recursos a los partidos políticos, esto en virtud de que los partidos de nueva creación no tienen la misma fuerza política ni la misma preferencia de la ciudadanía que pudiera tener un partido que tiene tiempo participando en las diversas contiendas electorales y que ya cuenta con el apoyo de los electores.

El principio de equidad en la contienda no se limita a la relación entre partidos durante las campañas y precampañas electorales, también está presente en la administración interna de tiempos y recursos de los partidos políticos tal y como se puede observar en la jurisprudencia 33/2016 del TEPJF que se cita a continuación:

RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, 56, 59, 60, 61 y 63, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; se advierte que los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social y a decidir sobre la difusión de promocionales en radio y televisión durante los procesos electorales, para lo cual, deben disponer de tiempos para promocionar a sus candidatos en las campañas electorales locales. En ese contexto, cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular; por tanto, en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales, lo cual contravendría el principio de equidad que debe prevalecer en las contiendas electorales.³⁸

³⁸ Jurisprudencia 33/2016, proveniente de los medios de impugnación SUP-RAP-138/2009, SUP-28/2013, y SUP-REP-225/2015, y fue aprobada por unanimidad por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 1 de septiembre del 2016. Fecha de consulta 25/11/16

La jurisprudencia citada nos ilustra un escenario donde la desigualdad existe dentro de un mismo partido político, en el cual se deja menos tiempo de presencia en los medios de comunicación a un candidato local en beneficio de uno federal, por lo que se señala que dichos tiempos deben ser utilizados únicamente para la elección a la que fueron asignados y no a otra.

Con las dos tesis señaladas podemos observar distintas formas en las que se aplica el principio de equidad en la contienda electoral y que dicho principio se encuentra presente no solo en la asignación de recursos sino que también en la distribución tiempos de exposición en los medios de comunicación, y en cualquier caso donde se pueda presentar una desigualdad entre los participantes en una elección que pudiera dejar en desventaja a alguno de ellos.

2.2 Difusión de Información Sobre los Candidatos y sus Propuestas en el Extranjero.

En atención a la atribución constitucional y legal que tienen los partidos políticos de promover la participación electoral ciudadana, y el derecho que actualmente se le reconoce a los mexicanos residentes en el extranjero para votar en las elecciones presidenciales, resulta oportuno y congruente valorar una posible reforma al ordenamiento legal, a fin de posibilitar que los partidos políticos y sus candidatos extiendan el conocimiento de sus plataformas, posturas y propuestas a los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional, y a su vez, incentiven el voto a través de campañas electorales en el extranjero.³⁹

<http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=33/2016&tpoBusqueda=S&sWord>

=

³⁹ GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. *El voto de los mexicanos en el extranjero: Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro*, México, Concepto Editorial, 2013, p.167.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en el 2012 el Acuerdo CG148/2012, en dicho acuerdo se emitió la Guía Técnica para generación de los mensajes de los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, que se incluirían en el Paquete Electoral Postal para el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

El Acuerdo estableció criterios generales y específicos para la elaboración de materiales complementarios que se incluyeron en el Paquete Electoral Postal, sobre las plataformas y propuestas de los Partidos Políticos y candidatos contendientes en las Elecciones Federales de 2012.

La consecuencia del Acuerdo CG148/2012 fue la de crear un cuadernillo informativo, que serviría de apoyo para dar a conocer las propuestas y candidatos entre los mexicanos residentes en el extranjero.

El contenido de los mensajes fue responsabilidad de cada uno de los Partidos Políticos y coaliciones que los elaboraron.

El cuadernillo informativo fue un primer intento para acercar a los residentes en el extranjero y los candidatos y, de acuerdo con el Informe Final del Voto de los Mexicanos en el Extranjero de 2012, el cuadernillo llegó a 59,115 ciudadanos.

Como se puede observar la información contenida en el cuadernillo fue un muy buen primer paso en reducir la desigualdad con la que los ciudadanos reciben información, pero

no fue suficiente para que aumentara la participación de los ciudadanos en el extranjero.

No se puede ignorar el hecho de que la prohibición a realizar actos de campaña en el extranjero limita la información que reciben los electores que residen fuera del territorio nacional, y en consecuencia su capacidad de emitir una decisión razonada sobre qué candidato recibirá su voto.

"Sin la distribución equitativa de la información se incrementan las diferencias entre la información pobre y la información rica, lo que da como resultado oportunidades desiguales de participación en los procesos democráticos."⁴⁰

Por otro lado, una de las preguntas que debemos realizarnos cuando hablamos de la información electoral, es ¿Quién tiene la responsabilidad? ¿Es responsabilidad del ciudadano la de buscar en la medida de sus posibilidades a la información necesaria para emitir un voto razonado? ¿Es responsabilidad del Estado la de otorgar a todos los ciudadanos, en donde se encuentren, la información necesaria? La realidad es que ambas partes tienen la responsabilidad tanto de otorgar la información como la de buscar acercarse la misma.

Como se señaló en el primer capítulo, el voto es al mismo tiempo un derecho y una obligación del ciudadano, por lo tanto a pesar de que es responsabilidad del estado la de otorgar a la

⁴⁰ ZAMBRANO, Raúl, *Nuevas Tecnologías y Gobernabilidad Democrática ¿Hacia una Participación más inclusiva?*, Compilado dentro de la obra: *Tecnología y Participación Ciudadana en la Construcción Democrática*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011, p. 147.

ciudadanía la información necesaria para que emita un voto razonado, es también responsabilidad del ciudadano la de buscar, en la medida de sus capacidades, dicha información, que gracias a los medios electrónicos es hoy en día más fácil de obtener.

Yo creo que en principio si es un problema(...) Si limitas al elector fuera del país, pero me parece que también en mucho depende del elector la información que se quiere acercar (...) si tú tienes interés, como mexicano en el territorio nacional, de acceder al *Facebook* de un candidato o al *Twitter* de un candidato igual y lo puedes hacer estando fuera del país o entrar a la página del Instituto para ver si está el currículum del candidato, o ver si tiene página ese candidato o esa candidata, me parece que ahora ya tenemos una serie de elementos que eventualmente te permiten acceder, hay países que tienen mucho más acceso a internet que otros, (...) no podemos hablar tampoco de que todos los mexicanos que están en el exterior tienen acceso a internet, pero tienen maneras de acceder, me parece que si un mexicano quiere informarse tendría manera de hacerlo(...) estamos hablando como en todos los casos de ciertos niveles económicos y de educación, pero me parece que posibilidades de información las hay.⁴¹

Gracias al internet se puede acceder a distintas fuentes de información que de otra forma no sería posible para quien no vive en México, aun así el Estado tiene la responsabilidad de dar a conocer en que sitios se puede conocer la información sobre los distintos partidos políticos, candidatos, propuestas y de igual forma los mecanismos que tiene el elector para emitir su voto por ausencia.

A lo largo del presente capítulo se ha analizado la prohibición a los partidos políticos para realizar actos de campaña fuera del territorio nacional, así como la manera en la que impacta dicha prohibición a los mexicanos migrantes y de lo anterior podemos concluir:

⁴¹Magistrado Héctor Romero Bolaños, ANEXO 1.

La prohibición establecida en el artículo 353 de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene por objeto proteger el principio de equidad en la contienda, a razón de la dificultad que presenta moderar el comportamiento de los partidos políticos y candidatos fuera del país, así como la fiscalización de recursos, administración de tiempos en medios de comunicación y aplicación de sanciones en caso de ser necesarias.

El principio de equidad en la contienda electoral busca dar las mismas oportunidades a los partidos políticos y candidatos al momento de participar en las contiendas, y su protección es fundamental para el correcto ejercicio de la democracia, sin embargo, la prohibición existente en la LGIPE causa de manera indirecta una distinción entre los ciudadanos que residen dentro del territorio y los migrantes al momento de recibir la información sobre los candidatos que participan en las elecciones.

De momento la información sobre los partidos políticos, candidatos y sus diversas plataformas es limitada para aquellos que viven fuera del territorio nacional, hecho que dificulta la posibilidad de emitir un voto razonado, pero existen diversas herramientas en línea que ayudan a reducir dicha limitante y es responsabilidad del elector usarlas si le es posible.

Por su parte el INE, y en su momento el IFE, ha buscado acercar esta información a los ciudadanos transnacionales por diversos métodos, pero el voto por ausencia ha sido una lucha constante, reciente y compleja como analizaremos en el

siguiente capítulo donde se tratará el tema de la evolución histórica del voto a distancia.

3. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL VOTO POR AUSENCIA

En el capítulo anterior se estudió la prohibición a los partidos políticos a realizar actos de campaña de manera extraterritorial así como el principio de equidad en la contienda que es el que sustenta dicha prohibición, y finalmente se trató el tema del impacto que resienten los mexicanos en el extranjero a raíz de la misma.

En el presente capítulo analizaremos el caso de la migración mexicana, esto con el propósito de esclarecer la importancia de que se reconozcan los derechos de los ciudadanos en el exterior y como se involucran ellos en la vida política y económica de México.

Posteriormente se estudiará la evolución legislativa del voto a distancia para así poder determinar cuáles son los principales retos que afrontan los mexicanos en el extranjero para poder ejercitar sus derechos político-electorales, para ello también analizaremos las elecciones en las que han podido participar, con énfasis en las elecciones federales de 2006 y 2012.

En este capítulo se revisará de manera cronológica los diversos esfuerzos realizados por las autoridades electorales para dar a conocer a los ciudadanos transnacionales los mecanismos por los cuales pueden ejercer su derecho al voto y las maneras por las cuales pretenden dar a conocer los

candidatos que participan en las contiendas y sus respectivas propuestas.

3.1 Migración mexicana.

La migración es el "movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas."⁴²

A lo largo de la historia la migración ha sido una constante en todas las culturas y parte fundamental en la creación del mundo moderno, hoy en día son pocas las poblaciones actuales que no son resultado de alguna migración en el pasado.

Desde hace algunas décadas millones de mexicanos han salido del país en busca de mejores condiciones de vida, en ocasiones dejando a sus familias. Los altos índices de desempleo y la falta de seguridad en nuestro país son factores que contribuyen al fenómeno migratorio, que es único en el caso de México.

De acuerdo con el registro de mexicanos residentes en el extranjero obtenido por el Instituto de los Mexicanos en el

⁴² OIM Organización Internacional para las Migraciones, *Derecho Internacional Sobre Migración N. 7 Glosario sobre Migración*, <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo4.pdf>, fecha de consulta: 11 de noviembre 2014.

Exterior (IME) en 2014⁴³ se señala que existen 11, 913,989 mexicanos residiendo en el extranjero.

Estados Unidos es el país con más ingreso de migrantes mexicanos, de acuerdo con la estadística mencionada en el párrafo anterior, cuenta con el 97.85% del total de mexicanos que residen fuera del país. Otros países con grandes cantidades de mexicanos son: Canadá (96,055), España (47,917), Alemania (13,247) y el Reino Unido (11,000).

En los Estados Unidos ocurre un fenómeno muy particular, las agrupaciones de mexicanos forman un lazo tan fuerte que, en ocasiones, las personas conservan sus raíces y costumbres como si se encontraran aun dentro del territorio nacional.

Los ciudadanos transnacionales, en la mayoría de los casos, contribuyen de manera significativa al pago de impuestos dentro del país, ya que el dinero que obtienen de sus labores en el extranjero es enviado a sus familiares que se encuentran dentro del territorio nacional.

“El arduo trabajo de los mexicanos en Estados Unidos se ha traducido en un extraordinario envío de remesas familiares a nuestro país en las últimas décadas, que contribuyen de forma incuantificable al desarrollo de comunidades y municipios, convirtiéndose en una de las principales fuentes de ingreso para México.”⁴⁴

⁴³ Página Oficial del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo> fecha de consulta: 08 de junio de 2016.

⁴⁴ GUERRERO AGUIRRE, *Op. Cit.* p.9.

Por otro lado la gran mayoría de las remesas que ingresan al país por parte de los migrantes, proviene de trabajadores que no se encuentran de manera legal en el extranjero.

Esta participación en la economía mexicana es la principal razón por la cual el gobierno de nuestro país debe implementar medidas para que los ciudadanos en el extranjero sean tratados con la misma igualdad de derechos, tal y como los que gozarían si continuaran dentro de México.

“De ahí que para el migrante, hacer factible el voto en ausencia en las elecciones mexicanas, representa el reconocimiento hacia ellos como los mayores apostadores de en el desarrollo económico y la modernización política de México.”⁴⁵

3.2 Evolución Legislativa del voto por ausencia.

“La emigración mexicana, principalmente a los Estados Unidos, que por más de 150 años ha sido privada de ejercer sus derechos políticos por considerar las elites políticas y parlamentarias mexicanas que su decisión de emigrar significa una renuncia fáctica a su pertenencia a la comunidad política”.⁴⁶

La participación de la ciudadanía residente en el extranjero, por medio del voto, generó un debate de gran

⁴⁵ *Ibidem*, p. 11.

⁴⁶ PARRA, José Francisco. “Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos, América Latina Hoy”, Vol. 33, España, ediciones Universidad de Salamanca, 2003, p. 96.

complejidad, ya se debe considerar en un primer lugar la cuestión teórica, es decir, si los residentes en el extranjero tienen el derecho a votar o no, y después, en caso de determinar que efectivamente les corresponde el derecho al sufragio, se debe determinar cuál es la medida más conveniente para que puedan acceder a este derecho.

En el caso de México se ha superado la cuestión teórica, y se ha optado por una postura proteccionista, es decir, el Estado decidió otorgarle a los ciudadanos transnacionales el derecho al voto, y a lo largo de los años ha buscado resolver cual es el modo idóneo para hacer efectivo este derecho.

México ratificó en 1990 la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, en donde se señala:

ARTÍCULO 41

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.
2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.⁴⁷

Fue con la reforma constitucional de 1996 cuando por fin se le permite al ciudadano votar fuera del territorio nacional, para ello en el año 1998 se formó una comisión de especialistas con el fin de estudiar las posibles modalidades del voto en el

⁴⁷ Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias [http:// www.ordenjuridico.gob.mx/ TratInt/ Derechos%20 Humanos/ D21.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D21.pdf) fecha de consulta: 17 de noviembre 2014.

extranjero. Algunos aspectos relevantes que se encontraron en el informe durante el presente proyecto de investigación, son:⁴⁸

1. La Comisión no consideró que fuera relevante el tiempo de residencia en el exterior para la inclusión de ciudadanos mexicanos en el padrón electoral especial para la votación en el extranjero.
2. Señala únicamente dos condiciones para otorgar el sufragio: la nacionalidad mexicana y la mayoría de edad.
3. Se proponen tres modalidades para el registro e identificación de electores: credencial para votar con fotografía emitida en el extranjero, tarjeta de identificación electoral con fotografía emitida en el extranjero; y credencial para votar con fotografía emitida en México.

