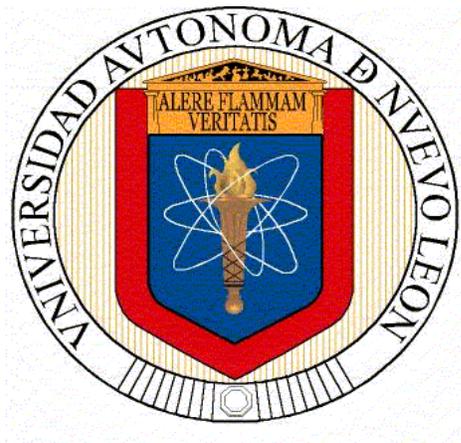


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**EL DERECHO FUNDAMENTAL AL VOTO.
DEL SUFRAGIO TRADICIONAL AL VOTO POR INTERNET
DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

POR

MDP. JESÚS GERARDO LÓPEZ MACÍAS

TESIS

EN OPCIÓN AL GRADO DE DOCTORADO EN DERECHO

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN

OCTUBRE DE 2013



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
División de Estudios de Posgrado

TESIS

**EL DERECHO FUNDAMENTAL AL VOTO.
DEL SUFRAGIO TRADICIONAL AL VOTO POR INTERNET DE
LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO**

PRESENTA

MDP. JESÚS GERARDO LÓPEZ MACÍAS

EN OPCIÓN AL GRADO DE DOCTORADO EN DERECHO

Cd. Universitaria de Nuevo León

Octubre 2013

El voto electrónico constituye la realidad y la forma en que se desarrollarán las elecciones del futuro. En México será necesario revisar el marco legal pues en muchos casos no se permite su aplicación por falta de voluntad política y de capacitación. Se trata pues de una apuesta progresiva en los campos de la sociología, la tecnología y la política electoral, en búsqueda de una nueva democracia más participativa.



EL DERECHO FUNDAMENTAL AL VOTO
DEL SUFRAGIO TRADICIONAL
AL VOTO POR INTERNET DE LOS
MEXICANOS EN EL EXTRANJERO
e-votomex

Dedico éste trabajo a mi Esposa Ruby,
A mis queridas hijas Ruby Michelle y Karol Alondra,
Y a mis Padres Jesús y Rosy, con mucho cariño.

Agradecimientos,

A mis Maestros y Asesores, por todo su apoyo,

Dr. José Luis Prado Maillard

Dr. Gastón Julián Enríquez Fuentes

Dr. Ismael Rodríguez Campos

Dr. José Zaragoza Huerta

Dr. Mario Alberto Garza Castillo

Dr. Michael Gustavo Núñez Torres

Dr. Rafael Enrique Aguilera Portales

Dra. Myrna Elia García Barrera

Índice

Introducción	i
Capítulo I. Representación Política y Voto en México	1
A. Antecedentes	1
B. Cuatro formas de conciliar la Representatividad con la Gobernabilidad	4
C. Transición Democrática	7
D. Propuesta de Giovanni Sartori	8
E. Divergencias entre Democracia Directa y Democracia Representativa	10
F. Historia de la Democracia	12
G. Fundación de una Democracia Representativa.	13
H. Democracia Representativa	15
I. Liberalismo Político	17
J. Cuerpos Intermedios	18
Capítulo II. Sistema Electoral Mexicano	20
A. Raíces del Sistema Electoral Mexicano	20
B. Costo de las elecciones	28
C. Fundamento Constitucional	30
D. Presidencia del Lic. Ernesto Zedillo Ponce De León	32
E. Reformas electorales en México y Jurisprudencias del TRIFE	39
F. El principio de igualdad ante la Ley y la Extraterritorialidad de la Ley	52
G. Conclusiones sobre los efectos en las Definiciones y principios aplicables en materia electoral por la implantación	

del Voto en el extranjero	63
H. Instrumentación del IFE para el 2012	64
I. Organización de las elecciones	68
J. La mayoría absoluta y relativa	72
K. Representación proporcional	74
Capítulo III. Derecho electoral en otros países	77
A. Sistema Español	77
1. El Electorado	79
B. Una corriente en contra	85
1. Voto electrónico y seguridad: una difícil armonización	85
2. Identidad en las computadoras	88
3. Desarrollo de los sistemas de seguridad para software y hardware	90
4. Problemas en relación con el cifrado del sufragio	93
C. Caso Estados Unidos de Norteamérica	98
1. Diferentes tecnologías de voto electrónico	98
2. Definición de los sistemas	105
3. Análisis de los problemas con el voto presencial y remoto	107
4. Arquitecturas de tres niveles: tres problemas de seguridad	112
Capítulo IV. Derecho al Voto Electrónico	115
A. Antecedentes en Europa. Características	115
B. Voto electrónico en Europa	119
C. Atributos del e-voting, e-vote, point & vote	199
D. Prototipos de e voto	124
E. Riesgos del e-voto	126

Capítulo V. Democracia Digital o Telemática.	
Hacia un nuevo reto político	128
A. Ruptura con la política tradicional	128
B. Actores Políticos	131
C. La Democracia web	136
D. Meta democracia	138
Capítulo VI. Antecedentes del voto electrónico en México	140
A. Origen	140
B. Reformas electorales	145
C. Procedimiento electoral electrónico	
convencional	148
1. Registro de candidaturas	150
2. Propaganda	151
3. Proceso electoral ordinario	152
4. Las elecciones	153
5. Reformas electorales de 1990	159
Capítulo VII. Tecnificación electoral	163
A. Países que aceptan el voto nacional en el	
Extranjero	163
1. Realidades y ventajas del e- voto	164
B. Universalidad del voto	166
C. Implantación del voto en el extranjero	167
D. Votación en casilla o correo	170
1. Casilla en el extranjero	170
2. Voto por correo en el extranjero	173
Capitulo VIII. Voto de los Mexicanos en el extranjero	175

A. Valoración de las Comisiones Unidas	175
B. Jurisprudencias del TRIFEPJF en el Extranjero	182
1. El principio de igualdad ante la Ley	186
2. Ley procesal en el principio que rige al espacio	194
3. Estimación de votantes mexicanos	200
4. Efectos electorales del Voto extranjero	203
5. Sociología del votante mexicano en el extranjero	206
Capítulo IX. Experiencia del voto electrónico en Coahuila	210
A. Procedimiento	210
B. Innovación política y electrónica	212
1. La urna electrónica	217
C. Otros casos de votaciones electrónicas	218
Capítulo X. Comportamiento del e-votomex	223
A. ¿Quiénes y por quién votaron en el extranjero?	227
B. Encuestas	229
C. Elecciones 2012. Resultados por candidato en México	232
D. Voto de mexicanos radicados en el extranjero	233
Capítulo XI. Propuesta del Voto por internet para votar desde el extranjero	236
A. Antecedentes tecnológicos	237
1. Antecedentes Legislativos en México	238
2. Diferentes acepciones	240
B. Sistemas de Votación Electrónica	241
1. Tipos de sistemas	244

2. Diversos tipos de dispositivos de captación de votos	245
C. Implementación del Voto Electrónico	247
D. Ventajas y Desventajas	250
1. Ventajas	250
2. Desventajas	251
E. Propuestas	252
Conclusiones	254
Bibliografía	257
Anexos.	267
Anexo 1	
Ley Electoral del Estado de Coahuila	267
Anexo 2	
Recomendación 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre los estándares legales, Procedimentales y técnicos de los sistemas de Votación electrónica (Estrasburgo, 30 de setiembre de 2004)	287

Abreviaturas

ACM	Association Computer Machines
CE	Comercio Exterior. Revista
CIAME	Centro de Investigación mexico-americano
CAE	Commission Assistants of Election
CEE-NL	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
CNN-REPORT	National Noticie Center Reportead
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
COLEF	Colegio de la Frontera
E2E	Sistems Voting de Punta del Cabo. Procedimiento
ES&S	Eleccion Solutions & Sistems
EU	Estados Unidos de Norteamérica
e-votemex	Voto electrónico de mexicanos en el extranjero
e-voting	Voto electrónico
e-democracy.org	Consejo Mundial para la Democracia
FDyC	Facultad de Derecho y Criminología
FLACSO.	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
IEPECC	Instituto Electoral y de Participacion Ciudadana de Coahuila
IFE	Instituto Federal Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
MEX	México
NEX	Nexos. Rev. Sociedad, Ciencia y Literatura
NIST	National Institute of Standars Technological Sistems
NOTIMEX.	Agencia Mexicana de noticias
ONU	Organización de Naciones Unidas
ORG	Open Rights Groups. Inglaterra
RCE	Open Rights Groups, Alemania
RUK.	Open Rights Groups. Hermandad Mexicana en Alemania
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SVP	Solution Voting Problems o Voting Machines Problems
TICs	Tecnologías de Información y Comunicación
UAC	Universidad Autónoma de Coahuila
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León
UNAM	Universidad Autónoma de México
VVPAT	Comprobante de Auditoría de papel verificado
WCB	Observador Ciudadano de Cómputos.