“Los especialistas aportaron datos duros y con base a ello, describieron con claridad el tamaño del reto financiero, humano y político que representaba para el país llevar a cabo el voto de los mexicanos en el extranjero.”⁴⁹

En el año 2002 se formó una segunda comisión, denominada: Comisión Espacial de Análisis del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, a solicitud de la LVIII legislatura del Senado de la República.

⁴⁸ Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero del 12 de noviembre de 1998. <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/veinfin.htm> fecha de consulta: 17 de noviembre 2014.

⁴⁹ GUERRERO, Aguirre, *Op. Cit.*, p.45.

En el año 2005 se incluyó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) finalmente un procedimiento por medio del cual los residentes en el extranjero pudieran participar de las elecciones federales que se realizarían en el año siguiente, nueve años después de la reforma de 1996.

3.2.1 Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 2005.

El texto del Código,⁵⁰ con las reformas del 2005, regulaba en su libro sexto el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, donde señalaba que estaban facultados para participar exclusivamente en la elección del Presidente de la República. Los mexicanos que desearan votar en el extranjero debían cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar inscritos en el padrón de electores.
2. Contar con credencial para votar.
3. Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.
4. Manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le haría llegar, en su caso, la boleta electoral.

⁵⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 2005, <http://normateca.ife.org.mx/normnet/files/otros/COFIPE/cofipecomentado.pdf>, fecha de consulta: 17 de noviembre de 2014.

De acuerdo con las disposiciones del Código, los formatos de solicitud de inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero debían ser proporcionados a los interesados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a partir del primero de octubre del año previo de la elección presidencial y hasta el día 15 de enero del año de la elección.

Se podía acceder a dichos formatos por medio de la página electrónica del Instituto Federal Electoral, las sedes diplomáticas de México en el extranjero y en los sitios acordados por la Junta General Ejecutiva dentro del territorio nacional y en el extranjero.

Una vez iniciado el proceso de registro, por medio de los formatos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procedía a elaborar las listas Nominales de Electores Residentes en el Extranjero, elaborándolas en dos modalidades.

La primera modalidad era conforme al criterio de domicilio en el extranjero de los solicitantes, en orden alfabético, utilizadas para efectos de envío de las boletas a los ciudadanos. La segunda modalidad, realizadas conforme al domicilio en México de los ciudadanos, eran utilizadas por el Instituto para efectos de escrutinio y cómputo de la votación.

Era responsabilidad de la Junta General Ejecutiva realizar los actos necesarios para enviar, a cada ciudadano, la boleta electoral, la documentación y demás material necesario

(instructivo), a más tardar el 20 de mayo del año de la elección.

Al recibir la documentación el elector debía, en el menor tiempo posible, realizar su voto, doblar la boleta e introducirla en el sobre (que contenía impresa la clave de elector del ciudadano remitente y el domicilio del Instituto determinado por la Junta General Ejecutiva), cerrándolo de forma que se asegurara el secreto del voto y enviarlo por correo certificado al Instituto Federal Electoral.

Únicamente eran considerados como votos emitidos en el extranjero los que se recibieran en el Instituto hasta 24 horas antes del inicio de la jornada electoral, los que fueran recibidos después de ese plazo, sin abrir el sobre, eran destruidos en presencia de los representantes de los partidos políticos, previa la elaboración de una relación de sus remitentes.

Los votos válidos pasaban, el día de la jornada, a las mesas de escrutinio y cómputo, cuyo número dependía de la cantidad de votos recibidos, teniendo como máximo 1500 votos por mesa. Las mesas se componían por un presidente, un secretario y dos escrutadores, además de dos suplentes por mesa.

Realizados los actos de escrutinio y cómputo el presidente de cada uno de los Consejos Distritales debía informar del resultado en la copia del acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero para Presidente de la República, para que fueran sumados a los obtenidos del cómputo

de los resultados de las casillas instaladas en el respectivo distrito.

3.2.1.1 Las Elecciones Federales del 2006.

Un año después de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del 2005, sucedieron en México las primeras elecciones que facultaban a los residentes en el extranjero ejercer su derecho al voto por ausencia, como se mencionó anteriormente exclusivamente en la elección del Presidente de la República y solo con la modalidad de voto por correo certificado.

Para dicha contienda electoral participaron cinco candidatos, representando a tres partidos y dos coaliciones, como se señala a continuación:⁵¹

1. Felipe Calderón Hinojosa (PAN).
2. Andrés Manuel López Obrador ("*Coalición por el Bien de Todos*": PRD, PT y Convergencia).
3. Roberto Madrazo Pintado ("*Alianza por México*": PRI y PVEM).
4. Dora Patricia Mercado Castro (Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina).
5. Roberto Campa Cifrán (Partido Nueva Alianza).

⁵¹ Los nombres de los candidatos se encuentran ordenados de mayor a menor, en relación a los votos recibidos por cada uno de ellos, colocando en primer lugar al que fuera el Presidente Felipe Calderón Hinojosa en el periodo de 2006 a 2012.

El Instituto Federal Electoral invirtió un total de \$270,365,713.50⁵² en hacer accesible el voto por ausencia a los residentes en el extranjero, presupuesto que se destinó en diversas actividades, entre las que destacan difusión, capacitación y cobertura de actividades, elaboración de formatos de solicitud, el voto y apoyo para actividades relacionadas directamente con el mismo.

Después de realizada la elección, el Instituto Federal Electoral elaboró el Informe Final del Voto de los Mexicanos en el Extranjero (VMRE) del 2006,⁵³ denominado también como el "Libro Blanco", que consiste en un estudio detallado en ocho tomos, que analiza antecedentes, la planeación, la jornada, la participación, trabajos técnicos y logísticos, las estrategias de difusión y utilización de recursos humanos, financieros y materiales, con el fin de evaluar las medias tomadas para el ejercicio del voto en el extranjero y en su caso realizar propuestas para el futuro.

Para la jornada electoral se registraron 40,876⁵⁴ ciudadanos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Los países con el mayor número de ciudadanos

⁵²INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, *Marco General y diagnóstico Sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Federal 2005-2006*, México, Instituto Federal Electoral, 2006, p. 4.

⁵³ Informe final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE) del 2006 http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/ fecha de consulta: 19 de noviembre de 2014.

⁵⁴ Vale la pena señalar que tres ciudadanos fueron incluidos en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero por medio de una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras haber promovido un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

registrados fueron: Estados Unidos, España, Canadá, Reino Unido y Alemania.

El Informe Final del VMRE del 2006 señala que del total de ciudadanos registrados únicamente 32,632 votos fueron remitidos a las mesas de escrutinio y cómputo, por encontrarse debidamente recibidos en tiempo y forma según la lo establecido en el Código.

Mientras que 479 votos fueron anulados por no encontrarse apegados a los términos de la legislación, esto es, por haber sido recibidos por el Instituto Federal Electoral en sobre distinto al enviado por el mismo Instituto al elector, por no provenir del extranjero o por haber sido enviados por correo ordinario y no por correo certificado.

El Instituto Federal Electoral recibió un total 33,111 boletas electorales, lo que nos permite deducir que 7,765 ciudadanos no realizaron su voto, a pesar de haber estado registrados en las listas nominales.

El procedimiento resultó ser muy complejo y representó algunas dificultades para los electores, además de que se calificó de restrictivo el procedimiento, de manera que disminuía la voluntad del ciudadano a ejercer su voto. Algunas de las dificultades señaladas en el Informe Final del VMRE del 2006 son:

1. El costo que representó al ciudadano el envío por correo postal certificado.
2. Los requisitos tan exigentes y los plazos tan cortos.

3. La complejidad de los formatos y solicitudes a llenar por parte de los ciudadanos.
4. Se prohíbe la propaganda política lo cual limita el voto razonado de los ciudadanos.

Otro factor que impactó negativamente en el proceso electoral del 2006 fue que el programa se diseñó con muy altas expectativas de participación, ya que se invirtió un gran presupuesto y la respuesta de los ciudadanos fue poca.

"El plan tuvo omisiones importantes, como la ausencia de una estrategia de difusión de medios en Estados Unidos, no existió una promoción con apoyo de empresas especializadas, que permitiera llegar a mas connacionales y no consideró la instalación de módulos de instalación en la frontera."⁵⁵

Los migrantes indocumentados no pudieron participar ya que el llenado de las solicitudes requería de documentación con la que no cuentan, como por ejemplo la credencial de elector que solo puede ser tramitada en el territorio nacional y requiere mínimo quince días para recibirla, además de que el trámite obligaba al ciudadano a señalar un domicilio en el extranjero, que en ocasiones los inmigrantes ilegales no tienen o prefieren no proporcionarlo por miedo a ser detectados por las autoridades migratorias.

La primera experiencia del ejercicio del voto desde el extranjero demostró que era necesario crear un sistema más accesible al ciudadano, más económico, además de que resultaba

⁵⁵ GUERRERO, Aguirre, *Op. Cit.*, p.61.

necesario un mejor mecanismo para la difusión de la información.

3.2.2 Nuevas Reformas y una Segunda Experiencia.

En el año 2007 se realizaron importantes reformas en materia electoral, de las cuales destacan entre las más trascendentales las siguientes:

1. Equidad en el acceso a medios de comunicación (art. 44 a 48 del COFIPE).
2. Fiscalización de recursos a partidos políticos (art. 88 y 89 del COFIPE).
3. Nuevos procedimientos de registro a partidos políticos (art. 22, 24 y 28 a 30 del COFIPE).
4. Nuevas obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información (art 41 a 45 del COFIPE).

Como se puede observar del listado anterior, la reforma electoral del año 2007 no trajo ningún cambio a las reformas del 2005 en cuanto a los mecanismos del voto en el extranjero, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 2007 conservó las medidas de voto por ausencia que disponía la legislación precedente.

Afortunadamente, en base a los resultados del Informe Final del Voto de los Mexicanos en el Extranjero del 2006, a inicios del año 2009 se comenzaron los preparativos para una segunda experiencia.

A través de distintas sesiones de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores (que es el órgano Colegiado del Instituto Federal Electoral encargado de vigilar la inscripción de ciudadanos en las listas nominales, ya sean nacionales o extranjeras, y su actualización) y del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se realizaron algunos acuerdos con el fin de facilitar el registro de ciudadanos, por ejemplo: la solicitud de inscripción debidamente solicitada sería considerada como constancia de domicilio en el extranjero,⁵⁶ ya que el ciudadano al solicitar inscripción debía presentar un documento en el que conste su domicilio en el extranjero.

De igual manera se desarrolló el Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012, que estableció distintas etapas de preparación con el objetivo de crear líneas estratégicas, que después se convirtieran en acciones concretas para incrementar el número de electores que efectivamente ejercieran el voto fuera del país.

Para efectos de disminuir las dificultades que se encontraron los electores en el ejercicio del año 2006, se habilitó la asistencia a los residentes en el extranjero por medio de IFETEL. También se suscribió un convenio entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores con el fin de establecer mecanismos que facilitaran la difusión de la información electoral.

⁵⁶ Acuerdo CG230/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Lineamientos Generales para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero Título primero numeral 17. <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-GacetitasElectorales/2012/gaceta-135/pdf7.pdf>
fecha de consulta: 23 de noviembre del 2014.

Con este mismo propósito el Paquete Electoral Postal (PEP),⁵⁷ también fue sujeto a algunos cambios, además de quedar a cargo del Instituto Federal Electoral los gastos de envío y no por cuenta del ciudadano, por lo que para el año 2012 el PEP se conformó de la siguiente manera:

1. Sobre PEP: Que contenía los materiales electorales que se detallan en este listado.
2. Sobre-voto: En el que el ciudadano introducía la boleta electoral después de emitir su voto, para efectos de procurar el voto secreto.
3. Sobre Postal Voto: Era el que el ciudadano utilizaría para devolver el Sobre-voto y contenía especificaciones técnicas de los correos del mundo.
4. Boleta electoral.
5. Instructivo para votar vía postal.
6. Plataformas de partidos políticos.⁵⁸
7. Calcomanía de agradecimiento de participación.

Una de las medidas más populares de difusión implementada en el proceso electoral del 2011-2012 fue la visita de los consejeros electorales integrantes de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y otros funcionarios del Instituto Federal Electoral a distintas ciudades de Estados Unidos y Canadá, "En ellas se organizaron numerosas reuniones y eventos con grupos de migrantes, así como eventos en consulados

⁵⁷ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero Proceso Electoral Federal 2011-2012, México, Instituto Federal Electoral, 2006, p. 14.

⁵⁸ Consistente en un cuadernillo y un DVD con un mensaje y las propuestas de todos los candidatos contendientes, actualmente lo más acercado a proselitismo electoral extraterritorial y que se pueden consultar en la presente tesis visitando el DVD señalado como ANEXO 2.

e instituciones académicas, (...) para dialogar sobre el relieve del sufragio de nuestros compatriotas.”⁵⁹

El análisis de la primera experiencia fue la piedra angular que permitiría a las autoridades electorales prepararse adecuadamente para el proceso federal del 2012.

3.2.2.1 Las Elecciones Federales de 2012.

Como se señaló anteriormente, para el año 2012 el voto de los mexicanos residentes en el extranjero no había tenido alteraciones legislativas respecto del primer modelo diseñado en la reforma del 2005, por lo que solo pudieron participar con su voto en la elección de Presidente de la República, siendo los candidatos:⁶⁰

- 1- Enrique Peña Nieto (*“Compromiso por México”*: PRI y PVEM).
- 2- Andrés Manuel López Obrador (*“Movimiento Progresista”*: PRD, PT y Movimiento Ciudadano).
- 3- Josefina Vázquez Mota (PAN)
- 4- Gabriel Quadri de la Torre (Partido Nueva Alianza).

También a razón del proceso electoral del 2011-2012 se realizaron estudios con el fin de obtener un segundo “Libro Blanco”, el Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE) 2011-2012, que en general arroja resultados positivos.

⁵⁹ GUERRERO, Aguirre, *Op. Cit.*, p.116.

⁶⁰ Ordenados en atención a la cantidad total de votos recibidos.

De acuerdo con el Informe, para las elecciones federales del 2012 se registraron 59,115 ciudadanos residentes en el extranjero, de los cuales participaron efectivamente con el voto 40,733 electores, es decir el 69% de los registrados. Esto demuestra un incremento en relación a los resultados del Informe Final del VMRE del 2005.

De los 59,115 ciudadanos registrados, un total de 77 fueron agregados al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, mientras que 1 ciudadano fue dado de baja, por medio de una resolución judicial emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) promovidos en ese periodo electoral, lo que señala un incremento en la confianza de los ciudadanos a las autoridades judiciales en materia electoral.

En cuanto a la cuestión económica, el Informe Final señala que se logró disminuir el gasto del presupuesto en un 40% a comparación con el proceso anterior.

A pesar de los resultados positivos, el Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del 2012 realiza numerosas recomendaciones tanto logísticas, técnicas, procesales y económicas a fin de facilitar el acceso al voto a más ciudadanos, de las que resaltan:

1. Reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a efecto de permitir la emisión del voto por vía electrónica además de la vía postal por correo certificado.

2. Incorporar en la página de registro un apartado para solicitar el consentimiento de los ciudadanos para seguir siendo contactados por el Instituto Federal Electoral después de la jornada, esto para efecto de crear una red de vinculación con los connacionales que sirva para mantenerlos informados sobre el voto de los mexicanos en el extranjero.
3. Revisar la prohibición a los partidos políticos a realizar actos de campaña fuera del territorio nacional.
4. Realizar cambios legales que permitan la obtención de la credencial de elector con fotografía en el extranjero.

Los mecanismos implementados en el proceso federal de 2011-2012 significaron un avance impresionante en el acceso de los mexicanos a su derecho al voto por ausencia, pero es necesario resaltar que sigue siendo un número muy bajo de mexicanos que participaron, dejando en claro que aún falta un gran número de reformas para que todos los mexicanos en el extranjero, con residencia legal o no, puedan ejercer un sufragio desde cualquier parte del mundo y en cualquier tipo de elección y no solo en las que busquen elegir al Presidente de la República.

En la siguiente tabla podemos observar más claramente el aumento de participación ciudadana desde el extranjero respecto del primer ejercicio de voto a distancia:

Criterios Comparativos	Elecciones Federales del 2006	Elecciones Federales del 2012
Mexicanos Residentes en el Extranjero	4.2 millones ⁶¹	112,336,538 ⁶²
Solicitudes de registro recibidas para el voto a distancia	56,749	61,869
Registros en realizados en el LNERE ⁶³	40,876	59,115
Mexicanos residentes en el extranjero que votaron	32,632	40,961
Total de recursos destinados al ejercicio electoral de los mexicanos en el extranjero. ⁶⁴	238,418,563 millones de pesos	151,313,456.23 millones de pesos

Se puede observar un gran avance en el segundo ejercicio ya que no solo aumentó la participación ciudadana en las elecciones federales fuera del territorio nacional, sino que

⁶¹ GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier, *Op. Cit.*, p. 55.

⁶² Página oficial del INEGI, se utilizó la estadística correspondiente a la anualidad 2010 al no existir registros de los años 2011 ni 2012 <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est> fecha de consulta: 07 de junio de 2016.

⁶³ Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

⁶⁴ Entrevista realizada por correo electrónico a la Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral, a través del correo oveme@ine.mx, misma que se recibió el 28/06/2016 encuentra registrada como ANEXO 3 en el presente proyecto de tesis.

también se pudo reducir considerablemente el gasto destinado a las mismas, aunque de igual manera se demuestra que aún falta mucho por hacer para lograr captar la atención de los ciudadanos que residen en el extranjero y que participen en los procesos electorales.

3.2.3 Las reformas electorales del 2014.

En el año 2014 se llevaron a cabo nuevas e importantes reformas en materia electoral, con ellas el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) queda abrogado, quedando en su lugar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

La nueva legislación en su libro sexto, trata a profundidad el tema de los mexicanos residentes en el extranjero. El artículo 329 de la LEGIPE, mismo que se cita en seguida:

Artículo 329.

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero 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 esta Ley y en los términos que determine el Instituto.
3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

Como podemos observar de la fracción 1 del artículo citado, uno de los cambios más importantes respecto de la legislación anterior es la inclusión de la posibilidad de participar en las elecciones de senadores, gobernadores y Jefe de Gobierno y no solo en la del Presidente de la República.

La nueva limitante que nos encontramos en esta primera fracción es que para que un mexicano que reside en el extranjero pueda participar en las elecciones de Senadores, Gobernadores y Jefe de Gobierno es necesario que las constituciones de los estados en los que se ha de llevar a cabo la elección así lo determinen. De las 32 entidades federativas solo 16 han incorporado a sus constituciones la participación de los residentes en el extranjero.

ESTADOS	LEGISLACIÓN QUE REGULA EL VOTO A DISTANCIA	ELECCIONES EN LAS QUE SE PUEDE PARTICIPAR
Aguascalientes	Constitución Política del Estado de Aguascalientes (art. 12 fracción II)	Gobernador
Baja California Sur	Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (art. 1 y 173)	Gobernador
Chiapas	Constitución Política del Estado de Chiapas (art. 19) Código de Elecciones y	Gobernador y Diputado Migrante ⁶⁵

⁶⁵ Figura existente únicamente en el estado de Chiapas, tiene bajo su responsabilidad la organización de los comicios realizados desde el extranjero sus facultades son emitir acuerdos y suscribir convenios con el INE, dependencias de competencia federal y estatal, así como con instituciones de carácter social y privado. Regulado en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas art. 35 Ter.

	Participación Ciudadana (art. 35 bis y 35 Ter.)	
Coahuila	Constitución Política Del Estado De Coahuila De Zaragoza (art. 19) Código Electoral Del Estado De Coahuila De Zaragoza (Transitorio décimo primero)	No especifica la legislación. ⁶⁶
Colima	Código Electoral Del Estado De Colima (art. 8)	Gobernador
Ciudad de México	Constitución Política de la Ciudad de México (art. 7 inciso F, párrafo 3)	No especifica la legislación.
Guanajuato	Constitución Política para el Estado de Guanajuato (art. 23 Fracción II)	Gobernador
Guerrero	Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Guerrero (art. 19 inciso 2)	Gobernador
Jalisco	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (art. 6)	Gobernador
Michoacán	Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (art. 13)	Gobernador
Morelos	Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Morelos (art. 14)	Gobernador
Oaxaca	Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de	Gobernador

⁶⁶ Código Electoral Del Estado De Coahuila De Zaragoza (Transitorio Décimo Primero): Para estudiar las modalidades del voto de los ciudadanos coahuilenses residentes en el extranjero, 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.

	Oaxaca (art. 24)	
Puebla	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (art. 324 bis al 324 nonies)	Gobernador
Querétaro	Ley Electoral Del Estado De Querétaro (art. 7)	No especifica la legislación. ⁶⁷
Zacatecas	Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (art. 14)	Gobernador
Yucatán	Constitución Política Del Estado de Yucatán(art. 7)	No especifica la legislación. ⁶⁸

En junio de 2015 se llevaron a cabo elecciones en 17 Estados de la República, en 9 de ellos se eligieron Gobernadores, pero solo en el Estado de Colima se contó con la participación de los ciudadanos residentes en el extranjero, siendo únicamente 112⁶⁹ de ellos.

Un año después, el 5 de junio de 2016, se realizaron elecciones para Gobernadores de 12 Estados, de los cuales solo Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas permitieron a los ciudadanos fuera del territorio emitir su voto por ausencia.

⁶⁷ Ley Electoral Del Estado De Querétaro art. 7: 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.

⁶⁸ La Constitución Política del Estado de Yucatán Establece que las leyes respectivas establecerán la forma de garantizar el acceso de las personas con discapacidad y de los residentes en el extranjero al derecho al sufragio, sin embargo no hay ninguna ley que trate el tema además del artículo 7 de la misma constitución.

⁶⁹ Página del Instituto Estatal Electoral del Estado de Colima <http://www.ieecolima.org.mx/resultados%2091-12/2015/gobernadorprincipal.html> fecha de consulta: 20 de junio de 2016.

Al igual que las elecciones de 2015 en Colima, la participación de los ciudadanos transnacionales fue limitada, quedando su participación de la siguiente manera: Aguascalientes⁷⁰ (31 votos), Oaxaca⁷¹ (65 votos), Zacatecas⁷² (80 votos).

En la fracción 2 del artículo 329 de la LEGIPE se observa uno de los cambios más trascendentales en la legislación del voto a distancia: la inclusión de distintas opciones para emitir el voto.

Las opciones son: voto por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados y si el Instituto Nacional Electoral lo aprueba el voto electrónico.

El ciudadano puede optar por la opción que más convenga dependiendo su situación particular, pero deberá señalarla dentro de su solicitud de registro en el LNERE. Sin importar cual mecanismo elija el Instituto le enviará las instrucciones necesarias para la correcta emisión de su voto.

Respecto del voto electrónico, el artículo 329 en su fracción 3 la ley pone una condicionante a dicho mecanismo, ya que deberá asegurar la total certidumbre y seguridad, para ello

⁷⁰ Página del Instituto Estatal Electoral del Estado de Aguascalientes <http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=8> <http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=8> fecha de consulta: 20 de junio de 2016.

⁷¹ Oficio número: IEEPCO/UT/131/2016 emitido por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca de fecha 20 de junio de 2016, mismo que se adjunta a la presente tesis como ANEXO 4.

⁷² Página del Instituto Estatal Electoral del Estado de Zacatecas <http://resultadospreliminares.ieez.org.mx/gobernador.html> fecha de consulta: 20 de junio de 2016.

el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá aprobar los mecanismos y procedimientos necesarios antes de que inicie el proceso electoral.

En su artículo 343, la LEGIPE señala los requisitos mínimos que ha de cumplir el proyecto que apruebe el Consejo General respecto del voto electrónico.

Artículo 343.

(...)

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.

El objetivo de incluir nuevos mecanismos de sufragio es el de hacer más fácil a los ciudadanos en el exterior emitir su voto, y en atención a eso, la reforma también simplifica el registro en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. La solicitud de registro también se puede hacer por correo, por vía electrónica o presencial en los módulos de las embajadas y consulados.

Parte importante del registro en el LNERE es la nueva credencial para votar en el extranjero, que cuenta con distintos elementos de seguridad al igual que la credencial de un ciudadano que reside dentro del territorio nacional y puede ser tramitada a través de los consulados y embajadas.



Para concluir el presente capítulo resulta conveniente hacer una comparativa de las distintas reformas y legislaciones sobre el voto de los mexicanos en el extranjero:

	Reformas de 2005	Reformas de 2007	Reformas de 2014
Legislación Aplicable:	COFIPE (art. 273 al 300).	COFIPE (art. 313 al 339).	LEGIPE (art. 328 al 356) y Legislaciones Estatales que en su caso lo establezcan.
Elecciones en las que se puede participar desde el extranjero:	Presidente de la República. (COFIPE art. 273).	Presidente de la República. (COFIPE art. 313).	Presidente de la República, Gobernadores, Senadores, Jefe de Gobierno y Diputado Migrante (solo Chiapas). LEGIPE (art. 328).
Procedimiento de Registro en el Listado Nominal de	Correo certificado. (COFIPE art. 275).	Correo certificado. (COFIPE art. 315).	Correo certificado, por vía electrónica o presencial en los módulos de las

Electores Residentes en el Extranjero:			embajadas y consulados. LEGIPE (art. 331 fra. 2)
Mecanismos disponibles para realizar el sufragio en el extranjero:	Correo certificado. (COFIPE art. 286).	Correo certificado. (COFIPE art. 326).	Correo certificado, Presencial en módulos instalados en embajadas o consulados y por vía electrónica. LEGIPE (art. 341).
Plazo para remitir el voto desde el extranjero:	24 Horas antes de la Jornada Electoral. (COFIPE art. 288).	24 Horas antes de la Jornada Electoral. (COFIPE art. 328).	24 horas antes del inicio de la Jornada Electoral, si se realiza por vía postal o en forma presencial en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados; o hasta las 18:00 horas del día de la jornada electoral si se realiza por medios electrónicos. LEGIPE (art. 345).
Posibilidad de los Partidos Políticos a realizar actos de campaña en el extranjero:	Quedan Prohibidos los actos de campaña en el extranjero. (COFIPE art. 296).	Quedan Prohibidos los actos de campaña en el extranjero. (COFIPE art. 336).	Quedan Prohibidos los actos de campaña en el extranjero. LEGIPE (art. 353).

Como se puede observar en el cuadro comparativo, a lo largo de las distintas reformas se han ido eliminando

obstáculos que impedían a los ciudadanos en el extranjero emitir su voto de manera sencilla y eficaz, aun así, aún existen distintos obstáculos a vencer, ya que la información electoral que reciben nuestros connacionales dentro de los paquetes electorales no es suficiente para que puedan realizar un voto razonado.

En su momento el Instituto Federal Electoral y ahora el Instituto Nacional Electoral han realizado grandes esfuerzos para aumentar la cantidad de información que reciben los ciudadanos transnacionales y han establecido vías de comunicación:

a. De tipo presencial: en eventos masivos, tales como ferias y celebraciones que se llevan a cabo, principalmente, en Estados Unidos; giras de trabajo con la comunidad organizada; adicionalmente, se obtuvieron entrevistas en espacios informativos de cadenas locales y regionales en Estados Unidos, con audiencia de mexicanos, lo cual creó una red de promotores que sirvieron de replicadores de la información.

b. De tipo digital: Se construyó un estrategia digital que consiste en cuentas en las principales redes sociales (*Facebook*: [/Voto.Extranjero.MX](#); *Twitter*: [@votoextranjero](#), y *YouTube*: [votoextranjeromx](#)); la instauración de un correo electrónico para la comunicación directa con los electores interesados, así como el envío de un *Newsletter* mensual y el desarrollo de un micrositio especializado en el tema ([www.votoextranjero.mx](#)).⁷³

Sin embargo muchos de los mexicanos en el extranjero permanecen lejos de los partidos políticos y candidatos, de modo que no pueden conocer adecuadamente sus propuestas y en consecuencia no pueden identificarse ni sentirse representados por ellos.