Introducción

A raíz de la iniciativa de ley que presentó el entonces presidente Vicente Fox al Congreso de la Unión, con el objeto de instrumentar e implementar los mecanismos que facilitarían el voto de los mexicanos en el extranjero en el 2004, pues se tenía referencias como una necesidad de que en este sector había que recoger opiniones informales. En ese entonces, tuvimos la oportunidad de acercarnos al tema concretamente del voto con nuestros connacionales lo cual implicaba una perspectiva más analítica, es decir, empleando metodologías como la percepción pública, opinión, encuesta con el objetivo de conseguir una proyección estadística amplia, el producto de este trabajo fue interesar al Gobierno de Coahuila y al Instituto de Participación Ciudadana de Coahuila y la Universidad Autónoma de Nuevo León para publicar *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*.¹

Ese mismo año, por primera vez en la historia de los comicios electorales para presidente se abrió la posibilidad de presionar para crear un nuevo modelo político, en un contexto totalmente diferente más mediático que acelerara una posible reforma a la ley migratoria de parte de los E. U. A pesar de que los mexicanos residentes en el extranjero significan un número importante de votantes potenciales, desde entonces, los republicanos como los demócratas aprovechan esta alternancia, de tal manera que el voto latino es objeto de estudio económico, político y académico.

¹ López Macías, Jesús Gerardo. *Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Ed. Gobierno de Coahuila. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, UANL y UAC. 2004.

Ofreció además, la posibilidad de influir en el seno de ambos congresos sobre ciertas problemáticas de los ciudadanos de origen mexicano. El voto hispano, concretamente del mexicano, bajo ciertas preferencias políticas, sigue creciendo su impacto social, educativo y en derechos humanos, entre otros asuntos. Los últimos 12 años México ha vivido la alternancia pacífica y la posibilidad de transitar del PRI, partido político que por más de setenta años fue dominante en el poder, en las elecciones del 2000, su oposición, el PAN, ganó la elecciones causando gran expectativa de cambio social, sin embargo en las elecciones del 2012, como veremos, el corporativismo vuelve a sentar su dominio en el país para los próximos seis años.

Estas propuestas mantienen en suspenso la opinión pública y a quienes tratan de aproximarse a estudiar las elecciones presidenciales del 2012 en México porque sus resultados han tenido un perfil interesante e innovador para los mexicanos en general y los residentes en E.U y en otros países del continente. Sea porque a partir ésta otra alternancia, ahora con el Lic. Enrique Peña Nieto, el poder tendrá, necesariamente que ofrecer correlaciones distintas, estrategias, en el caso del voto de mexicanos en el extranjero poniendo a prueba esta fórmula.

Esto nos permite establecer la siguiente hipótesis: si a mayor tecnificación, registro y ampliación del padrón electoral de mexicanos en el extranjero, aumentará la posibilidad de instalar el voto electrónico con tendencia hacia una democracia-web.

Para llegar a comprobar o rechazar tal postulado, independientemente de que emplearemos el método empírico deductivo, documental con análisis crítico propositivo. Tenemos que esperar un nuevo proceso electoral y definir los actores que intervienen.

Ahora, hay un cambio en el tipo de votantes pues está mucho más mediatizado, requiere manejo de información verídica, velocidad de resultados. Las mismas campañas, se sostienen debido a una enorme infraestructura electrónica, ésta alternancia en la política mexicana fue gracias a la consolidación de instituciones como el Instituto Federal Electoral, IFE, el Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI, Hacienda Pública, Secretaría de Gobernación, dando significado a las nuevas reglas del juego electoral.

El trabajo que presentamos, tiene muchas vertientes: Como fenómeno socio-político multifactorial se justifica precisamente por la tendencia de crecimiento demográfico de los hispanos en los EU. La participación globalizadora de empresas que tienen connacionales en más de 47 países. El empleo de las redes sociales y el surgimiento de grupos efímeros que intentaron ponderar su inconformidad. Como aspecto demográfico, los millones de habitantes distribuidos en todo el territorio, en la mayoría de los casos no viene a ser motivo de orgullo, sino producto de políticas equivocadas y vacíos en el trabajo y distribución de riqueza que tenemos.

Como el incremento en la cantidad de intercambios de productos lícitos e ilícitos entre ambos países, variables indeterminadas que tomaron partido en las elecciones presidenciales del 2012, no se puede descartar un posible efecto porque son parte de la creciente necesidad participación política de todos los votantes, sean a distancia, locales, en forma tradicional o vía electrónica. Esta experiencia, a nuestro juicio, tiende a un nuevo concepto de política, una democracia controlada dirigida a distancia, una zona geográficamente uniforme cuya tensión se deriva de push and in factors.

Algunos autores como Valadés o Carpizo, consideran que los ciudadanos radicados legalmente en los EU, ostentan una doble nacionalidad por tanto anulan sus derechos. Consideramos todo lo contrario, pues son trabajadores que por diversas razones sociales, emigran al extranjero, el sistema jurídico mexicano, el IFE y sus instituciones deben no solo preservar, sino defender y proteger sus derechos. El debate que plantea el Dr. Jorge Carpizo,² de que el voto de los mexicanos en el extranjero implica desarrollar un sistema electoral a distancia con una credencialización, padrón y estructura que aun no reúne el Instituto Federal Electora que garantice y asegure con certeza la veracidad del voto no se puede asegurar que la información y lealtad hacia nuestro país sea controlable por medio de un voto que indique realmente la pluralidad de una democracia.

Sostiene que aún existe en la sociedad mexicana una crisis de identidad reñida con aspectos de contenido moral y sociológico y al igual que el Dr. Diego Valadés,³ afirma que el sufragio extranjero puede marcar una diferencia en cuanto que los votos de connacionales carecen de una visión real así como de información adecuada para una afectación política.

Las reglas del juego político del 2006 a la fecha han cambiado y como en casi todos los procesos sociales que impliquen grandes decisiones, siempre las minorías étnicas han alzado su voz e influyen política y económicamente desde sus comunidades llámese otomíes, huicholes, mazatecos, mixtecos, nahuas pues la corriente hispana que vive en E.U.

² Carpizo, Jorge y Diego Valadés. El voto de los mexicanos en el extranjero. UNAM. México, 1998, p. 118.

³ Ídem. Valadés, Diego. Consideraciones Constitucionales. p.38. Ambos autores publican sus reflexiones en distintos diarios. Su tesis central coincide que los mexicanos que quedan entre ambas fronteras después de la Independencia, después en 1848 con el Tratado de Guadalupe y la influencia de los mexicanos después de las dos guerras mundiales en la sociedad norteamericana. Concluyen que hay dos considerandos para tomar en cuenta su voto, uno político y otro moral. Sin embargo, insisten con todo el respeto que me merecen los mexicanos en el extranjero, no coincido con que se les permita votar fuera de México. p. 23.

también ha tejido redes sociales e informan de sus derechos en más de 1300 organizaciones orientadas a trabajadores de la industria, comerciantes, transportistas, comunicaciones, milicia, seguridad, hospitales, mantenimiento, profesores, centros universitarios, de capacitación, extensas comunidades y sus familiares se sirven de estos productos.

Son ciudadanos que pagan impuestos, mandan remesas siendo la segunda entrada de divisas al país y a pesar de todo se les quiere discriminar cuando acuden a votar. Porque el gobierno de los E.U. reconoce su peso político solo durante las campañas, pero no hay reforma migratoria. Porque en México ya fueron olvidados, no tienen representación parlamentaria, no están en el Plan Nacional de Desarrollo o en alguna política pública. Como decíamos, en tiempos de elecciones el voto hispano cobra relevancia y en EU, su importancia es determinante para candidatos a diversos cargos.

Este tema no es nada nuevo, nos viene desde antes de la Independencia y siempre se ha puesto en la mesa de debates pero el inconveniente es que ahora, citando a los académicos, están fuera de la realidad porque no es un privilegio, ni un goce o un honor el votar. Es una garantía individual, solventada y protegida por la Carta Fundamental de los derechos humanos y que los residentes mexicanos en E. U. están haciendo valer como derecho fundamental y constitucional, sino como perspectiva más amplia a la problemática social de la zona estratégica.

Moralmente no son ciudadanos de segunda a pesar de que se piense que un padrón de mexicanos en el extranjero pueda desencadenar la posible deportación sistemática. Generalmente en las campañas electorales, en ambos países, hay una fuerte tendencia a elevar todos los consumos, pues los grupos sociales entran en crisis dado a la cantidad de información que emiten los medios, la ansiedad que provoca su estancia ligado a las

cuestiones existenciales propias más los rumores causan una montaña de especulaciones, un espectáculo electoral que muchas veces no importan las propuestas, ni los proyectos, mucho menos los candidatos, sino la continuidad o modificación de los actores en política.

Observamos que las campañas mediáticas tienen impacto en fondo y forma. En la primera muchos se guían por la forma: por la mirada, unos ojos bonitos, pestañas grandes, tipo de sonrisa, la piel, el peinado o la ropa.

Otros por el fondo a pesar de que los discursos sean los mismos desde hace 100 años destacando la soberanía, la inseguridad, economía, salud, educación, trabajo y vivienda. La investigación que presento, se asoma a una parte de los problemas que viven los mexicanos en el extranjero desde la perspectiva sociopolítica y presenta las preferencias subjetivas u objetivas del votante mexicano en el extranjero.

Más aún, el diseño electoral presiona al votante, sin importar raza, credo, antecedentes, clase social, género, edad, destreza u conocimiento. Su decisión vendrá a resolver casi por magia todos los problemas que le aquejan a él y la sociedad. Aunque sean problemas ancestrales imposibles de solucionar con discursos pues las elecciones se basan en la ignorancia colectiva. El sistema puso andar la maquinaria en las elecciones presidenciales y elevó toda la estructura institucional hacía algo nuevo y a la vez viejo: una esperanza de cambio. Esa es la clave de las campañas políticas, siempre sosteniendo un cambio de por medio. Fenómeno cíclico, método pernicioso si se quiere.

A lo mucho se reinventan los eslogan de pasillo como: nueva fórmula, está amarrado, operación mapache o carrusel de votos, la caballada está flaca o carro

completo o la famosa ley de Herodes.⁴ Ahora tenemos palabras como daños colaterales, narco política, guerra contra el crimen organizado, los amigos de y otras la figuras de la ciberpolítica en dominios ajenos a las leyes del IFE, que no pudo sujetar o acotar al grupo soy123, diseñado para infringir las leyes, en un espacio que no es de nadie y cuyos medios, contenidos intentaron orientar la campaña. Estas propuestas mantuvieron en suspenso a la opinión pública y a quienes trataron de aproximarse pues las elecciones presidenciales del 2012 en México han sido académicamente interesantes para los E.U y otros países del continente. Porque a partir de la decisión tomada se darían nuevas correlaciones, estrategias de la geopolítica le dará significado al aparato que sostuvo el espectáculo a costa del embate por internet y habría que estar alineado a la economía dominante.

Como vemos, los mexicanos son la minoría más numerosa, se expande en todo el territorio de los E.U., América latina y Europa, existen grupos, hermandades y las formas de comunicación son inmediatas por la vía electrónica, de hecho para comprobar el postulado anteriormente expuesto, el trabajo del método deductivo, documental y crítico confirma que la tendencia del uso de tecnología, aumentó el volumen de votantes comparando los procesos electorales del 2006 al 2012.

En la primera parte veremos la evolución en retrospectiva que nos permita conocer los orígenes del voto en algunas de las grandes civilizaciones. En seguida veremos las primeras elecciones postales en los distintos sistemas electorales para llegar al formato mexicano desde la primera convocatoria en 1809 para elegir a diputados en las Cortes de

⁴ En los años 40 y 60s los periódicos usaban estos términos de la cultura política popular, ahora leemos: Turismo Electoral. El TRIFE Reconoce que existe en el estado de Veracruz el fenómeno TE. La modalidad se viene dando desde el proceso de credencialización en casi todos los estados fronterizos y consiste en registrarse en una entidad y próximo a elecciones y cambiar de domicilio hacia otra, entidad para tener dos o más residencias. Milenio: (290112)

Cádiz, España, en 1812 en la que aparece Fray Servando Teresa de Mier representando a Veracruz,⁵ en el siglo XIX y el comportamiento en el siglo XX con la Constitución d 1917, el derecho al voto de la mujer en 1953 y las propuestas a favor y en contra del voto electrónico por la vía internet o la credencialización con chip con información confidencial.

El procesos electrónico requiere de una reordenación, vigilancia y adecuación mundial, es una tecnología, como todas, globalmente ineludible y personal.⁶

Como hemos mencionado cada proceso electoral implica una crisis social, económica y política, además dado que los sectores se están reacomodando y porque la población se ve forzada a enfrentar un nuevo paso a la globalización, los fenómenos donde una pieza impacta la otra, afecto dominó, cascada, tequila o casa blanca, pueden causar una enorme crisis financiera y política. Y porque tanto los E.U como México están tan encarnados sus distintos procesos, cada votación involucra muchos intereses y la tecnología, por ejemplo del siglo XVIII produce una nueva en las próximas. Ahora las elecciones son mecanismos complejos que tiene la finalidad de evitar riesgos de impacto mundial.

⁵ Cossío, David Alberto, Obras completas J. Cantú Leal. Monterrey, N. L. 1925. Tomo IV, p.30-35

⁶ Con el inicio de las computadoras desde 1985 ya se hablaba de sistemas aplicados al voto electrónico y en 1998 fueron instalados los primeros componentes en países europeos que según un dictamen de la Comisión ETKV de Alemania “se pueden ofrecer soluciones que permitan a los votantes verificar si sus votos han sido registrados y contados con cálculos matemáticos. Pueden aliviar preocupaciones respecto a votos registrados incorrectamente. Una forma de mitigar esa preocupación podría ser permitir a los votantes verificar cómo han votado, con algún tipo de recibo electrónico, firmado por la autoridad electoral mediante una firma digital pues, cualquier sistema de verificación que no pueda garantizar el anonimato de la elección del votante puede producir intimidación o la venta de este. (<http://elvotoelectronico.com>)

La importancia no radica del todo en la participación ciudadana, ni en disolver progresivamente las fronteras conceptuales, la distancia tecnológica, tampoco en soberanías o partidos políticos, ni si quiera que el voto electrónico aumentará la velocidad, veracidad y fiabilidad, brinde comodidad, fácil manejo, bajo costo o amplíe la perspectiva del marco jurídico constitucional. Tampoco modificar las leyes, documentos básicos, disminuir la discriminación, deportación, comercio ilícito o crímenes.

No, lo verdaderamente importante, además de todo lo anterior, es generar una comunidad ideológicamente uniforme y acorde a un tipo de democracia económicamente viable. El voto de los mexicanos en el extranjero, es un voto pedagógico con profunda historia y manda un mensaje a todos los países del continente, de que a pesar de amenazas, de que no se tome en cuenta su verdadera magnitud, es un voto de enseñanza colectiva, trabajo, resistencia, cultura y tiene repercusiones al futuro. Si logramos capturar e identificar como problema central la percepción de confiabilidad en ese sentido estableceríamos un precedente pues con el compromiso de contribuir a mejorar el país recogeríamos las opiniones que tienen los mexicanos en el extranjero para mejorar el futuro latino.

Pues entre más y mejor información que tenga el votante se reducen las posibilidades de corrupción electoral, votos de castigo, votos nulos, fraudes electorales, caídas de sistema. Evitar todo lo que produzca depresión social y aumentar la motivación, productividad. Ninguno de los dos gobiernos tiene el derecho de erosionar la identidad en aras de una falsa justicia. La perspectiva académica no solo se tratar de servir a los compatriotas que viven en circunstancias muchas veces difíciles de pobreza, racismo, discriminación, sino también hacer una aportación y una reflexión profunda, con método,

proponiendo reformas que puedan servir de modelo para aplicar en otras entidades y que en este caso sería una satisfacción que servirá de punto de referencia para enmarcar políticas públicas electorales en distintas elecciones regionales como fue el caso de Coahuila.

Como estudiante del doctorado en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Padre de familia y ciudadano que vota; considero una gran oportunidad el participar con este trabajo.

Así se lo he expresado a mi esposa Ruby, a quien agradezco su comprensión y apoyo a pesar de restarles preciosos momentos a ella y a mis hijas. Aún así, sigo insistiendo, hoy más que nunca, de lo importante que es trabajar por y para México. Estas y otras razones son suficientes para avanzar y concluir mis estudios de Doctor en Derecho. Desde luego, no ha sido fácil, pues no he dedicado el tiempo completo que requiere de dedicación, lectura y muchas horas de trabajo que solo se hace con disciplina. Nada de esto hubiera sido posible sin la valiosa orientación del Dr. Ismael Rodríguez Campos director de tesis a quien estoy profundamente agradecido, por sus consejos, por ser tan humano y por sus orientaciones al señalarme una y otra vez mis errores y tratar de hacer el planteamiento correcto y ordenado de ideas.

Muy especialmente tengo que mencionar al Director de la Facultad de Derecho y Criminología Dr. José Luis Prado Maillard, al H. Comité Doctoral, a mis maestros y compañeros. Por último y no por eso menos importante, la investigación tiene pertinencia y participación social en la Visión 2020, propuesta por el Rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Dr. Jesús Ancer Rodríguez.

De tal manera que, uno de los objetivos primordiales es vincular los estudios de derecho en materia electoral con el proceso del voto extranjero de los mexicanos experiencia adquirida en el trayecto profesional. A sabiendas de que las futuras elecciones, la participación social con tendencias a fortalecer la democracia es un franco reconocimiento al cambio en el proceso del voto de la vía tradicional a la electrónica.