⁷³ Cita obtenida de la entrevista antes mencionada e incorporada como ANEXO 3 en el presente proyecto de investigación.

“Es la Revolución Digital, que promete traducir la realidad en bits de datos útiles. La Revolución Digital presenta una oportunidad para *resignificar* la democracia. Hablamos de más voces. Hablamos de más derechos. La democracia requiere una población informada.”⁷⁴

De lo estudiado a lo largo del capítulo podemos concluir que el ciudadano migrante sigue siendo parte importante de nuestro país gracias a sus aportaciones económicas, y que sus derechos político-electorales no pueden estar sujetos a si residen o no dentro del territorio nacional.

De igual manera hemos podido observar que el esfuerzo para llevar el voto a los ciudadanos transnacionales es aun algo novedoso y que ha evolucionado de manera gradual, y que gracias a los primeros ejercicios en 2006 y 2012 se han podido implementar mejoras y nuevos mecanismos por medio de los cuales nuestros connacionales puedan ejercer sus derechos.

A pesar de que los resultados han mejorado con cada ejercicio, no podemos afirmar que el voto por ausencia se ha perfeccionado por completo, es evidente que los mecanismos de información no son suficientes, ya que como se analizó en el capítulo, los gastos que realiza el estado no se ven reflejados de manera satisfactoria en el nivel de participación de la ciudadanía en el extranjero.

⁷⁴ GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier, columna publicada en el periódico Excélsior el 3 de agosto de 2016 <http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2016/08/03/1108685> fecha de consulta: 31/03/17.

Es posible que la participación de la ciudadanía se vea incrementada en los futuros procesos electorales, y como se ha visto es cada vez menos restrictiva y quizá en su momento sería conveniente revisar la prohibición que impide los actos de campaña por parte de los partidos políticos y candidatos en el extranjero, en la medida que sea posible asegurar la equidad en el proceso.

4. PROSELITISMO ELECTORAL

El derecho al voto por ausencia, como se ha señalado en los capítulos precedentes, se encuentra en constante evolución y que a pesar de que es cada vez más incluyente en sus medidas para fomentar la participación ciudadana, que en sus inicios era muy restrictiva e incluso onerosa para el elector, de momento no podemos afirmar que las medidas aplicadas han sido suficientes.

En atención a esta realidad, muchos han afirmado que permitir a los partidos políticos y candidatos independientes realizar actos de campaña en fuera del territorio nacional tendría un efecto positivo en la participación del electorado transnacional, uno de los principales defensores de esta idea es el ex-consejero del Instituto Federal Electoral Francisco Javier Guerrero Aguirre:

Es indispensable eliminar las restricciones que impiden que los candidatos presidenciales lleven a cabo campañas en el extranjero. Sería prioritario que en aquellos lugares de gran concentración de comunidades mexicanas, los contendientes en el 2018 pudieran interactuar con nuestros paisanos, despertando de esa manera mayor interés de los votantes.⁷⁵

⁷⁵ GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier, columna publicada en el periódico Excélsior el 2 de febrero de 2014 <http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2014/02/02/941603> fecha de consulta: 15/04/16.

Pero antes de pensar en derogar la prohibición a los partidos políticos y candidatos a realizar actos de campaña en el extranjero debemos primero analizar cómo funcionan dentro de nuestro país el proselitismo y las campañas políticas, y como se regulan las mismas y precisamente a eso dedicaremos el presente capítulo.

El proselitismo electoral y las campañas políticas tienen su origen en el derecho de acceso a la información, el ciudadano tiene el derecho a conocer las distintas propuestas y plataformas que los candidatos y candidatas presenten como sus propuestas.

"El derecho a la información comprende así tres facultades interrelacionadas; las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas,"⁷⁶

El derecho a la información tiene su fundamento en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

⁷⁶ LOPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Derecho a la Información como Derecho Fundamental*, México, UNAM, 1999, p. 163.

Resulta necesario para el ciudadano tener un conocimiento pleno sobre las propuestas de los candidatos y candidatas para emitir un voto razonado.

Las autoridades electorales están obligadas a regular la manera en la que los Partidos Políticos, candidatos y candidatas dan a conocer sus propuestas. De igual forma están obligadas a facilitar la comunicación entre los contendientes en la elección y los ciudadanos.⁷⁷

El proselitismo se entiende como toda actividad realizada por los partidos políticos y candidatos que este encaminada a conseguir adeptos.

“Todo proceso electoral lleva implícito que los partidos políticos y sus candidatos difundan por diversos medios sus propuestas y programas de trabajo con el fin de influir en el electorado para obtener sus votos.”⁷⁸

El deseo de los candidatos y partidos políticos de conseguir adeptos puede tener dos fines distintos: aumentar su número de militantes, que puede generarles distintas ventajas políticas y económicas, o para obtener el voto de los electores.

⁷⁷ En este sentido resulta relevante la Tesis XXVIII/2012, en la que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que en las boletas electorales se podrá acompañar además del nombre del candidato o candidata su sobrenombre, con la finalidad de identificarlo.

⁷⁸ PAOLI BOLIO, Francisco, “Decisiones Relevantes De La Suprema Corte De Justicia De La Nación, Núm. 51 Autonomía E Independencia De Los Institutos Electorales Locales Y La Facultad De Los Congresos Estatales Para Regular La Propaganda Electoral”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas SCJN, 2010, p.1.

Actualmente las campañas electorales juegan un papel indispensable para que un determinado candidato consiga aumentar el número de electores que lo apoyen, por lo que hoy en día los partidos políticos tienen equipos especializados en la innovación y desarrollo de las mismas.

Los partidos políticos y candidatos solo pueden realizar actividades de proselitismo tendientes a obtener votos durante los plazos que comprenden las campañas y precampañas electorales.

“Desde luego, han sido reiteradas las ocasiones en que las plataformas y los recursos estatales se han utilizado para cooptar, o incluso coaccionar, los votos de los ciudadanos a través de la falsa promesa (o amenaza) de que los programas y beneficios alcanzados son obra y gracia del partido o gobernante en turno”.⁷⁹

Para evitar que los partidos políticos obtengan ventaja de sus militantes que se encuentran ocupando encargos públicos, usando el artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) dispone que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, sin importar si es federal, local o municipal.

⁷⁹ VILLA BERGER, Patricia, Propaganda gubernamental durante campañas electorales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, p. 29.

La propaganda oficial, como forma encubierta para impulsar candidaturas diversas, (...) la cada vez más frecuente presencia de los gobernadores en los medios nacionales de comunicación, haciendo gastos propagandísticos excesivos por su monto y objetivo (...) destinar recursos públicos a la promoción personal de los gobernantes debe ser considerado un delito.⁸⁰

Las excepciones que tiene esta disposición son aquellas que informen a la población sobre campañas de salud, educación, las campañas de información de las autoridades electorales y las de protección civil en casos de emergencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece lo siguiente:

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la **propaganda** electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como **propaganda** electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.⁸¹

⁸⁰ VALADÉS, Diego, *Problemas Jurídicos De Las Precampañas Y Las Candidaturas Independientes*, México, UNAM, 2005, p. 459.

⁸¹ Tesis de Jurisprudencia número 37/2010 Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32.

4.1 Precampañas.

La etapa de precampaña constituye un tema reciente en nuestro derecho electoral, ya que no fue regulada hasta la reforma político electoral de 2007.

Una peculiaridad manifiesta del ordenamiento electoral mexicano, que identifica pues dos nociones claramente diferenciadas en otros contextos, como son las de "precampaña" y "proceso de selección interna de candidatos". Porque, en efecto, el concepto de "precampaña" responde, esencialmente, a un criterio temporal: es el período de tiempo anterior a la campaña, en una distinción que puede considerarse en gran medida "artificiosa", y que por lo tanto no suele venir expresamente recogido en las normas. Mientras que la selección interna de candidatos tiene, obviamente, un contenido sustantivo propio, que alude a un proceso decisional concreto.⁸²

La etapa de precampaña consiste en el proceso interno de un partido político con el fin de seleccionar a un candidato para contender para un cargo de elección popular, o en su caso el intento de un particular para obtener la cantidad de firmas requeridas para su registro como candidato independiente.

Ninguna persona puede ser precandidato de dos partidos distintos de manera simultánea, a no ser que exista algún acuerdo de ambos partidos.

Los estatutos de cada partido establecen el procedimiento que habrán de seguir para elegir a su candidato, mismo que deben ser determinados al menos treinta días hábiles antes del inicio de los procedimientos mientras que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala la duración de dicha etapa.

⁸² SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., *Precandidatos Únicos, Campañas Y Precampañas: La Dificultad De Poner Puertas Al Campo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p.11.

Durante los procesos electorales en los que se renueve al presidente de la república y las dos cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas iniciarán la tercera semana de noviembre del año previo a las elecciones, en estos casos las precampañas no pueden durar más de sesenta días.

Cuando se trate de elecciones en las que se renueve únicamente la cámara de diputados, las precampañas darán inicio la primera semana de enero del año en que se realicen las elecciones, en dicho supuesto no podrán extenderse las precampañas más de cuarenta días.

Las precampañas darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

Los precandidatos, ya sean independientes o de un partido político, no pueden bajo ningún medio realizar actos de proselitismo, adquirir, contratar o difundir propaganda, antes de que inicie la etapa de precampaña.

La sanción establecida en la ley para los precandidatos que violen la disposición señalada en el párrafo anterior, consiste en la negativa por parte del Instituto Nacional Electoral a registrarlos como precandidatos o en su caso la pérdida del registro.

La propaganda de precampaña consiste en el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y

expresiones que difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Toda propaganda que sea utilizada durante la etapa de precampañas deberá contener de manera expresa el señalamiento en el cual se especifique que quien es promovido tiene la calidad de precandidato.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es el encargado de establecer cuáles serán los topes de gasto de precampaña por candidato, que será equivalente al 20% de lo establecido para las elecciones inmediatas anteriores, dependiendo de las elecciones de que se trate.

En el caso de que un precandidato rebase el tope que sea establecido será sancionado con la cancelación de su registro, o la pérdida de la candidatura, en el supuesto que ya la hubiera obtenido, en cuyo caso cada partido podrá sustituirlo.

Durante la etapa de precampañas los contendientes no pueden distribuir artículos promocionales utilitarios (sombrillas, termos, bolígrafos, etc.) en ningún momento y de ninguna clase, la única excepción consiste en aquellos que sean elaborados con materia textil.

En caso de que los precandidatos, partidos, coaliciones o los mismos militantes decidieran no utilizar los tiempos de televisión para realizar actos de precampaña a los que pudieran tener derecho, podrán en cambio utilizar ese espacio para transmitir mensajes de su partido. De esta manera el partido

permanece presente ante las audiencias de los medios de comunicación.

4.2 Campañas Electorales y Propaganda Electoral.

“La campaña representa el esfuerzo de candidatos y dirigentes del partido para que la mayor cantidad de votantes elijan la propuesta y plan de gobierno de un partido en particular. La campaña electoral refleja la oportunidad para acercarse a la ciudadanía para ofrecer, recibir y canalizar demandas”.⁸³

De acuerdo con el artículo 242 de la LEGIPE una campaña electoral: “es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto”.

La regulación en la ley, de la propaganda electoral, tiene su primer antecedente en la Ley Federal Electoral de 1973 publicada por el entonces presidente Luis Echeverría.

“Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y

⁸³ NAVARRETE VELA, Juan Pablo, *Partidos Políticos y Campañas Electorales*, México, Red Tercer Milenio, 2012, p. 90.

sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”.⁸⁴

“La propaganda adquiere una importancia decisiva en los procesos electorales. Se trata de una actividad lícita que influye decisivamente en la selección de los gobernantes, como lo demuestra el monto excesivo que los partidos políticos le dedican a ese rubro en la campaña electoral.”⁸⁵

Los partidos políticos están obligados a respetar los topes de gastos que les señale el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dicho tope varía cada elección.

“En cuanto a la finalidad de la propaganda, la Sala Superior, en el SUP-RAP-196/2001, estableció que no solamente de limita a captar adeptos, (...) sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.”⁸⁶

4.2.1 Gastos y Topes de Campaña.

Se consideran gastos de propaganda toda aquella que sea realizada en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados propaganda utilitaria y otros similares. También existen los gastos de propaganda en medios impresos y los gastos de producción de los mensajes de radio y televisión.

⁸⁴ Artículo 242 párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf, fecha de consulta 9 de febrero de 2015.

⁸⁵ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, *Propaganda Electoral y Propaganda Política*, México, UNAM, 2010, p.1.

⁸⁶ GILAS, Karolina Monika, *Propaganda en Materia Electoral, Criterios Relevantes*, México, TEPJF Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2012, p. 29

Además de los gastos de propaganda existen los gastos operativos de campaña, consistentes en los salarios a personal operativo, renta de inmuebles, viáticos y gastos similares.

Los gastos que realizan los partidos políticos relacionados con el mantenimiento de sus operaciones ordinarias, es decir, las no relacionadas con las elecciones, y los que sean para el mantenimiento de sus órganos directivos u organizaciones internas, no se consideran gastos de campaña.

Las autoridades electorales tienen la obligación de asegurarse que los partidos políticos y los candidatos independientes no rebasen los gastos de campaña, aun así, encuentran la difícil tarea de determinar en qué momento la propaganda excedente fue determinante para el resultado de una elección.

"La lógica "más dinero, más propaganda, más votos" no necesariamente es cierta (...) no podemos saber cuáles fueron los factores que motivaron el voto ciudadano, no podemos determinar qué impacto tuvo el exceso de gasto en esas decisiones."⁸⁷

Para asegurarse que los candidatos y partidos políticos tengan una equitativa cantidad de tiempo en los medios de comunicación el Consejo General del Instituto Nacional Electoral constituye el Comité de Radio y Televisión.

⁸⁷ GILAS, Karolina Monika, *Rebase De Topes De Gastos De Campaña y Su Efecto Para La Calificación De La Elección*, México, TEPJF, 2012, p.25.