México cuenta con un buen sistema organizador de elecciones (IFE) pero aún así es perfectible en ciertos aspectos como actualización del padrón electoral de residentes, inmigrantes trabajadores, credencialización, acotaciones técnicas e insistir en un cambio de mentalidad.

el formato de los partidos políticos, pendientes que han quedado de manifiesto pero que, aún así, el Instituto Federal Electoral Mexicano sigue siendo uno de los mejores institutos políticos del Mundo reconocido por lograr una alternancia pacífica en el poder.⁷

⁷ Grupos tales como el Open Rights Group del Reino Unido (UK) reconocen nuestros procesos internos pero alegan que faltan más ensayos en países de América, pues sus procedimientos de auditoría aún son inadecuados e insuficientes con atención especial al sistema por ser su diseño. El proceso de votación electrónica pronostica elecciones abiertas con un mínimo error y fraude electoral, aunque el ciudadano no pueda controlar los pasos de su elección, al sistema le será muy difícil acreditar plenamente un fraude. El Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST, por sus siglas en inglés) ha argumentado: la impotencia de la arquitectura del derecho electoral, independiente de sus registros electrónicos puede convertir en una pobre elección si el entorno en el que se detectan errores y fraudes fundamentales no se corrige a tiempo y es cierto, es un desafío enorme para cualquier máquina de votación asegurar que los votos fueron registrados como fueron emitidos y escrutados como fueron registrados.” A nuestro juicio, cuando se hacía por papeletas los sistemas de votación no documentaba y podía orientar la votación en el sentido que se quisiera, y aunque progresivamente se fueron incorporando sistemas de vigilancia y auditoría no solucionaban el problema pues frecuentemente era dominado por el gobierno. “Verificación Independiente” fue el caso de México en los 70 años de dominio antes de que existiera el IFE que ha venido incorporando tecnologías para asegurar a los votantes que su voto fue emitido correctamente, además de proveer medios para auditar, incluso, algunos sistemas incluyen tecnologías tales como la criptografía, matemática, el papel oficial, verificación visual y dactilar. Al respecto la Dra. Rebecca Mercuri, creadora del concepto de Comprobante de Auditoría de Papel Verificado por el Votante (VVPAT, en inglés) describe su disertación Doctoral, (2000) sobre el sistema de papeleta básica verificable por el votante, propone responder la pregunta sobre la auditabilidad haciendo que la máquina de votar imprima una papeleta de papel u otro facsímil de papel que pueda ser verificado visualmente por el votante antes de que éste ingrese a una locación segura. En

Otro objetivo es estudiar el comportamiento de los votantes (el voto de los mexicanos en el extranjero) si existe algún tipo de resistencia cultural entre el voto por correo a las opiniones vertidas por las redes sociales. Presentar las variables de capacidad, competitividad e influencia que tendrá el voto en cuestiones como: género, edad, escolaridad, entidad donde radica, trabajo; plantea la posibilidad de una alternancia no solo de partido o ideología sino de tecnología sin fronteras.

Por ejemplo el que se haya implicado a una mujer como candidata a presidente de la República causó mayor impacto entre los votantes en general y en particular las mujeres mexicanas en el extranjero. Es, sin duda, una perspectiva que ya comparten otras naciones suramericanas que han cambiado su discurso ideológico, de políticas públicas, de participación social y de género. No había antecedente en México y fue un caso inédito, sin embargo, situándonos en un enfoque objetivo, crítico constructivista tenemos que ver la posibilidad real de romper el pacto de estabilidad. Ante tal circunstancia sería, como tema pendiente, conocer la opinión de mexicanos que radican en el extranjero.

Preguntar por ejemplo: cuál es su percepción de la violencia o guerra contra el crimen organizado y las bandas del narco. Qué opciones proponen o si el frente femenino se hace sentir en el seno familiar, como tratan el tema en las escuelas, iglesias y organizaciones. El voto subjetivo, de castigo, comprado influirá en los resultados finales, en sus futuros éxitos o fracasos. Tenemos que estar alertas y esa es la propuesta porque a

consecuencia, a esto se le llama el "Método Mercuri", que aplica en el votante una realidad electrónica y que el aparato electoral de los E.U. lo aplica en la actualidad.

(<http://formulariomercuri/verificaciondevotantes/elecionesde/>12012).

partir de las elecciones del 2012 se abre un parte aguas político y a pesar de que se piense que es un error abrir el voto a mexicanos en el extranjero tiene más ventajas que riesgos para los partidos, el sistema y el Estado.

Dentro de los inconvenientes que vemos para la realización sería la escasa bibliografía concretamente sobre el voto electrónico, cabe mencionar los trabajos de autores de la talla de Phillips, K. the politics of Rich and poor wealth band the american electorate. Para las elecciones de Estados Unidos. De la Garza Luis, estudia el Voto electrónico por Internet en Madrid. Por su parte Rosanvallon P. consagra el sufragio universal como parte de la globalización desde París. Canton, D. analiza las elecciones en Buenos Aires, Argentina y Nervega publicó el votorum simplilum.

Acudiremos a la bibliografía de autores nacionales es caso de Pablo González Casanova, Jorge Alcocer. Estudiamos las tesis del Dr. Jorge Carpizo, Luis Carlos Ugalde, Diego Valadés, Jorge Bustamante, Víctor Espinoza Valle, y José. Woldemberg, así como los estudios Binacionales México-Estados Unidos, la SEGOB, INEGI, ONU, COLEF, FLACSO, CIAME, entre otros.

J G L M

Capítulo I. Representación Política y Voto en México

A. Antecedentes.

Cuando llega el momento de la decisión electoral, la democracia se precipita en una clase de incertidumbre aceptada socialmente. Las elecciones son auténticas cuando su resultado no es conocido de antemano y, por lo tanto, nadie alberga certezas absolutas. En cambio una vez conocidos vencedores y vencidos es necesario alcanzar exactamente lo opuesto: una certeza social absoluta en los resultados. Procesos electorales imparciales y justos suponen, pues, incertidumbre y certidumbre, condiciones que proporcionan a los vencedores un primer quantum de legitimidad con el cual, una vez en el poder, preservan la gobernabilidad.

Sin embargo, la legitimidad derivada de las votaciones no basta por sí misma para garantizar la gobernabilidad. Según autores como Duverger¹ y como Sartori² ha demostrado que los sistemas políticos necesitan otro quantum de legitimidad que se consigue, por un lado, en el ámbito de la representatividad, cuando las fuerzas políticas quedan representadas en los órganos del Estado, como dice Nohlen, cuando los votos se convierten en escaños, de la mejor manera posible.³ Por otro lado la legitimidad también se adquiere en el ámbito del sistema político, es decir, aquel en que se forman los poderes públicos y se relacionan entre sí.

Las formas de producir la legitimidad no están defendidas en ninguna parte desde el principio. No hay recetas que garanticen, de una vez por todas, los mejores resultados y la

¹ Duverger. Maurice. Los partidos políticos. México, FCE.1957.

² Sartori. Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México, FCE. 1994.

³ Nohlen. Dieter. Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral. México. UNAM. 1993. Pág. 23.

respuesta a los infinitos problemas de la organización del poder público. Los sistemas electorales, de representación y de formación y relación entre los poderes, los tres ámbitos de donde emana la legitimidad, son resultado de la investigación, la reflexión, el diseño de procedimientos y su negociación, del sometimiento a la prueba de la realidad de las formas diseñadas o de reformas mas o menos constantes y más o menos radicales. En la medida en que transitamos hacia la democracia en América Latina, se ha puesto de manifiesto como nunca la necesidad de idear nuevas formas de funcionamiento de los sistemas políticos. Nos enfrentamos en otras palabras, a la necesidad de ejercitar lo que se llama ingeniería constitucional, el diseño de las leyes y modos de funcionamiento del sistema político más adecuado y eficiente.⁴

El transito a la democracia se ha dificultado en América Latina en la medida en que ha gravitado sobre nosotros el presidencialismo su predominio ha sido decisivo en la organización de los sistemas políticos y nos ha mantenido entrampados en la discusión de la manera en que pueden conquistarse la legitimidad y la gobernabilidad en dos de los ámbitos mencionados: el de la representatividad y el de la relación entre los poderes públicos. Tal pareciera que la legitimidad que suministra un parlamento representativo se opusiera a la gobernabilidad proporcionad por un ejecutivo poderoso.

Los reformadores políticos de América Latina han privilegiado desde el siglo pasado la representatividad por encima de la gobernabilidad. A excepción de dos países, la totalidad de los latinoamericanos tienen sistemas de representación proporcional. Aún más, si

⁴ Pérez Fernández. Germán. La gobernabilidad en México, una materia de ingeniería constitucional. La Cámara de diputados en México. Ed. Porrúa. 2000. Pág. 1.

atendemos a la clasificación de Nohlen,⁵ el sistema dominante es el de la representación proporcional. En cambio en, en Europa, salvo Alemania e Italia, la sobrerrepresentación es lo más común.

En México, la celebre y denostada “cláusula de gobernabilidad” del sexenio de Carlos Salinas fijaba una sobrerrepresentación de 16 por ciento (cláusula que, a decir verdad, fue más bien un mito, pues nunca se aplicó). Nada atractiva nos habría resultado la sobrerrepresentación del sistema francés, que ha alcanzado 24.9 por ciento, o la del legislativo español que, pese a practicar un procedimiento proporcional, ha tenido sobrerrepresentaciones más altas que 18 por ciento en razón de las dimensiones irregulares de sus circunscripciones.⁶

La aceptación de altos niveles de sobrerrepresentación en democracias antiguas o recientes indica que:

- no hay razones lógicas o éticas válidas para sostener que el sistema de representación proporcional es superior al uninominal.
- Que el dilema entre uno y otro reside en el grado en que la sociedad los acepta y en renuncia de los actores políticos a toda clase de posiciones irreductibles y maximalistas.

Es decir, la admisión de un sistema de representación tiene que ver con la cultura o la historia política, tanto como con la estructura constitucional y legal de un país determinado.

⁵ Ibidem, pp. 43

⁶ Pedro Aguirre. Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados. México 1993. Trazos. Pág. 462

B. Cuatro formas de conciliar la Representatividad con la Gobernabilidad.

Siguiendo con la exposición, retomamos al Dr. Aguilera Portales, “En el mundo se han practicado cuando menos cuatro formas generalizadas de conciliar la búsqueda de la representatividad con la gobernabilidad:

En primer lugar los sistemas parlamentarios difícilmente son puros. Los hay que, aunque comparten el propósito de aplicar formas de representación de estricta equivalencia entre los votos y los escaños, de hecho practican sistemas más flexibles. El inglés utiliza la representación electoral abiertamente uninominal. Otros sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, no obstante que combinan distritos uninominales con plurinominales o finalmente de representación proporcional en su conjunto. Tales son los casos de Alemania e Italia. Finalmente países como Holanda, Bélgica o Dinamarca tienen sistemas totalmente proporcionales, aun cuando todos utilizan formas de asignación como la D Hondt que otorga una sobrerrepresentación a los partidos con mayor votación y castiga a los partidos pequeños. Si bien los sistemas parlamentarios la sobrerrepresentación política no es esencial para la gobernabilidad, es un hecho que el método más adecuado es el de la representación proporcional, tal como se utiliza en la mayoría de esos sistemas.⁷

Por el contrario, en los sistemas presidencialistas clásicos, con Estados Unidos a la cabeza, el sistema político tiende a funcionar mejor con representación uninominal. La razón es, en primer término, que para su óptimo funcionamiento deben evitarse gobiernos divididos y en riesgo de ingobernabilidad. Un sistema presidencial con representación proporcional planteará sin duda dificultades de gobierno al ejecutivo, por lo que autores

⁷ *Ibíd.* Pág. 6

como Linz recomiendan en América Latina cambiar la forma de representación presidencial por la parlamentaria.⁸

Es indispensable tomar en cuenta el subsistema de partidos que produce un sistema político. En México contamos con un multipartidismo moderado que potencialmente conduce a que ninguno de los partidos consiga la mayoría absoluta de los escaños, lo que significa una alta probabilidad de tener gobiernos divididos. La experiencia de Estados Unidos, o hasta hace poco la de Uruguay, entre otros, afirma que sistemas presidencialistas funcionan mejor con sistemas bipartidistas, cuyo resultado frecuente es la obtención de mayorías, que con sistemas multipartidistas.⁹

Muchos países toman como último recurso para evitar la ingobernabilidad en gobiernos divididos, la introducción de cláusulas de salvaguarda, consistentes en que, en caso de desacuerdos graves, se ponen en marcha automáticamente medidas que aseguran la continuidad de las acciones de gobierno. El PAN propuso en 1996 una iniciativa de ley en la que se establecía que, de no aprobarse la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, entrarían en vigor los del año inmediato anterior. Con tales salvaguardas se evita que, por una diferencia política entre partidos inflexibles, se paralice la obra pública, que los maestros y los médicos dejen de percibir sus salarios o que los enfermos no reciban atención.¹⁰

⁸ J. Juan Linz. "Presidential o Parliamentary democracy. Does It Make a Difference", Comparative perspectives, vol. 1. The Johns Hopkins University Press. Pág. . 87.

⁹ Germán Pérez Fernández. La gobernabilidad en México, una materia de ingeniería constitucional. La Cámara de diputados en México. Ed. Porrúa. 2000. Pág. 9.

¹⁰ *Ibidem*. Pág. 11.

Contrastando lo ideal y lo irreal, en el siguiente cuadro de resumen se muestra qué tanto ayuda una buena estructura constitucional en la conservación de la gobernabilidad en México.

Ideal presidencialista	Actualidad mexicana
-Sobrerrepresentación amplia	-Sobrerrepresentación limitada(8%)
-Sistema de representación uninominal dominante proporcional	-Sistema de representación proporcional
-Sistema bipartidista.	-Sistema multipartidista.
-Sistema de partidos flexible con reelección y votación secreta	-Sistema de partidos rígido sin reelección directa y con votación nominal.
-Sistema con tradición de negociación y coaliciones.	-Sistema sin tradición de negociación ni Coaliciones.
-Sistemas con cláusulas de salvaguarda	-Sistema sin cláusulas de salvaguarda.

Fuente. La cámara de Diputados en México. Porrúa. Primera edición. 2000. Pág. 11.

México ha tenido una presidencia particularmente fuerte, clientelar, basada en una política no lejana del caudillismo. Aunque con alternancia de gobierno en el año 2000 y 2006, no superamos el sistema cuasi-plurinominal y con sobrerrepresentación limitada. La política electoral cede su lugar a la técnica y la administración electorales. Ahora tenemos mejor garantizadas la incertidumbre inicial antes de entrar a la casilla y la certidumbre final en el momento en que se emiten los resultados.

Es necesario ahora dirigir los esfuerzos a la ingeniería constitucional de la representatividad y las relaciones entre los poderes . Tal vez sea este el tránsito más difícil,

pero es la lógica del sistema de representación la que nos colocará finalmente en la normalidad democrática.

C. Transición Democrática

Para el Dr. Rafael Aguilera Portales, las situaciones de cambio y transición democrática pasan por una coyuntura crítica e inestable, donde los sistemas políticos están en una situación permanente al borde de crisis de gobernabilidad.¹¹

Es necesaria la búsqueda de alternativas para solucionar los problemas de la gobernabilidad democrática en América Latina. El Dr. Aguilera Portales comenta que el desafío de la consolidación democrática es un problema muy complejo, no exento de ambivalencias y contradicciones. Las elecciones políticas representan una excelente oportunidad para la expresión popular y la participación ciudadana.¹²

Me parece acertado el comentario del Dr. Aguilera Portales cuando afirma que la legitimidad democrática de un sistema político requiere renovarse diariamente a través del grado de participación, confianza y evaluación crítica de los ciudadanos. La democracia electoral es insuficiente por sí sola para cohesionar a toda una sociedad.

La construcción de la democracia y de una cultura política constitucional requiere no solo de nuevas instituciones y prácticas políticas sino también de la construcción de nuevos consensos, prácticas, actitudes y símbolos políticos en torno a valores constitucionales como la igualdad, la justicia, la solidaridad, la libertad.

¹¹ Aguilera Portales Rafael Enrique. Ciudadanía y Participación Política en el Estado Democrático y Social. Ed. Porrúa. México, 2010. Pág. 44.

¹² Idem. Pág. 44.

El Dr. Aguilera cierra este tema confirmando que la esfera política esta fuertemente deteriorada debido a las prácticas históricas de nepotismo, clientelismo, favoritismo, prebendas, regresiones autoritarias, malversaciones y corruptelas. Esto nos conduce a una profunda desigualdad social, esto contribuye a un grave déficit de integración ciudadana (concepto manejado por Aguilera, que es importante resaltar), que socava a su vez la legitimidad y legitimación social del sistema representativo.¹³ Y promueve la desconfianza del ciudadano.

Al igual cita a Tocqueville, “Mill teme a la tiranía de la mayoría y la considera uno de los males de los que la sociedad debe cuidarse, pero esto no lo lleva a renunciar al gobierno democrático. En el libro sobre la democracia representativa, escrito pocos años después del texto sobre la libertad se pone el clásico problema de la mejor forma de gobierno y responde que ésta es precisamente la democracia representativa,¹⁴ la cual constituye, por lo menos en los países que alcanzan cierto grado de civilización la consecuencia natural de un Estado que desee asegurar para sus ciudadanos el máximo de libertad. ”La participación de todos en los beneficios de la libertad es el concepto idealmente perfecto del gobierno libre”¹⁵

D. Propuesta de Giovanni Sartori

El pensador propone diferenciar tres perspectivas de la representación: una jurídica, otra sociológica y otra política.¹⁶

En la democracia representativa, la pérdida de confianza se materializa en las

¹³ *Ibidem*. Pág. 45

¹⁴ Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica. 2000. Pág. 75

¹⁵ Stuart Mill, Jhon. *Cosiderations on Representative Government*, en *Collected Papers*. Vol. XIX. Pág. 406.

¹⁶ Sartori, Giovanni, *Elementos de Ciencia Política*. Representación. Barcelona. Ariel. 1968.

siguientes elecciones, cuando los votantes castigan a los políticos que no cumplieron con sus promesas electorales, eligiendo a otro candidato o partido político para que ocupe su lugar.

La **representación jurídica** centra su razón de ser en una idea moderna de mandato: el representante es aquél cuyos actos son imputables a la comunidad que vive bajo la jurisdicción efectiva de ese representante, esto es, a la comunidad que, representada y en virtud de esa representación obedece las órdenes emanadas de quien le representa. Según esta concepción la representación cesa cuando se interrumpe la obediencia a los mandatos emanados de la autoridad, mientras que para existir le basta que esa obediencia se efectúe. Es el concepto de representación que asumen los autores que creen que la idea central de la política es el poder. La gran ventaja que presenta esta concepción está en que permite dejar siempre a la vista la idea de que el poder no deja de serlo, incluso en democracia, pese a estar oculto tras los velos de la representación sociológica o la política.