4.2.2 El Comité de Radio y Televisión.

El principio de equidad en materia electoral exige que los contendientes en el proceso democrático participen en igualdad de condiciones, no debe perderse de vista que ese mismo principio propugna por no eliminar injustificadamente tiempos y derechos en radio y televisión a los partidos políticos, so pena de que participen desigualmente en la contienda.⁸⁸

El Instituto Nacional Electoral (INE) forma el Comité de Radio y Televisión que tiene como finalidad asegurar a los partidos políticos y candidatos independientes la debida participación y presencia en los tiempos de radio y televisión.

El Comité de Radio y Televisión responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos.

La Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos juega un papel importante en el Comité de Radio y Televisión, ya que todos los consejeros del INE que integran la Comisión forman parte del Comité. El Consejero Presidente de la Comisión preside también en el Comité y de igual manera el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos actúa como secretario técnico. Además, el Comité se integra por un representante propietario y un suplente de cada partido político.

El 24 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Reglamento de Radio y

⁸⁸ LUNA RAMOS, Margarita Beatriz, *(In) constitucionalidad de la limitación de los porcentajes de acceso a tiempo de radio y televisión: en el caso de las coaliciones de partidos políticos*, México, TEPJF, 2010, p. 9.

Televisión en Materia Electoral⁸⁹ que consta de 69 artículos, a este reglamento le son supletorias la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El Reglamento establece en su artículo sexto señala las atribuciones del Comité de Radio y Televisión de las que destacan las siguientes:⁹⁰

1. Aprobar las pautas de transmisión formuladas por la Dirección Ejecutiva, correspondientes a promocionales de los partidos políticos, tanto en periodos ordinarios como en Procesos Electorales.
2. Conocer y en su caso, modificar los modelos de distribución que presenten los OPLES,⁹¹ para la transmisión de los promocionales de los partidos políticos y de los/las candidatos/as independientes con motivo de los Procesos Electorales Locales.
3. Solicitar al IFT (Instituto Federal de Telecomunicaciones) los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo.
4. Definir los mecanismos y unidades de medida para la distribución de los tiempos que correspondan, en periodos electorales, a los partidos políticos y, en su caso, a las coaliciones y los o las candidatas independientes, y fuera de tales periodos, a los partidos políticos.
5. Determinar el alcance y modalidad del monitoreo para la verificación del cumplimiento de las pautas de transmisión y propaganda electoral.

El Reglamento también señala los tiempos a los que las autoridades electorales, partidos políticos y candidatos o

⁸⁹ Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n96.pdf> página consultada el 10 de febrero de 2015.

⁹⁰ Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral artículo 6, inciso 2.

⁹¹ Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES, son los encargados de la organización de las elecciones en las diferentes entidades federativas, en el caso de Jalisco se trata del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC).

candidatas independientes tendrán en las cadenas de radio y televisión.

Dentro de cada Proceso Electoral Local, los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para sus precampañas, y en otro periodo único y conjunto para sus campañas.

4.2.3 La Propaganda Electoral y los reportajes periodísticos.

“Las restricciones a la propaganda electoral, especialmente en tiempos de campaña, entran en tensión con el derecho a la información en sus dos vertientes: la de informar y de recibir la información.”⁹²

Por regla general, la libertad de emitir opiniones periodísticas está permitida en el radio y la televisión, siempre que sea una opinión auténtica que no afecte el principio de equidad en la contienda.

“(…) cuando se realizan reportajes en tiempos de campaña respecto de un partido político o un candidato, lo lógico es que en dicho reportaje se presente imágenes del tema del mismo, así como que se haga referencia a sus actividades o propuestas, puesto que el reportaje pretende aportar una información exhaustiva y objetiva en torno al objeto o tema del mismo.”⁹³

⁹² GILAS, Karolina Monika, *Propaganda en Materia Electoral, Criterios Relevantes*, p.59.

⁹³ Resolución recaída en el Recurso de Revisión relativo al Recurso de Apelación registrado con la clave: SUP-RAP-40/2012, Magistrado Instructor: Flavio Galván Rivera, Magistrado Encargado del Engrose: Salvador Olimpo Nava Gomar.

En el caso de los reportajes electorales, los conductores deben realizarse con objetividad, es decir las opiniones del reportero deben diferenciarse con las del candidato para evitar confundir a la ciudadanía.

De igual manera un reportaje o entrevista, no debe ser tendencioso, no puede exponer a un candidato como la mejor o peor opción, debe ser imparcial.⁹⁴



Las emisiones de las entrevistas y reportajes respecto de candidatos deberán ser emitidas con la debida contextualización de los comentarios u opiniones realizados en las mismas.

La cobertura que hagan los noticieros de radio, televisión o prensa, respecto a las actividades relativas al procedimiento electoral, a los

⁹⁴ Con respecto a la portada de la Revista CAMBIO, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió en el Recurso de Apelación registrado con la clave SUP-RAP-220/2009 que las imágenes publicadas pudieron influir en los ciudadanos de todos los lugares del país en donde se difundió, ya que se hacen referencias a las propuestas de ley del PVEM y se realiza un llamado a voto a favor del mismo.

partidos políticos y sus candidatos, es una actividad propia de la difusión de ideas por conducto de periodistas y comentaristas. Lo anterior está circunscrito en el ámbito de libre expresión de pensamiento e información.⁹⁵

Las entrevistas y reportajes políticos pueden adquirir una finalidad promocional, por lo que deben ser emitidas un número muy limitado de veces y respetando las regulaciones establecidas respecto de la propaganda electoral, en el caso de que en el programa se muestren imágenes de propaganda electoral.

Las entrevistas deben ser gratuitas, los reportajes que se hagan respecto de un Partido Político o candidato no deben implicar una contraprestación por la realización del reportaje ni por su transmisión o difusión.

Expuesto lo anterior resulta posible para un candidato realizar una entrevista fuera del territorio nacional, ante una televisora extranjera, siempre y cuando se trate de una entrevista meramente informativa, sin que se realicen comentarios o actos de propaganda política.

Cuando en una entrevista, un candidato realice actos de campaña fuera de los parámetros legales, los interesados deberán presentar su denuncia ante la autoridad competente, para que determine la sanción correspondiente, que puede ser desde una multa hasta la pérdida del registro.⁹⁶

⁹⁵ GILAS, Karolina Monika, *Op. Cit*, p.61.

⁹⁶ Un caso relevante en este sentido es el del candidato del Partido Acción Nacional Demetrio Sodi de la Tijera, realizó una entrevista durante un partido de fútbol PUMAS-PUEBLA en las que realizó declaraciones sobre sus acciones en el caso de que se le diera la oportunidad de gobernar. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que dicha entrevista constituyó un acto de propaganda electoral.

La circunstancia de que en la descripción del concepto de propaganda electoral se incluya la mención a la finalidad de la conducta (presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas para obtener el voto) no implica que la actualización de ese tipo de conductas, dependa de que los fines que con ellas se persigan sean efectivamente alcanzados. Es decir, para que la conducta se adecue al concepto legal y jurisprudencial que de propaganda electoral se tiene, basta con que tenga lugar en el mundo fáctico, con independencia de los efectos que puedan ser realmente alcanzados con ella.⁹⁷

En relación a situaciones como las que se comentan, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido numerosas jurisprudencias, como por ejemplo, la jurisprudencia 30/2015:

ADQUISICIÓN INDEBIDA DE TIEMPOS EN TELEVISIÓN. SE ACTUALIZA CON LA APARICIÓN, DURANTE LA TRANSMISIÓN DE UN EVENTO PÚBLICO, DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COLOCADA EN EL INMUEBLE EN EL QUE TENGA LUGAR.— De la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 159, párrafos 4 y 5, así como 160 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que la infracción a la prohibición de adquirir o contratar propaganda en televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidaturas a cargos de elección popular, fuera de los tiempos pautados por el Instituto Nacional Electoral, se actualiza cuando se demuestre que la propaganda política o electoral colocada en inmuebles en los que se desarrolle un evento público haya estado visible durante su transmisión en televisión y que la difusión de esa propaganda no haya sido ordenada o autorizada por la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, porque estos elementos son suficientes para tener por acreditada la infracción a la prohibición constitucional y legal de adquirir o acceder a tiempos en televisión distintos a los pautados por el Instituto Nacional Electoral, aun cuando no se acredite el vínculo entre el

⁹⁷ Resolución de fecha 4 de septiembre del 2009 recaída en los Recursos de Apelación identificados con las claves SUP-RAP-234/2009, SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009, Magistrado Instructor: Salvador Olimpo Nava Gomar.

partido político o candidato a los cuales se refiere la propaganda y la persona que la contrató y ordenó su difusión.⁹⁸

4.2.4 Propaganda Negativa.

La calumnia y la difamación son temas recurrentes en las campañas electorales en México, antes de la reforma electoral del 2007, la calumnia y la difamación eran consideradas como delitos, hoy solo se imponen sanciones civiles a quienes afecten la vida privada, la imagen o la honra con sus comentarios y opiniones.⁹⁹



PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6.º y 41,

⁹⁸ Jurisprudencia 30/2015 proveniente de los medios de impugnación SUP-REP-432/2009, SUP-REP-422/2013, y SUP-REP-426/2015, y fue aprobada por unanimidad por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 7 de octubre del 2015 <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=30/2015&tpoBusqueda=S&sWord=30/2015> fecha de consulta 25/11/16.

⁹⁹ La imagen presenta un ejemplo gráfico de propaganda tendiente a demeritar a un candidato, realizando acusaciones que, aún sin fundamento, tienen un impacto en el público.

párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate, lo que armoniza con la obligación de respeto a los derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario.¹⁰⁰

“Las campañas negativas y la denigración han mostrado ser maneras rápidas y eficientes de atraer la atención del electorado. Dado que las elecciones modernas se basan casi totalmente en la exposición en los medios, las campañas negativas se han vuelto un elemento clave, no necesariamente ético, de las elecciones modernas.”¹⁰¹

Una característica de la propaganda negativa es precisamente la ausencia de propuestas para la solución de problemas, ni se proporciona información alguna para que el ciudadano ejerza de manera más libre su voto.

En la imagen siguiente se puede apreciar la propaganda denominada “Sopa de letras” en la que el Partido Acción Nacional realiza declaraciones tendientes a dañar la reputación del Partido Revolucionario Institucional. En este caso el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que las acusaciones realizadas por el Partido Acción Nacional

¹⁰⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Cuarta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 34 y 35.

¹⁰¹BALLINAS VALDÉS, Christopher, “Propaganda negativa y libertad de expresión: notas para el debate” http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/cristopher_ballinas_valdes_pdf, página consultada el 18/05/15.

carecían de fundamentación y no se contribuía a la mejor información del ciudadano, por lo que el referido Partido Político fue multado.



La propaganda negativa es un riesgo constante en las campañas políticas, no solo en el caso de México sino también en todas las democracias del mundo, todos los funcionarios, y candidatos pueden ser víctimas de agresiones mediáticas tendientes a dañar su reputación.

El debido ejercicio democrático no se ve fortalecido por este tipo de propaganda, es responsabilidad de todos los Partidos Políticos velar para que sus partidarios no realicen actos que puedan afectar la dignidad de los candidatos y candidatas, y de igual manera tienen la responsabilidad de denunciar ilegalidades en caso de ser cometidas por algún candidato o candidata.

“Entre los supuestos efectos perjudiciales de las campañas negativas se afirma que degradan la política, alienan a los ciudadanos, provocan abstencionismo, promueven el cinismo, ponen en peligro la democracia, impiden la civilidad en el

debate, agudizan la polarización, engañan a los electores y distraen de los verdaderos problemas sociales que afectan a la sociedad.”¹⁰²

La ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala a la propaganda negativa con la calidad de infracción en su artículo 443, por parte de los Partidos Políticos.

“Artículo 443. 1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

(...)

j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.”

Algunos autores, como es el caso de Benjamín Temkin Yedwab y Rodrigo Salazar Elena, sostienen que la propaganda negativa no debería ser prohibida, y entre sus argumentos señalan que:

(...) la persona que participa en la vida política sabe y debe saber que se expone a la luz pública y que su comportamiento va ser mucho más cercanamente examinado que el comportamiento de cualquier individuo en la sociedad (...) si a los políticos les interesa proteger su reputación es porque saben que el futuro de sus carreras depende de ella. Esta preocupación puede ser utilizada para mejorar el comportamiento de los políticos.¹⁰³

La libertad de expresión está directamente e indisolublemente relacionada con la propaganda electoral, y

¹⁰² TEMKIN YEDWAB, Benjamín y SALAZAR ELENA, Rodrigo, *Libertad de expresión y campañas negativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, pp. 12 y 13.

¹⁰³ *Ibidem* p. 19

debe someterse a análisis cuales son los límites aplicables en materia electoral.

Uno de los puntos más importantes de la reforma del 2007 fue la creación del Procedimiento Especial Sancionador, que estudia las irregularidades cometidas por los Partidos Políticos y Candidatos, en temas como propaganda negativa y actos anticipados de campaña.

Con la reforma del 2014 se creó la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que su competencia es la de conocer y resolver sobre el Procedimiento Especial Sancionador.

Ante la gran cantidad de casos existentes en nuestro país de las diversas violaciones a las regulaciones de actos de campaña dentro del país resulta necesario que nos cuestionemos si es prudente ampliar la posibilidad de que dichos actos puedan ser realizados en el extranjero, donde la autoridad encontraría una gran cantidad de impedimentos para poder garantizar la equidad en las contiendas electorales en las que participen los ciudadanos que residen en el extranjero.

“La misma propaganda aquí en México es cuestionada respecto a la posibilidad que tiene de informar (...) la propaganda en el extranjero perdería el control de las autoridades mexicanas en cuanto a fiscalización, financiamiento, comunicación política, posibilidad de sanciones que queda fuera de su jurisdicción y queda fuera de control.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Magistrado Héctor Romero Bolaños, ANEXO 1.

En el presente capítulo hemos analizado las campañas electorales, su funcionamiento y su regulación, en particular los límites que existen en los temas de financiamiento, presencia en los medios de comunicación y la conducta que los distintos actores que participan en los procesos electorales y podemos llegar a la conclusión de que en este momento México no está preparado aun para una reforma que permita la implementación de campañas políticas en el extranjero ya que aún resulta muy complicado procurar el respeto a estos límites dentro del territorio nacional y en consecuencia resultaría imposible asegurar la equidad en la contienda que se realizara fuera del país.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo estudiado a lo largo de la presente tesis podemos concluir lo siguiente:

PRIMERA. Los elementos del Estado son: el territorio, que consiste en el espacio físico donde el Estado ejerce su poder, la población consistente en los residentes del territorio que cuentan con la nacionalidad, y el poder, en este último encontramos dos requisitos indispensables: la autonomía y la soberanía que en el caso de México reside en el pueblo, que ha decidido que México sea una República democrática que elige a sus representantes mediante el voto, que solo pueden ejercer los ciudadanos.