La **representación sociológica** hace referencia a la idea de identidad. El representante es aquél en el cual el representado se ve reflejado como en un espejo. El representante pasa a ser un igual o alguien que va a defender los intereses del votante por pertenecer a la misma clase social, al mismo territorio o practicar una ideología similar. Frente a la representación jurídica aquí aparece ya una idea de consentimiento frente a la desnuda concepción de la representación jurídica donde la condescendencia no deja de ser un rasgo subsidiario respecto del hecho central de la obediencia. Es el paso en Weber de la idea de poder (Macht) a la idea de dominación (Herrschaft) que presupone un beneplácito más allá de la posibilidad del poderoso de imponer la propia voluntad al margen de la voluntad del sometido.¹⁷

La **representación política** está emparentada con la idea de control y de

¹⁷ Ibidem, páginas.

responsabilidad del representante. El representante lo es porque se somete a la fiscalización de sus representados. El elegido debe actuar con responsabilidad respecto de las exigencias de la ciudadanía que lo sostiene, debiendo lograr que se cumplan las exigencias normativas de esa sociedad, de manera que si no son satisfechas le será retirada la confianza. En nuestros sistemas políticos esa retirada de confianza sólo es posible, de no mediar delito, en las siguientes elecciones, lo que no deja de afectar a la idea de que el pueblo, merced a su carácter soberano, es el que siempre decide en democracia. La representación política suele ser entendida por muchos autores como el único tipo de representación, ya que incorpora el elemento de control liberal basado en las elecciones (Pitkin, 1986).

Los defensores de este punto de vista llegan incluso a afirmar, incurriendo en una clara inconsistencia, que la representación nace con la Revolución Francesa -o cuando se postula la idea de soberanía nacional-, obviando, cuando no ocultando, que con la citada revolución lo que surge es un tipo determinado de representación que, al tiempo que sirve a los intereses de la burguesía emergente, difícilmente permite equiparaciones con concepciones anteriores de la democracia más acordes con la idea de mandato popular.

E. Divergencias entre Democracia Directa y Democracia Representativa.¹⁸

En opinión del Dr. Aguilera Portales “La democracia, es considerada como la mejor forma de gobierno y organización de la vida social y política, al mismo tiempo, se muestra sumamente frágil, inestable y vulnerable. Esto, porque depende de dos componentes esenciales. Por un lado, una ética sólida ciudadana generada de una formación cívica-ética y por otro lado la estabilidad, fortaleza y desarrollo y funcionamiento de las instituciones que conforman y articulan la sociedad política junto con la sociedad civil.”

¹⁸ Aguilera Portales, Rafael. La Democracia en el Estado Constitucional. Nuevos enfoques y análisis. Porrúa. UANL. Pág. 47

Recientemente, la sociedad civil se hace cada vez, más eficiente y necesaria. Fortalecerla, se ha hecho y a la vez convertido en una tarea urgente, prioritaria y esencial para desarrollar una mejor gobernabilidad democrática a través de nuevas formas y vías de participación política. Hoy, más que nunca, nuestras jóvenes democracias en toda Latinoamérica precisan que una ciudadanía activa, participativa, madura, crítica y responsable que dé inicio a una nueva forma de entender la política y la sociedad.

La democracia no solamente es un orden socio- jurídico, sino también una cultura, un universo de creencias, creencias y convicciones que impregnan a toda sociedad en su esfera pública y privada. La finalidad de la educación cívica y política es formar un estilo de vida comunitario que refuerce valores como la justicia, solidaridad, cooperación, tolerancia, respeto al medio ambiente y equidad de género.

Esta educación, comporta la capacidad de analizar la realidad cotidiana y las normas sociales vigentes, a la vez, se detectan nuevas formas de injusticia, idear formas de convivencia más justas, formar hábitos de convivencia plural y democrática.

La crisis y devaluación de la esfera pública surge como consecuencia de la expansión de y crecimiento de la sociedad de masas, este modelo, ha desencadenado un crecimiento desmedido, desorbitado y no natural que ha invadido y propiciado la marginalidad de la esfera privada y pública.

Esta crisis y disolución de la esfera pública, es producto y consecuencia y omnipresencia de le esfera laboral y de la esfera tecnológica cumplida con el advenimiento de la sociedad neocapitalista postindustrial. Los imperios de la acumulación de capital y poder en busca de nuevos mercados, bienes de consumo y tecnología occidental, han

erosionado el espacio público democrático de tal forma que ya lo están agotando, desinflando y diluyendo.

Por lo consiguiente, se trata de esclarecer y profundizar los distintos modelos existentes de democracia dentro de la teoría política contemporánea, realizando una reconstrucción histórica de la democracia desde la antigüedad, hasta nuestros días.

F. Historia de la Democracia

La democracia, es uno de los inventos más revolucionarios que han generado los griegos. El sentido de la democracia griega sólo resultaba comprensible desde una concepción amplia de política donde se identificaban plenamente la esfera pública y privada. Aguilera cita a Tucídes quien decía: “Los hombres son lo que es la polis”¹⁹ La política como la ética, nos conducen a vivir bien, a obrar bien, más que operar correctamente. Aristóteles entendía que la virtud política era como conquista de una vida buena y justa, una continuación y prolongación de la ética.

El hombre depende de la ciudad para la realización de su propia naturaleza, pero no es suficiente. El ciudadano, es aquel que tiene derecho a participar en funciones de la vida pública. Es aquel que tiene derecho que tiene derecho a participar en las funciones organizativas del estado.

Es decir, el ciudadano tiene derecho a participar en funciones deliberativas y judiciales del estado. La comunidad política, es una comunidad de ciudadanos libres orientada a la finalidad del vivir bien, es decir, vivir conforme a la virtud. Ciudadano es aquel que participa del gobernar y ser gobernado; en cada régimen, es distinto, pero en el

¹⁹ Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia?. Taurus, México. La fórmula “todo en la polis” desde la relectura de Sartori resulta irreal en un momento como el actual donde se produce una hipertrofia de la política en correspondencia con la atrofia de la economía.

mejor, es el que puede y elige obedecer y mandar con miras a una vida conforme a la virtud. La democracia Ateniense , donde llegaban a participar más de 5000 asistentes , se basaba en un modelo asambleario directo de toma de decisiones.²⁰

La ciudadanía griega, en los primeros inicios de nuestra tradición, venía definida fundamentalmente por la participación en la comunidad, es una ciudadanía política y comunitaria. La ciudadanía romana, es sobre todo, una institución jurídica. La polis griega nos legó una concepción de democracia y ciudadanía, como un modelo elevado y alto de realización humana.

G. Fundación de una Democracia Representativa.

Durante la edad media, el mandato imperativo fue el modelo de representación adecuado como modelo de participación política feudal de base patrimonial donde no cabían otras voces que los dueños del país que la hacen oír directamente a través de sus portavoces que son los consejeros del rey.

Para superar este antiguo régimen se trató de fundar una democracia representativa basada en el consejo de los ciudadanos; pero al mismo tiempo, capaz de separarse de los intereses particulares y dar autonomía a una nueva clase política respecto a la sociedad civil. El modelo de representatividad política, es clara oposición a la democracia directa que tiende a destruir todo intento de mandato imperativo del antiguo régimen y la nación cae en la trampa del particularismo. En este momento, se cree que solo el mecanismo de representación, tiene capacidad de sublimar los intereses particulares y crear una verdadera representación unitaria del cuerpo político.

²⁰ *Ibidem.* Op cit. Dr. Rafael Aguilera Portales

Un ejemplo de esto, fue la Revolución Francesa cuando la burguesía alcanzó una representación política paritaria en oposición a los privilegiados y los hizo basándose en ciertos principios políticos: La soberanía nacional frente a la monarquía absoluta y el mandato representativo frente al imperativo.

El principio de la república para Montesquieu, es una virtud política el amor a la patria, amor a la igualdad, y en consecuencia, amor a la frugalidad. Montesquieu también menciona que en una república extensa, el bien público es sacrificado a miles de opiniones privadas y está subordinada a excepciones y depende de accidentes.

Cuando Jean- Jacques Rousseau publica en el año de 1762 “El Contrato Social” el escándalo y los temores fueron grandes ante el excesivo poder soberano que atribuía al pueblo.²¹ Se hablaba de fijar asambleas periódicas al pueblo soberano durante las cuales el gobierno será suspendido y en cada ocasión se decidiría si debía conservarse la forma de gobierno recibida y los magistrados en el cargo. Pero, ¿Dónde reside la verdadera democracia en la asamblea donde participan todos sus miembros o en un cuerpo restringido de representantes elegidos democráticamente por una base social?.

Rousseau define que no solo la primacía absoluta del pueblo soberano con un valor de la estabilidad de poderes constituidos, sino la misma idea de la permanencia de algunas leyes constitutivas que fijan el puesto y la función de todos los sujetos y principalmente los límites que los gobernantes no deben de sobrepasar.

²¹ Jean Jacques, Rousseau. Contrato Social. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

La soberanía popular según Rousseau es indelegable. El pueblo puede tener mandatarios, más no representantes ya que todo sistema de representación, es una enajenación de libertad del ciudadano como soberano, la democracia se ejerce diariamente.

H. Democracia Representativa.

En nuestra actualidad no cabe duda que hemos avanzado de partidos únicos y hegemónicos y orgánicos hacia un mayor pluralismo político y democrático entre democracias representativas indirectas y directas.

De alguna forma, debemos ir superando una concepción electoralista de la democracia representativa estrecha, pobre y limitada por una concepción más abierta, plural y compleja de democracia participativa y deliberativa. Una antítesis irresuelta entre democracia directa y democracia representativa, entre soberanía del poder constituyente y soberanía de los poderes constituidos, entre libertades y derechos positivos y libertades y derechos naturales.

La doctrina de la democracia representativa asume acentos fuertemente estatistas hasta incorporar la soberanía originaria de la nación o pueblo a la soberanía del legislador y de los poderes constituidos en general. La democracia moderna emana en la conjugación y fusión contingente de dos tradiciones distintas. Por un lado, la tradición del liberalismo político constituida por el imperio de la ley, la defensa de los derechos humanos y el respeto a la libertad individual; por otro lado, la tradición democrática cuyas categorías centrales son la igualdad, la identidad entre los gobernantes y gobernados y la soberanía popular.

El Concepto esencial de democracia radica en el autogobierno del pueblo sobre decisión autónoma sobre sus propios asuntos, por lo que el sentido pleno alude a la democracia directa como unidad e identidad entre gobernantes y gobernados y somos conscientes que la representación que la representación introduce siempre una mediación entre la decisión y el titular originario de la soberanía, osea, el pueblo.

Ya inmersos dentro del marco de la llamada Revolución Digital, o Revolución Tecnológica, podremos implementar las técnicas de participación a través de computadoras (Teledemocracia).²² Si queremos profundizar, en este sentido es un modelo de democracia política y económica más participativa que asume necesariamente el carácter real más no formal de Representación democrática.

En lo personal coincido con el Dr. Aguilera Portales, lo que intentamos es que la participación aumente, y al mismo tiempo logramos perfeccionar una democracia incompleta con los que salieron de sus países de origen, es decir lograríamos la participación a pesar de las distancias, disminuir el abstencionismo, poner a la sociedad en red, generando una política de participación aun estando en el extranjero.

Aguilera cita a Norberto Bobbio, “el principio del mandato libre es permanentemente violado. Ninguna norma constitucional ha sido más violada que la que permite el mandato imperativo.”²³ Qué cosa representa la disciplina partidista como no sea una abierta violación de la prohibición del mandato imperativo.” Y recalca con cierta tristeza, “Ningún principio ha sido menos tenido en cuenta que el de Representación Política.”

²² Op. Cit. Pág. 55. Aguilera Portales, Rafael.

²³ Bobbio, Norberto. Il futuro della democrazia. Pág. 11

I. Liberalismo Político

Este modelo democrático se ha desarrollado extensamente a partir de las críticas que los teóricos elitistas (Pareto, Mosca, y Michels) realizaron al modelo democrático participativo.

Sartori que coincide en caracterizar la democracia en un modelo procedimental de selección de las élites políticas que nos van a gobernar. Para Aguilera desgraciadamente , el modelo político que triunfa actualmente, y, en consecuencia, supone una desmoralización y descredito de la vida pública, es el modelo mercantilista o economicista de democracia.

Shumpeter, resalta el carácter procedimental de la democracia representativa como aseguradora de resultados concretos. ... pero subestima a los ciudadanos, desprecia abiertamente la capacidad de razonamiento político del pueblo. Normalmente la gente solo se interesa por lo que les atañe de cerca, rechazan los aumentos de impuestos, y tasas, con lo que demuestran ser jueces malos y corruptos en los asuntos políticos.²⁴

El modelo democrático representativo para Jurgen Habermas de toma de decisiones es un procedimiento imperfecto que necesita de implementaciones y correcciones.

Habermas constata que el Estado Democrático de derecho esta construido sobre una desconfianza frente a la naturaleza corrompible del ser humano. Al Estado le preocupa más la desobediencia al imperio de la ley que, por ejemplo, si está o no bien fundamentado moralmente su ordenamiento jurídico, osi esta eliminando progresivamente la corrupción de sus instituciones. (Me impresiona la actualidad de su pensamiento).²⁵

²⁴ Op. Cit. Pag. 57

²⁵ Habermas Jurgen. Ciencia y técnica como ideología. Tecnos. Madrid. 1989.

La tarea ahora es construir un verdadero Estado Constitucional donde las libertades públicas y los derechos fundamentales formen parte integrante de la cultura socio-jurídica de la sociedad civil y de las instituciones políticas. Y concluye Aguilera, “los distintos modelos políticos de democracia nos permiten una reflexión crítica de las carencias, insuficiencias y déficit democráticos del modelo vigente de democracia liberal representativa.

Hoy más que nunca, nuestras jóvenes democracias, en todo el Continente Latinoamericano, precisan de una ciudadanía activa, participativa, reflexiva, crítica y responsable que de inicio a una nueva forma de entender la política, la democracia y la sociedad.

J. Cuerpos Intermedios.

Para el Dr. Aguilera “necesitamos una ciudadanía republicana que reconstruya la tan deteriorada y denostada esfera pública caracterizada por corruptelas, mafias, tráfico de influencias, fórmulas autocráticas, regresiones autoritarias, falta de institucionalidad y transparencia pública. La democracia no es solo un orden socio-político, sino también una cultura, una metafísica, un universo de actitudes, creencias, convicciones políticas que impregnan toda la sociedad en su esfera tanto privada como pública.”

“La virtud cívica como espina dorsal de la democracia se perfila, cada vez más, como la aportación más deseable para mitigar algunos de los principales males que hoy la acucian”²⁶

²⁶ Giner Salvador. Cultura republicana y política del porvenir. Arbos X.

De aquí la importancia, como lo dice el Dr. Rafael Aguilera la necesidad de generar más instancias educativas y socializadoras intermedias entre el ciudadano y el Estado, que de alguna forma, fomenten, impulsen y desarrollen una educación cívico-democrática solida y promuevan e impulsen nuevos valores, convicciones, costumbres, usos sociales, hábitos en la sociedad civil.²⁷

²⁷ Op. Cit. Pág. 68.

Capítulo II Sistema Electoral Mexicano

A. Raíces del Derecho Electoral Mexicano

La tesis juarista de Sufragio efectivo no reelección, en papel guardaba principios fundamentales, sin embargo no fue aplicada con certeza durante el siglo XIX, incluso en la historia de México tenemos un período conocido como el porfiriato, en el cual el General Porfirio Díaz, manejo y controló las reelecciones por más de treinta años consecutivos. Vendría la Revolución Mexicana asumiendo un nuevo grupo el poder el cual tuvo que implementar un nuevo sistema electoral a partir del Constituyente de 1917.

Sin embargo, siguió otra larga etapa de dominio partidista a partir de 1926 con el denominado Partido Nacional Revolucionario PNR, que se transformaría en el Partido Revolucionario Institucional y controlaría las elecciones hasta el 2000. Pero, revisemos más detalladamente los avances electorales. En 1946, la organización de las elecciones correspondía a los gobiernos estatales y municipales. A partir de entonces se conformó una nueva organización electoral creándose un órgano especializado conocido como Comisión Federal de Vigilancia Electoral, CFVE, que en 1951 fue transformada en la Comisión Federal Electoral y funcionó como tal hasta el proceso electoral federal de 1988. En dichos órganos, el gobierno tenía una presencia predominante, aunque con una participación, primero marginal y luego creciente, de los partidos políticos. Sin embargo, dichos organismos se mantuvieron siempre bajo el ámbito de control de la Secretaría de Gobernación, con influencia del partido en el gobierno (PRI) y una representación minoritaria de la oposición.

El actual sistema electoral es producto de una serie de transformaciones y una reforma constitucional de 1996, cuando nace por un esfuerzo consensuado de las principales fuerzas políticas del país la necesidad de instalar un organismo descentralizado. Sin embargo, tal reforma no puede entenderse como un hecho histórico aislado, por el contrario, es la búsqueda de un perfeccionamiento legislativo electoral que desde 1917, se ha venido realizado en una serie de reformas constitucionales del sistema político mexicano con el objeto de ampliar la participación de diversos actores en el mismo.²⁸ Las principales modificaciones a nuestro régimen jurídico en materia electoral han sido las siguientes:

1953. Se otorgó el voto activo y pasivo a la mujer.

1963. Creación del sistema de diputados de partido, que consiste en mantener el principio de mayorías complementado por otro de representación minoritaria. Lo que se intentó fue promover a los partidos políticos minoritarios para que éstos aumentaran el número de sus diputados.

1969. Reforma al artículo 34 constitucional para dar el derecho del voto activo a las personas que hayan cumplido 18 años.

1972. Se redujo la edad para poder ser diputados, de 25 años cumplidos a 21 y para ser senador, de 35 a 30 años.

De igual manera, se redujo el porcentaje para obtener diputados de partido, del 2.5% pasó al 1.5% del total de votos, con el propósito de que mediante esa reducción más partidos minoritarios tuvieran acceso a la Cámara de Diputados.

²⁸ Tena Ramírez, F. Derecho constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1981

Ampliación del número total de diputados que podían ser asignados por los partidos políticos, a 25, sumando los electos por mayoría y los obtenidos por razón de porcentaje.

1977. Establecimiento del sistema electoral mixto con denominante mayoritario, introduciendo la figura de diputados de “representación proporcional”, mismo que sería hasta cien diputados.