SEGUNDA. Gracias a los cambios históricos por los que ha pasado el concepto de ciudadano, el mexicano que reside fuera del territorio nacional no pierde ni su nacionalidad ni su calidad de ciudadano, por lo tanto, aún goza de los mismos derechos político-electorales como si su lugar de residencia fuera dentro del territorio nacional.

TERCERA. El voto es la manera más palpable en la que el ciudadano puede participar en la vida política del país, y que no puede ser limitada por el simple hecho de residir fuera del mismo y además resulta indispensable que el ciudadano conozca a los candidatos y sus propuestas para efecto de emitir un voto razonado en función de sus intereses, para ese fin existen las campañas políticas.

CUARTA. Los partidos políticos no pueden realizar actos de campaña fuera del territorio nacional, esto es con la finalidad de proteger el principio de equidad en la contienda electoral, y en consecuencia surge la prohibición legislada en el artículo 353 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

QUINTA. La dificultad que representa moderar el comportamiento de los partidos políticos y candidatos fuera del país, así como la fiscalización de recursos, administración de tiempos en medios de comunicación y la aplicación de sanciones en caso de ser necesarias son escenarios donde se demuestra que el principio de equidad en la contienda no puede ser protegido en caso de permitir actos de campaña en el extranjero ya que aún no se han perfeccionado los sistemas de control dentro del territorio nacional.

SEXTA. El principio de equidad en la contienda electoral busca dar las mismas oportunidades a los partidos políticos y candidatos al momento de participar en las contiendas, y su protección es fundamental para el correcto ejercicio de la democracia, sin embargo, la prohibición existente en la LGIPE causa de manera indirecta una distinción entre los ciudadanos que residen dentro del territorio y los migrantes al momento de recibir la información sobre los candidatos que participan en las elecciones.

SÉPTIMA. De momento la información sobre los partidos políticos, candidatos y sus diversas plataformas es limitada para aquellos que viven fuera del territorio nacional, hecho

que dificulta la posibilidad de emitir un voto razonado, esto tiene como consecuencia una situación de desigualdad entre quienes residen dentro y fuera del país, sin embargo existen diversas herramientas que ayudan a reducir dicha limitante y es responsabilidad del elector utilizarlas si le es posible.

OCTAVA. El INE, y en su momento el IFE, ha buscado acercar esta información a los ciudadanos transnacionales por diversos métodos, pero el voto por ausencia ha sido una lucha constante, reciente y compleja, el esfuerzo para llevar el voto a los ciudadanos transnacionales es aun algo novedoso que ha evolucionado de manera gradual, y que gracias a los primeros ejercicios en 2006 y 2012 se han podido implementar mejoras y nuevos mecanismos por medio de los cuales nuestros connacionales puedan ejercer sus derechos.

NOVENA. A pesar de que los resultados han mejorado con cada ejercicio, no podemos afirmar que el voto por ausencia se ha perfeccionado por completo, es evidente que los mecanismos de información no son suficientes, para llegar a motivar al elector a ir y votar en las elecciones, esto se demuestra en el hecho de que los gastos que realiza el estado orientados a este fin, no son proporcionales al nivel de participación de la ciudadanía en el extranjero.

Es posible que la participación de la ciudadanía se vea incrementada en los futuros procesos electorales, y como se ha visto los mecanismos autorizados para emitir el sufragio son cada vez menos restrictivos y quizá en su momento sería conveniente revisar la prohibición que impide los actos de campaña por parte de los partidos políticos y candidatos en el

extranjero, en la medida que sea posible asegurar la equidad en el proceso.

DÉCIMA. En este momento México no está preparado aun para una reforma que permita la implementación de campañas políticas en el extranjero ya que aún resulta muy complicado asegurar el respeto a los límites de financiamiento, presencia en los medios de comunicación y la conducta que los distintos actores que participan en los procesos dentro del territorio nacional y en consecuencia resultaría imposible asegurar el respeto y la protección al principio de equidad en la contienda si se llegara a realizar fuera del país.

DÉCIMA PRIMERA. Aún y cuando resulta inconveniente en este momento la derogación del artículo 353 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el apartado que contiene la prohibición a los partidos políticos y candidatos independientes a realizar actos de campaña fuera del territorio nacional, es posible reducir el impacto que esta regulación causa en el ciudadano migrante al momento de recibir la información. Los medios electrónicos, son la manera más económica y viable para alcanzar a la mayor cantidad de ciudadanos a lo largo del globo, permitiéndoles de esta manera emitir un voto debidamente razonado.

PROPUESTAS

A lo largo del presente proyecto de investigación se ha estudiado la prohibición a los partidos políticos a realizar actos de campaña fuera del territorio nacional, que figura en el artículo 353 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales así como el impacto que resienten los ciudadanos en el extranjero a razón de dicha prohibición y hemos concluido que en este momento no es conveniente la derogación del artículo con la finalidad de permitir campañas políticas en el extranjero.

Sin embargo es posible reducir el impacto en nuestros connacionales de manera en que puedan conocer mejor a los candidatos que participan en la contienda, para lo que se propone lo siguiente:

PRIMERA. La implementación de una red de comunicación por medios electrónicos de publicación constante y periódica, administrada por el Instituto Nacional Electoral que permita a los candidatos y partidos políticos distribuir promocionales y mensajes con los que se comuniquen con los ciudadanos en el extranjero durante los tiempos de campaña, dichos mensajes no serán publicados en el sistema sin la previa revisión y aprobación del Instituto.

Con este sistema de comunicación electrónica se le facilita al ciudadano el acceso a la información electoral de una manera más equivalente a la que recibiría dentro del

territorio nacional. Los mensajes pueden ser distribuidos mediante la suscripción a un boletín que el elector recibirá en su correo electrónico, conformado por una compilación de videos y mensajes que además se publiquen en diversas redes sociales.

La propuesta aporta diversas ventajas para el ciudadano y para los candidatos que participan en la contienda e inclusive permite al Instituto Nacional Electoral tener un mayor control sobre los mensajes que se publican en el extranjero.

Actualmente el ciudadano recibe toda la información sobre los partidos políticos y candidatos en una sola exhibición dentro del Paquete Electoral Postal, que como se puede observar en el DVD, anexo al presente documento, actualmente consiste en un mensaje único de cada candidato y documentos extensos sobre la información de las plataformas de cada partido, con este nuevo sistema de difusión se da un mejor acercamiento entre elector y candidato al transmitir un mayor número de mensajes, videos y publicaciones que les permitan a los votantes en el extranjero identificarse con quienes aspiran a representarlos en cargos de elección popular e informarse de las distintas propuestas y posturas con las que pretenden defender sus intereses.

El objetivo de que sea el INE quien se encargue de la publicación del boletín es en primer lugar el de proteger el principio de equidad en la contienda en lo que respecta a fiscalización y exposición de los candidatos pues al tratarse de una publicación del INE no constituiría un gasto de campaña y al consistir en un boletín de publicación periódica, la

exposición de los candidatos es equitativa ya que el ciudadano en el extranjero recibe la misma cantidad de información de cada candidato de manera simultánea.

En segundo lugar permite prevenir diversas controversias entre partidos como pudieran ser actos de campaña negativa ya que el contenido del boletín deberá pasar por diversos filtros por parte del Instituto Nacional Electoral, quien será el encargado de su publicación y distribución una vez sean aprobados.

Los mensajes contenidos en el boletín bajo ninguna circunstancia serán de carácter propagandístico ya que con ello se violaría la disposición regulada en el artículo 353 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que deberán ser estrictamente informativos.

ANEXO 1**ENTREVISTA RELIZADA A HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, MAGISTRADO DE LA
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TEPJF.****1.1 Currículum Vitae.¹⁰⁵**

El Magistrado Héctor Romero es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California. Cuenta con grado de especialista en Derecho Constitucional por el Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; Diplomado en Argumentación Jurídica por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; Diplomado en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Diplomado en Control Constitucional por la Universidad Iberoamericana; Curso en materia político-electoral, por el Centro de Formación y Desarrollo del IFE. Curso de Especialización sobre *Régimen electoral, gobernabilidad democrática y resolución de conflictos*, impartido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el IFE, el PNUD y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); y ha participado en diversos cursos y diplomados en materia electoral, como alumno y como ponente.

Cuenta con participación en la publicación de las obras colectivas *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales* publicada por la editorial Porrúa, en coordinación con el Senado de la República y en la obra "Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

¹⁰⁵ <http://portal.te.gob.mx/acercate/magistrados/curriculum/sala-regional-df/>
fecha de consulta 23/11/2015.

Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México”, publicada por el TEPJF.

Fue asesor jurídico de diversos integrantes del Consejo General del IFE por casi doce años, de 1997 a 2009; Investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en 2009; magistrado integrante del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, del 1° de enero de 2010 al 6 de marzo de 2013; y, a partir del 7 de marzo de 2013, se desempeña como magistrado integrante del Pleno de la Sala Regional Distrito Federal, ahora Ciudad de México, correspondiente a la Cuarta Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, propuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y nombrado por el Senado de la República por un periodo de nueve años.

1.2 Entrevista.

La presente entrevista se realizó en las instalaciones de la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el día miércoles 18 de noviembre de 2015 a las 11:30 am. El audio fue grabado durante la entrevista y posteriormente se realizó la versión estenográfica que se acompaña a continuación:

Entrevistador: Mi nombre es Pablo de la Mora, me encuentro con el Magistrado Héctor Romero, quien es Magistrado de la Sala Regional del Distrito Federal del TEPJF, le agradezco Magistrado por recibirme.

Magdo. Héctor Romero: No tienes que agradecer, es un gusto.

Entrevistador: Sé que tiene sesión en unos minutos así que seré lo más breve posible. Primera pregunta ¿Cree que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero tiene un impacto determinante en el resultado de las elecciones?

Magdo. Héctor Romero: No, por supuesto que no es determinante, pero si es relevante en mi opinión.

Entrevistador: En general ¿Qué mecanismos existen para que el residente en el extranjero emita su voto?

Magdo. Héctor Romero: Hay distintas modalidades en otros países, en algunos países votan por correo electrónico, en algunos países votan por correo certificado, por correo ordinario incluso en otros países votan de esa manera, ahora me parece que derivado del avance de las tecnología lo usual eventualmente será el correo electrónico, pero parte también de la cultura de la confianza, aquí en México me parece que todavía tardará para que pueda haber un sistema de voto por correo derivado de la falta de confianza que todavía hay en las elecciones.

Entrevistador: ¿Hablamos de una desconfianza del elector de que su voto funcione o de qué tipo de desconfianza?

Magdo. Héctor Romero: Sí claro, de que su voto sea respetado, a mí me parece que todavía hay muchos ciudadanos, y de hecho se ve en las encuestas que se hacen y se publican que la gente

desconfía que realmente su voto sea respetado, que realmente la voluntad del elector es la que se ve reflejada en el resultado.

Entrevistador: En el caso concreto de México ¿Considera que los mecanismos establecidos en la Ley son los idóneos para que se manifieste el voto de un ciudadano que reside en el extranjero?

Magdo. Héctor Romero: No, aun no, yo si pienso que debe ser un voto más universal, yo decía hace un rato que el voto por correo electrónico tal vez podría ser un mecanismo más efectivo. Qué problema pasa: que la mayoría de la población mexicana que está en el extranjero está en Estados Unidos y la mayoría son personas indocumentadas, entonces el hecho de que un mexicano tenga que acudir a un centro de votación necesariamente, implica el peligro de que tenga el mismo temor a que sepan que va ir a votar y entonces que la policía lo esté vigilando para detenerlo dada su condición migratoria, entonces mi impresión es que todavía como están las cosas hay mucha gente que no vota, sobre todo en Estados Unidos, por miedo a revelar su condición migratoria.

Entrevistador: Fuera del territorio nacional, ¿qué medios existen para que el ciudadano residente en el extranjero conozca a los candidatos por los que puede votar?

Magdo. Héctor Romero: Eventualmente el internet, y eventualmente en algunos casos, por ejemplo en la frontera, hay posibilidad de que en algunos estados del norte se puedan captar señales de emisiones mexicanas y a partir de ahí puedan conocerlos, pero solamente en lugares fronterizos, fuera de eso la única manera sería el internet y las redes sociales, además

dado el avance que ya hay me parece que esa es una buena manera. Hay que ser conscientes también que no todo el mundo tiene acceso a internet y que eso es una limitación tampoco podemos hablar de que sea un medio universal al que todo mundo pueda acceder, pero es un avance.

Entrevistador: Entonces no le parece que sean suficientes los medios.

Magdo. Héctor Romero: No, sin duda no lo es, todavía no lo es.

Entrevistador: Dentro del territorio nacional ¿Qué papel juegan las campañas políticas en la obtención del voto?

Magdo. Héctor Romero: Es una pregunta muy interesante, porque me parece que ahí ni siquiera los estudiosos del tema se ponen de acuerdo, a nosotros nos pasa con frecuencia que nos vienen a plantear el tema de nulidades, por ejemplo, por campañas negativas, y cuando uno analiza una nulidad en términos de la legislación mexicana tienes que llegar al elemento de la determinancia, tu puedes acreditar que la propaganda se difundió y que fue propaganda negativa por ejemplo, pero cuando dices "es determinante" aquí entramos al debate: realmente esa campaña, que si bien se acredita que se difundió, hay manera de demostrar que esa campaña cambió, varió el sentido o la voluntad del voto de una persona que quería sufragar por esa persona, yo en lo personal soy de la opinión que sí, que las campañas si tienen un impacto en la población, ¿porque? Porque hay muchas personas en México, y aquí si tenemos que ser muy conscientes de que una gran mayoría en el país es gente que no tiene mucha educación, entonces cuando la gente no tiene mucha

educación la manera en la que se informan es limitada, si tú ves el nivel de las personas que compran periódicos y los leen en el país o que realmente tienen acceso a internet y por qué medios se informan, realmente no tenemos en México una población informada, entonces si se les bombardea con por ejemplo con "spots" y se les dan mensajes cortos, mucha gente si se va por esos mensajes, me parece que tenemos ejemplos de partidos que han hecho campañas publicitarias muy exitosas que les han permitido crecer. Entonces en mi opinión la propaganda si tiene un impacto en los electores, por más que se dice, o bueno ¿Cuál es la critica a nuestro medio de propaganda? Que esos mensajes cortos no dan información al elector, que deberían tener mensajes de cinco minutos para poder hacer propuestas etcétera, que un mensaje de treinta segundos o de veinte segundos no es útil para informar al elector, me parece que tienen razón en esa parte pero de que influyen por supuesto que influyen esas campañas, entonces yo creo que la propaganda si tiene una incidencia sobre todo la propaganda en medios masivos de comunicación, la propaganda en espectaculares, en bardas, en mantas o en pendones yo creo que si puede ser un poco más limitada.

Entrevistador: ¿Cuáles son los límites que existen dentro de las campañas políticas respecto de la libertad de expresión?

Magdo. Héctor Romero: Bueno, pues tú sabes que los límites están desde la Constitución, estaba la calumnia "se calumnie a las instituciones y se difame a las personas" creo que así era la redacción, y ahora se limitó a la difamación, pero al final del día, lo que se busca, lo que protege la constitución, es que esos límites en la propaganda no afecten derechos de

terceros, que es lo que originalmente siempre, en cuanto a libertad de expresión, ha establecido la constitución. La construcción jurisprudencial que han construido la Sala Superior y la Corte en gran medida y que está sustentada en instrumentos internacionales, también en resoluciones de la Corte interamericana, es que si tú eres una persona pública tienes que tener más tolerancia a la crítica, una persona que es pública o que se ubica en una situación pública aunque no lo sea, debe tener mayor tolerancia a la crítica y eso es muy importante para los juicios en materia electoral porque un candidato entonces puede recibir una propaganda en su contra y debe ser más tolerante que un ciudadano que tiene una vida privada y que no tiene por qué exponerse a la vida pública, entonces ¿qué es lo que ocurre en este caso? Que los límites se manejan primero desde el ámbito de tu privacidad, pero cuando eres una persona pública, ha dicho la Corte, lo ha dicho la Sala Superior, lo dicen distintos precedentes internacionales debes ser más tolerante a la crítica, por tanto los mensajes pueden ser más intensos, más severos en cuanto a la crítica.

Entrevistador: ¿Cuáles son los límites que existen dentro de las campañas políticas respecto de los recursos económicos y gastos de campaña?

Magdo. Héctor Romero: Los partidos políticos tienen las limitantes que marca la LEGIPE, que son: no recibir aportaciones de empresas de carácter mercantil, de organismos internacionales, respetar los límites de aportaciones que tienen de militantes tanto como de simpatizantes, el principio constitucional de que su financiamiento privado no puede ser superior al financiamiento público, de organizaciones

religiosas tampoco pueden recibir dinero, esas son, salvo que se me escape alguna otra.

Entrevistador: ¿Qué sanciones existen para el candidato o partido político que no respete dichos límites?

Magdo. Héctor Romero: Esa es una gran discusión, la Ley en el caso de los partidos políticos prevé sanciones desde una amonestación, una multa, suspensión de administraciones, suspensión de registro o incluso cancelación de registro, por no respetar estas limitantes, te digo que es un tema muy interesante porque hubo un debate reciente en cuanto a la sanción más grave, que es la de cancelar el registro a un partido político, donde se decidió, el caso del Verde, en general por todas las conductas de la elección en las que estuvo cometiendo violaciones al modelo de comunicación, algunos temas también de financiamiento por ahí, pero lo que querían era derivado por esta acumulación de irregularidades que se le impusiera la sanción más alta y el INE decidió no aplicarle la sanción más severa, entonces digamos que en el tema del financiamiento lo que prevalece actualmente es: multas, que es lo que comúnmente se aplica por no cumplir con las reglas del financiamiento, se multan a los partidos políticos y eventualmente también en el tema de candidatos independientes ha habido sanciones pero hasta ahí llega el tema. Rebasar topes de gastos también ya se incluyó en la Constitución y la Ley como causa de nulidad de elecciones pero también está muy pobre la regulación, nosotros mismos enfrentamos el problema de que cuando resolvimos las elecciones y teníamos que determinar si nos venían a impugnar la elección porque decían que habían rebasado los topes de gastos nosotros

requeríamos el informe a la autoridad fiscalizadora y ellos nos decían: "todavía no tengo el resultado de la fiscalización" y nosotros tuvimos que resolver todas esas impugnaciones sin el dictamen de fiscalización, se fueron a Sala Superior y cuando Sala Superior resuelve tampoco estaba listo el informe de fiscalización, entonces el modelo todavía no permite que haya una fiscalización suficientemente rápida para que eventualmente esa sanción pueda operar, eso es específico por rebasar los topes de gastos; recibir financiamiento superior al permitido y gastarlo.

Entrevistador: ¿En el caso de un candidato independiente también está sometido a las mismas reglas?

Magdo. Héctor Romero: Sí por supuesto.

Entrevistador: ¿Cuál es su opinión respecto de la prohibición establecida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 353 fracción I? que dice: Los partidos políticos nacionales y locales, así como sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar actos de campaña electoral en el extranjero; en consecuencia quedan prohibidas las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 242 de esta Ley en el extranjero.

Magdo. Héctor Romero: Me parece que tiene una racionalidad porque tenemos que siempre ver nuestro sistema jurídico como un sistema completo, ahorita por ejemplo hemos estado platicando ya de temas como financiamiento, fiscalización, un sistema de comunicación política que rige nuestro territorio nacional. El permitir que se haga propaganda en el extranjero implicaría la

posibilidad entonces de abrir la puerta para que connacionales en el exterior pudieran decir: "Bueno dado que no tengo una prohibición y soy un particular, entonces a lo mejor hago un promocional en un canal extranjero" ¿qué pasa? Pensando en el supuesto de Estados Unidos: contratan un promocional en la frontera, en canales que se pueden ver en la zona fronteriza, en estados mexicanos de la zona fronteriza, entonces ya tu diseño de comunicación política que tienes en México ya se rompió, porque tú tienes un control, una distribución de espacios para los candidatos en el territorio nacional y en Estados Unidos ya te están metiendo promocionales que se pueden ver en México que ya rompen ese esquema de comunicación. El sistema jurídico también permite a la autoridad decir: "esa radiodifusora o esa televisora está violando el sistema de comunicación, baja ese promocional por favor" por supuesto que una autoridad mexicana no tendría jurisdicción fuera del territorio y entonces ya no tendría esa posibilidad de establecer reglas, de establecer procedimientos de sanción o de fiscalización, entonces ya sale de su control porque no tiene jurisdicción en otro país, entonces por eso te digo que tiene una racionalidad esa norma, en mi opinión, porque busca que la organización de las elecciones y que todos los actos que se realizan, queden dentro del territorio nacional donde hay todo un sistema jurídico que los recubre, al final de cuentas lo que buscan tanto la Constitución, las normas y finalmente los aplicadores es que se garantice la equidad de las elecciones; que todo mundo tenga piso parejo y de otra manera podemos perder control de todo eso.

Entrevistador: ¿Cómo impacta esta prohibición a un mexicano que reside en el extranjero con el aspecto de obtener la información?

Magdo. Héctor Romero: Yo creo que en principio si es un problema, porque, bueno tú lo has visto me parece de manera natural, tú sales a la calle y vas por tu distrito y puedes ver la cara de los candidatos, por lo menos si no los conoces sabes que ese partido tiene a esa candidata o ese candidato, eventualmente puedes investigar, puedes ver en los periódicos que está haciendo, puedes ver en las revistas, en las redes sociales ver su página, ver sus propuestas, tienes acceso aquí en México a los "spots", que es comunicación limitada pero al final de cuentas igual sabes de los candidatos. Si limitas al elector fuera del país pero me parece que también en mucho depende del elector la información que se quiere acercar, ahorita por ejemplo de lo que te acabo de decir, si tú tienes interés, como mexicano en el territorio nacional, de acceder al *Facebook* de un candidato o al *Twitter* de un candidato igual y lo puedes hacer estando fuera del país o entrar a la página del Instituto para ver si está el currículum del candidato, o ver si tiene página ese candidato o esa candidata, me parece que ahora ya tenemos una serie de elementos que eventualmente te permiten acceder, hay países que tienen mucho más acceso a internet que otros, lo platicábamos hace rato, no podemos hablar tampoco de que todos los mexicanos que están en el exterior tienen acceso a internet, pero tienen maneras de acceder, me parece que si un mexicano quiere informarse tendría manera de hacerlo, yo conozco muchos mexicanos en el exterior que incluso piden periódicos mexicanos y los imprimen al día, el periódico mexicano ellos tienen manera de obtener una

versión impresa, que les llega por computadora y los imprimen en los lugares en donde están y ya no solamente consultarlo vía electrónica, sino tenerla impresa en algunos países, entonces digamos que estamos hablando como en todos los casos de ciertos niveles económicos y de educación, pero me parece que posibilidades de información las hay.

Entrevistador: Suponiendo que se permitiera realizar actos de campaña dentro del territorio nacional ¿Qué beneficios y que desventajas se verían?

Magdo. Héctor Romero: Los beneficios la información, sin duda, y buena propaganda, como decíamos la misma propaganda aquí en México es cuestionada respecto a la posibilidad que tiene de informar y las cosas negativas, pues todas las que te decía: la propaganda en el extranjero perdería el control de las autoridades mexicanas en cuanto a fiscalización, financiamiento, comunicación política, posibilidad de sanciones que queda fuera de su jurisdicción y queda fuera de control.

Entrevistador: La siguiente pregunta ya prácticamente me la respondió pero se la hago de todos modos: Suponiendo que se permitiera realizar actos de campaña fuera del territorio nacional y en el caso de alguna violación ¿Se aplicaría extraterritorialmente la Ley mexicana?

Magdo. Héctor Romero: En mi opinión no.

Entrevistador: ¿Le parece entonces que la tecnología va a rebasar esta regulación?

Magdo. Héctor Romero: Debería de, sí, me parece que debemos perder el miedo como mexicanos a la tecnología, falta mucho, porque yo estoy consciente de lo que te decía muy al principio de nuestra plática, hay mucha desconfianza de los mexicanos a los medios electrónicos; si no conocemos los medios electrónicos, todo lo que no conocemos nos cuesta trabajo confiar en ellos, pero tenemos que avanzar hacia allá, por ejemplo el internet es un mecanismo que la idea es que haga a todos más iguales, en la medida de que todo mundo tenga acceso a internet la información va a ser mucho más pareja y finalmente si vía internet podemos hacer campañas, si vía internet podemos votar pues las cosas se facilitan mucho más, hay más privacidad del elector, menos riesgo de que tenga que revelar su condición migratoria por tener que desplazarse para ir a votar a un centro de votación o tener que desplazarse para ir a depositar su voto por correo, el correo electrónico da muchas ventajas que harían todo mucho más fácil, si tu estas trabajando en una fábrica y tienes un horario muy pesado, eventualmente no puedes desplazarte a votar pero a lo mejor en algún momento en la noche llegas a tu casa y votas o antes de salir temprano al trabajo también votas por internet, tienen muchas ventajas que me parece que si deberíamos adoptar en nuestra regulación y eventualmente favorezcan mayores posibilidades de votar.

Entrevistador: La nueva credencial para votar desde el extranjero ¿Le parece un modelo conveniente?

Magdo. Héctor Romero: Es un avance, porque tenemos que estar conscientes de que el modelo anterior exigía que tuvieras una credencial de acá para votar allá, tu credencial mexicana, y

por aquel entonces yo me acuerdo, yo estaba en el entonces IFE, cuando se implementó el primer modelo de voto de los mexicanos en el extranjero y vinieron de las organizaciones de mexicanos en el exterior y te decían: "Mira para que un mexicano cruce la frontera créeme que no va a cargar su credencial de elector, es lo último que va a cargar porque si lo agarra la *migra* lo primero que va a ver es que es mexicano y lo regresa" entonces un mexicano que se encuentra en el exterior, por ejemplo indocumentado, que te digo que es la mayoría de los mexicanos que están en el extranjero pues no trae su credencial de elector, entonces este nuevo modelo me parece que atiende esa preocupación, que es avanzar del estado en el que estábamos en el que si querías votar en el extranjero tenías que tener tu credencial que sacaste y tramitaste aquí, estando aquí, o gente que no tenía credencial y tenía que regresar a tramitarla para poder votar allá, entonces este nuevo instrumento lo que busca es eso facilitar a los mexicanos que están allá y que no se llevaron su credencial, o que nunca la han tenido porque también ese es otro supuesto, mexicanos que naces allá, hijos de padres mexicanos y que quieren votar y siguen siendo mexicanos y eventualmente podrían votar, entonces hay muchos supuestos y este es un modelo que digamos soluciona estas problemáticas, es un pasito adelante para solucionar esos problemas.

Entrevistador: Entonces ¿Se tramita y se obtiene allá en el extranjero?

Magdo. Héctor Romero: Sí.

Entrevistador: Una última pregunta Magistrado; un ciudadano que nació en el Distrito Federal, migró a los Estados Unidos y quiere tramitar su credencial para votar y se la niegan, ¿Cuál sería en este caso el procedimiento?

Magdo. Héctor Romero: Sería competencia de Sala Superior, un JDC.¹⁰⁶

Entrevistador: Es todo Magistrado, le agradezco mucho por su tiempo.

¹⁰⁶ El Magistrado se refiere a un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

ANEXO 2
DVD INFORMATIVO DISTRIBUIDO POR EL IFE EN LAS ELECCIONES
FEDERALES DE 2012.

Instrucciones:

- 1- Inserte el DVD en su computadora, de clic izquierdo en la unidad de disco y seleccione abrir. En el interior encontrará dos carpetas: "Plataformas" y "VIDEO_TS".
- 2- La primera carpeta: "Plataformas" contiene los documentos en PDF correspondientes a las plataformas electorales de los partidos políticos y coaliciones que compitieron en la jornada electoral de 2012.
- 3- La segunda carpeta: "VIDEO_TS" contiene los videos relacionados con los mensajes de los candidatos a la Presidencia de la República dirigidos a los mexicanos en el extranjero, el mensaje del Consejero Presidente del IFE y el video tutorial para emitir el voto desde el extranjero. Para visualizar abra la carpeta y ejecute el archivo "VIDEO_TS.IFO".

ANEXO 3**ENTREVISTA CON LA OFICINA DE VINCULACIÓN ELECTORAL DE MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

La siguiente entrevista se realizó por medio de correo electrónico entre el autor de este proyecto de investigación: Pablo Iván de la Mora Bayardo y la Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos en el Extranjero y fue recibida el 28 de junio del año 2016 en el correo pabloivan.delamora@hotmail.com habiendo sido enviada desde la cuenta oficial de dicha oficina del Instituto Nacional Electoral: oveme@ine.mx.

"Buenos días, estimado Pablo,

A continuación referimos información con base a sus preguntas:

1. ¿Cuáles son los medios de difusión por los que se informa a los ciudadanos en el extranjero sobre los mecanismos que tienen para efectuar su voto?"

Podemos mencionarle que tanto en el Proceso Electoral Federal anterior, como en la actualidad, se han venido implementando las siguientes líneas de difusión:

a. De tipo presencial: en eventos masivos, tales como ferias y celebraciones que se llevan a cabo, principalmente, en Estados Unidos; giras de trabajo con la comunidad organizada; adicionalmente, se obtuvieron entrevistas en espacios informativos de cadenas locales y regionales en Estados Unidos,

con audiencia de mexicanos, lo cual creó una red de promotores que sirvieron de replicadores de la información.

b. De tipo digital: Se construyó una estrategia digital que consiste en cuentas en las principales redes sociales (Facebook: [/Voto.Extranjero.MX](#); Twitter: [@votoextranjero](#), y YouTube: [votoextranjeromx](#)); la instauración de un correo electrónico para la comunicación directa con los electores interesados, así como el envío de un *Newsletter* mensual y el desarrollo de un micrositio especializado en el tema ([www.votoextranjero.mx](#)).

2. ¿Cuáles son los mecanismos por los cuales los mexicanos en el extranjero pueden conocer las propuestas y plataformas de los candidatos y partidos políticos?

En el Proceso Electoral Federal 2011-2012, se enviaba, con cada Paquete Electoral Postal, un cuadernillo con el perfil y propuestas de cada uno de los candidatos a la Presidencia de la República. Adicionalmente, en los sitios de internet, tanto del otrora IFE, como del sitio de voto extranjero, podían encontrar las plataformas de los partidos políticos. Actualmente, en el sitio del INE, es posible encontrar dicha información: http://www.ine.mx/portal/Partidos/Politicos/Partidos/Candidatos_y_Sus_Campanias/.

3. Es de mi conocimiento que en el proceso Federal del 2011-2012 se distribuyó a los electores en el extranjero, dentro de los Paquetes Electorales Postales (PEP) las distintas plataformas de los candidatos y partidos políticos, por lo que

respetuosamente solicito de ser posible copia digital de las mismas.

Con gusto, le enviamos una copia adjunta a este correo una copia de las plataformas de los partidos políticos, misma que se distribuyó en los Paquetes Electorales Postales.¹⁰⁷

4. ¿Cuál fue la cantidad de dinero destinada al voto de los mexicanos en el extranjero en los procesos electorales de 2005-2006?

Los ejercido para los dos años fue de 238,418,563 millones de pesos, según el [Informe Final Sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero PEF 2005-2006](#).

5. ¿Cuál fue la cantidad de dinero destinada al voto de los mexicanos en el extranjero en los procesos electorales de 2011-2012?

Para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, el total de recursos ejercidos para el voto desde el extranjero fue de 151, 313,456.23 millones de pesos, de acuerdo al [Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, Proceso Electoral Federal 2011-2012](#).

Esperamos que la información le haya sido de utilidad y nos reiteramos a sus órdenes para cualquier otra duda o comentario.

¹⁰⁷ Dicha información se encuentra en el ANEXO 2 del presente proyecto de Tesis en su formato DVD.

Saludos cordiales: Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos en el Extranjero Instituto Nacional Electoral.”

ANEXO 4



"2016, AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y LA ESCRITURA"

UNIDAD DE TRANSPARENCIA

INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Oficio número IEEPCO/UT/131/2016

Oaxaca de Juárez, Oax., a 20 de Junio de 2016

**C. PABLO IVÁN DE LA MORA
PRESENTE.**

En atención a su solicitud de información, de fecha siete de junio del año en curso, recibida a través del correo electrónico de esta Unidad de Transparencia; con fundamento en los artículos 4, 23, 121, 122, 124, 126, 127, 132, 133 Y 135 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 10 fracción III, IV y XI; 66 fracción VI; 110, 112, 113, 115, 116, 117, 119, 120, 123, 125 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca; 13 fracción II, IX, X y XIV; 16, 17, 18 y 21 del Reglamento de Transparencia del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por este conducto le informo lo siguiente:

- ✓ Respecto a cuál es el número de mexicanos residentes en el extranjero que se encuentran registrados en la lista nominal de electores residentes en el extranjero. Hago de su conocimiento que la Lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE) que el Instituto Nacional Electoral (INE) remitió a este Instituto, para la elección de Gobernador en el Estado de Oaxaca, en el proceso electoral ordinario 2015-2016 constaba con 140 ciudadanas y ciudadanos.
- ✓ Respecto a cuál es el número de votos emitidos por mexicanos en el extranjero. Hago de su conocimiento que se recibieron hasta antes de las 08:00 horas del día 4 de junio del año en curso, un total de 65 sobres votos, mismos que fueron entregados a la Mesa de escrutinio y cómputo, de los cuales la totalidad fueron emitidos en apego a los lineamientos y normatividad vigente en la materia.
- ✓ Dichos resultados pueden ser consultados en la página de internet de este instituto en el siguiente link:

http://www.ieepco.org.mx/images/biblioteca_digital/PDFs/2016/COMPUTOSGOB2016.pdf

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

"PARA UNA ELECCIÓN DEMOCRÁTICA: UN CIUDADANO UN VOTO"

C.P. NICANOR DÍAZ ESCAMILLA
ENCARGADO DEL DESPACHO
DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA



BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, España, Gredos, 1993.

CARPISO, Jorge. *El voto de los nacionales residentes en el extranjero y el caso de México*, México, Congreso, 1992.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, *Propaganda Electoral y Propaganda Política*, México, UNAM, 2010.

DE OLLOQUI, José Juan, Compilador, *Estudios en Torno a la Migración*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

FIGUEROA ALFONZO, Enrique, *Derecho Electoral*, México, Iure editores, 2006.

GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 2013.

GILAS, Karolina Monika, *Propaganda en Materia Electoral, Criterios Relevantes*, México, TEPJF Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2012.

GILAS, Karolina Monika, *Rebase De Topes De Gastos De Campaña y Su Efecto Para La Calificación De La Elección*, México, TEPJF, 2012.

GÓMEZ SÁMANO, Sebastián, *Justicia y equidad (de Themis a Dike, de Isonomía a la Epikeia y de éstas al Filein)*, México, SCJN, 2013.

GONZÁLEZ DE CANCINO, Emilssen, *Manual de Derecho Romano*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2003.

GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. *El voto de los mexicanos en el extranjero: Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro*, México, Concepto Editorial, 2013.

HERVADA, Javier, *Introducción crítica al derecho natural*, México, Minos.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, Marco General y diagnóstico Sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Federal 2005-2006*, México, Instituto Federal Electoral, 2006.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero Proceso Electoral Federal 2011-2012*, México, Instituto Federal Electoral, 2006.

LOPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Derecho a la Información como Derecho Fundamental*, México, UNAM, 1999.

LUNA RAMOS, Margarita Beatriz, *(In) constitucionalidad de la limitación de los porcentajes de acceso a tiempo de radio y televisión: en el caso de las coaliciones de partidos políticos*, México, TEPJF, 2010.

MORENO TRUJILLO, Rodrigo. *Elementos de Justicia Electoral en México*, México, Senado de la República, 2011.

NAVARRETE VELA, Juan Pablo, *Partidos Políticos y Campañas Electorales*, México, Red Tercer Milenio, 2012.

PAOLI BOLIO, Francisco, "Decisiones Relevantes De La Suprema Corte De Justicia De La Nación, Núm. 51 Autonomía E Independencia De Los Institutos Electorales Locales Y La Facultad De Los Congresos Estatales Para Regular La Propaganda Electoral", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas SCJN, 2010.

PARRA, José Francisco. "Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos, América Latina Hoy", Vol. 33, España, ediciones Universidad de Salamanca, 2003.

QUIÑONES TINOCO, Carlos Sergio, *La Equidad En La Contienda Electoral*, México, UNAM, 2002.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., *Precandidatos Únicos, Campañas Y Precampañas: La Dificultad De Poner Puertas Al Campo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La violación del voto público*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.

TEMKIN YEDWAB, Benjamín y SALAZAR ELENA, Rodrigo, *Libertad de expresión y campañas negativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

VALADÉS, Diego, *Problemas Jurídicos De Las Precampañas Y Las Candidaturas Independientes*, México, UNAM, 2005.

VILLA BERGER, Patricia, *Propaganda gubernamental durante campañas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

ZAMBRANO, Raúl, *Nuevas Tecnologías y Gobernabilidad Democrática ¿Hacia una Participación más inclusiva?*, Compilado dentro de la obra: *Tecnología y Participación Ciudadana en la Construcción Democrática*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011.

BIBLIOGRAFÍA DIGITAL

PLACIDO SUAREZ, Domingo. "Tema y variaciones: La ciudadanía Griega y sus lecturas prácticas y teóricas" <http://revistas.ucm.es/index.php/GERI/article/viewFile/36341/35218>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, página oficial, glosario de términos, <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterv>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, página oficial, glosario de términos, <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterv>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, página oficial, directorio y documentos básicos de los Partidos Políticos Nacionales,

[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio y documentos basicos/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio_y_documentos_basicos/).

OIM Organización Internacional para las Migraciones, *Derecho Internacional Sobre Migración N. 7 Glosario sobre Migración*, <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anejo4.pdf>.

Página Oficial del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>.

Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D21.pdf>.

Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero del 12 de noviembre de 1998. <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/veinfin.htm>.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 2005, Ley actualmente derogada, http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipec_omentado.pdf.

Informe final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE) del 2006 http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/

Acuerdo CG230/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Lineamientos Generales para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero Título primero numeral 17. <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-GacetasElectorales/2012/gaceta-135/pdf7.pdf>.

Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n96>.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf.

BALLINAS VALDÉS, Cristopher, *Propaganda negativa y libertad de expresión: notas para el debate*. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/cristopher_ballinas_valdes_pdf.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe.htm>.

Página oficial del INEGI, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est>.

Concepto publicado en la página oficial de la Cámara de Diputados http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008

[comisioneslx/001ordinarias/015 equidad y genero/001 equidad y g
enero.](#)

DELGADO DEL RINCÓN, Luis, "El principio de equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral"
[http://portales.te.gob.mx/seminario/sites/portales.te.gob.mx.seminario/files/materiales/Luis%20Delgado%20del%20Rincon.pdf.](http://portales.te.gob.mx/seminario/sites/portales.te.gob.mx.seminario/files/materiales/Luis%20Delgado%20del%20Rincon.pdf)

Página del Instituto Estatal Electoral del Estado de Colima
[http://www.ieecolima.org.mx/resultados%209112/2015/gobernadorprincipal.html.](http://www.ieecolima.org.mx/resultados%209112/2015/gobernadorprincipal.html)

Página oficial del Instituto Estatal Electoral del Estado de Aguascalientes
[http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=8.](http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=8)

Página oficial del Instituto Estatal Electoral del Estado de Zacatecas
[http://resultadospreliminares.ieez.org.mx/gobernador.html.](http://resultadospreliminares.ieez.org.mx/gobernador.html)

GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier, columna publicada en el periódico Excélsior el 2 de febrero de 2014
[http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2014/02/02/941603.](http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2014/02/02/941603)

GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier, columna publicada en el periódico Excélsior el 3 de agosto de 2016

<http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/2016/08/03/1108685>.

Diccionario de la Real Academia Española
<http://dle.rae.es/?id=FzCUhhq>.

RESOLUCIONES Y JURISPRUDENCIAS RELEVANTES

Resolución del Incidente Sobre Calificación de Votos Reservados dictado el 17 de agosto de 2012 en el Juicio de Inconformidad registrado con la clave SUP-JIN-209/2012, Magistrado Instructor: Salvador Olimpo Nava Gomar.

Resolución recaída en el Recurso de Revisión relativo al Recurso de Apelación registrado con la clave: SUP-RAP-40/2012, Magistrado Instructor: Flavio Galván Rivera, Magistrado Encargado del Engrose: Salvador Olimpo Nava Gomar.

Resolución de fecha 27 de octubre de 2005, recaída en el Recurso de Apelación registrado con la clave: SUP-RAP-58/2005, Magistrado Instructor: Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo.

Jurisprudencia 37/2010, **PROPAGANDA ELECTORAL**. *COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010.

Jurisprudencia 38/2010, *PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Cuarta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010.

Resolución de fecha 4 de septiembre del 2009 recaída en los Recursos de Apelación identificados con las claves SUP-RAP-234/2009, SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009, Magistrado Instructor: Salvador Olimpo Nava Gomar.

Tesis LXXV/2016, proveniente del Juicio SUP-JRC-39/2016, y fue aprobada por unanimidad por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 17/08/2016.

Jurisprudencia 33/2016, proveniente de los medios de impugnación SUP-RAP-138/2009, SUP-28/2013, y SUP-REP-225/2015, y fue aprobada por unanimidad por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 1 de septiembre del 2016.

Jurisprudencia 30/2015 proveniente de los medios de impugnación SUP-REP-432/2009, SUP-REP-422/2013, y SUP-REP-426/2015, y fue aprobada por unanimidad por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 7 de octubre del 2015.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Cuarta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
(Ley abrogada, solo antecedentes).

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Convención Internacional sobre los Derechos de todos los
Trabajadores Migratorios y sus Familias.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Constitución Política del Estado de Chiapas.

Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.

Constitución Política Del Estado De Coahuila De Zaragoza.

Código Electoral Del Estado De Coahuila De Zaragoza.

Código Electoral Del Estado De Colima.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Ley Electoral Del Estado De Querétaro.

Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Constitución Política Del Estado de Yucatán.