Con la denominada constitucionalización de los partidos políticos, al incluirse a los mismos en el texto se establecieron criterios técnicos en la ley por ejemplo, la conformación del padrón electoral. Se establecieron y precisaron las normas que rigen las actividades preparatorias a la jornada electoral, las de la jornada misma y los actos posteriores a la elección. Además, se consagra el recurso de reclamación que los partidos políticos podían interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1986. Incrementó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200 y se estableció un nuevo mecanismo para su elección. La reforma suprimió el registro condicionado de los partidos políticos.

Para dar factibilidad a este mecanismo en virtud del cual un partido político que no hubiera obtenido el 51% de la votación nacional efectiva ni la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados, pero siendo el que más constancias de mayoría tuviera, y en aras de lograr la gobernabilidad de la dicha Cámara, podía aspirar a que se le asignaran tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mayoría absoluta en el referido órgano legislativo. Mismo que determina que al Senado de la República se renovará por mitad cada tres años.

Se incluyó en el artículo 60 reformado lo concerniente a la correspondencia al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, haciendo especial énfasis en la preparación de un padrón confiable.

Del mismo modo, se incluyó la institución de un tribunal especializado en la materia, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral, TRICOEL, mismo que sería competente para resolver cualquier controversia jurídica al respecto, quedando, sin embargo, los Colegios Electorales de cada Cámara como última instancia en la calificación de las elecciones. El llamado Tricoel funcionó con múltiples deficiencias.

1989-1990. Se modificó en el sentido de que ningún partido político podía contar con más de 350 diputados por ambos principios. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondiera. El del Senado se integraría tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo. Se estableció la obligatoriedad de las resoluciones del tribunal electoral y sólo podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Y lo referente a la integración y elección de los asambleístas representantes de los ciudadanos en el Distrito Federal se añadió una especie de corresponsabilidad partidista en la organización de los comicios, a través de su participación en un nuevo órgano denominado Instituto Federal Electoral.

1993-1994. Se estableció la posibilidad de que los partidos políticos recibieran tanto financiamiento público como financiamiento privado, el cual reconoce la figura de los observadores nacionales. Y se perfeccionó el sistema de asignación de curules por el principio de representación proporcional. Con apoyo de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral y un procedimiento de segunda instancia en lo referente a la justicia electoral pudo introducirse la figura de senadores de primera minoría. Como lo señalaba el Instituto Federal Electoral sería un órgano estatal autónomo, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los ciudadanos del país estarían representados directamente en el órgano máximo de Consejeros Ciudadanos, mismo que serían designados por los poderes ejecutivo y legislativo de manera cooperativa. El cual determinó que los partidos políticos estarían representados en el mismo órgano superior de dirección, pero sin que pudiera votar. Por su parte el Tribunal Federal Electoral, fue integrado por magistrados y jueces instructores que funcionarían de manera independiente.

En 1990, entró en vigor el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, quien reglamentó las reformas realizadas poco antes al artículo 41 constitucional en materia de autoridades y organización de elecciones. De esa forma se puso la estructura jurídica de la actual organización electoral mexicana, dando origen a nuevas instituciones.

El Instituto Federal Electoral (IFE) empezó a funcionar formalmente en octubre de 1990, constituyéndose en el organismo público, profesional y autónomo previsto en el artículo 41 constitucional.

A diferencia de los organismos electorales que le precedieron –como su antecesora la Comisión Federal Electoral; que sólo funcionaban durante los procesos electorales-, el Instituto Federal Electoral, se constituyó como una institución de carácter permanente que asumió legalmente desde entonces funciones relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; a la preparación y desarrollo de la jornada electoral; al cómputo de resultados y otorgamiento de constancias. Las primeras elecciones organizadas por el IFE, poco después de su creación, fueron las federales de 1991.

En 1993, las fuerzas políticas nacionales impulsaron la segunda reforma política de la administración de Carlos Salinas de Gortari, que culminó con cambios fundamentales a la constitución y a la legislación electoral. Por lo que se refiere a la estructura del IFE, una de las casos más importantes de esa reforma fue la modificación al artículo 60 constitucional que eliminó el procedimiento de autocalificación que hacían tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores para la elección de sus miembros; substituyéndolo por el de “declaración de validez de las elecciones” que se dejó a cargo de los órganos que componen el Instituto Federal Electoral.

Lo anterior vino a ampliar las facultades de los distintos órganos que componen el IFE, ya que la validez y expedir las constancias respectivas en las elecciones de diputados por mayoría relativa, mientras que a los consejos locales corresponde hacerlo en la elección de senadores. Estas calificaciones podrán ser revocadas por las resoluciones del Tribunal Federal Electoral. Por su parte, el Consejo General del IFE debe hacer lo propio con los diputados elegidos por el principio de representación proporcional. A fines de 1993, parecía que las normas entonces vigentes iban a ser las que definitivamente normarían el desarrollo

del proceso electoral de 1994 y nada indicaba que pudieran ser modificadas de nueva cuenta antes de los comicios. Sin embargo los acontecimientos violentos que se dieron en nuestro país durante los primeros días de 1994, provocaron una modificación radical en la conciencia política, que obligó al gobierno y a los partidos opositores a variar su posición.

Una de las manifestaciones más importantes de ese cambio de actitud, fue la llegada a la Secretaría de Gobernación de Jorge Carpizo un hombre sin militancia partidaria, quien poco a poco forjó consensos y logró la coincidencia del gobierno y de los partidos, de tal forma que ocho de los candidatos a la Presidencia de la República suscribieron el Compromiso por la Paz, la Democracia y la Justicia que contenía acuerdos generales para garantizar una elección imparcial.

Lo anterior produjo un cambio cualitativo en la actitud de los principales actores políticos del país, y llevó a los tres partidos con mayor peso electoral y al Secretario de Gobernación a realizar las llamadas Conversaciones de la Casa de Barcelona que lograron impulsar una nueva reforma político-electoral cuando muchos la creían imposible por la cercanía de las elecciones. Dicha reforma culminó con nuevos cambios al texto constitucional y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los meses de abril y mayo de 1994 respectivamente. Francisco Resendíz afirma que en los últimos 30 años, México ha consolidado cambios de fondo en su entramado electoral como respuesta a crisis derivadas de condiciones políticas y sociales que atentaron contra la democracia y que en cualquier momento habrían detonado conflictos violentos de gran envergadura.²⁹

²⁹ Resendíz, Francisco. Reforma electoral, respuesta a la crisis política. El Universal. 01.01.08

Es decir, que cuando surgen los movimientos sociales que el gobierno enmarca como subversivos o peligrosos, dio la apertura a la pluralidad para que grupos inconformes, disidentes o guerrilleros participaran en política; en 1994-1996 se consolidó la autonomía y ciudadanización del árbitro encargado de la organización de los comicios, el Instituto Federal Electoral, y en 2007 se fortalece la investigación y fiscalización de este órgano y se blinda al espacio público de la intervención de poderes fácticos.

Para el 2008 se impondrá un nuevo marco legal para las elecciones y que entraría a proceso de renovación en el Congreso Federal el 2009, pero no llegó pues las elecciones del 2006 convulsionaron la política con un déficit en materia de transparencia y la participación activa de los empresarios de comunicaciones.

John Ackerman experto del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dice: “Los partidos han dilapidado el momento histórico para consolidar reformas que garanticen su transparencia, hoy México consolida la llamada reforma electoral de tercera generación, mediante la cual —con cambios a la Constitución y a las leyes secundarias— se ha prohibido la intervención de particulares, iglesias y gobernantes en elecciones y la contratación de publicidad en radio y televisión. Pero la sociedad civil organizada —como el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral— ha lanzado enérgicas críticas contra este proceso con el argumento de que es una reforma que beneficia a los tres principales partidos políticos nacionales: el oficialista Partido Acción Nacional, PAN, el izquierdista Partido de la Revolución Democrática, PRD y el Partido Revolucionario Institucional, PRI.”³⁰

³⁰ Akerman e Irma Eréndira Sandoval, son integrante del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y advierten que las reformas electorales han sido en respuesta a crisis derivadas del tema de la democracia. Citados por Resendiz

B. Costo de las Elecciones

México tiene una población aproximada de 110 millones de habitantes. Tiene 31 estados independientes y un Distrito Federal (ciudad de México), cada uno con su congreso, leyes y autoridades electorales. El padrón electoral nacional lo integran aproximadamente 74 millones 626 mil 820 ciudadanos (48.19% hombres y 51.81% mujeres). Y en los últimos dos sexenios el conflicto y reforma han marcado los cambios del aparato electoral mexicano, pues pese a los avances comenzó a existir malestar social por el financiamiento que recibían los partidos y la intervención de la radio y la televisión.

Nos hemos adentrado al un esquema demasiado mediatizado de las campañas pues desde las elecciones presidenciales del 2006 abre el ciclo de conflicto, entre democracia, crecimiento político, problemas de certidumbre, violencia, mediatización excesiva se ha llegado a un extremo donde pelagra el pacto político por la poca certidumbre. Incluso, el conflicto abre la última reforma que es básicamente para modificar las condiciones de competencia en materia de medios de comunicación, los procesos de fiscalización de partidos mediante un nuevo árbitro con más fuerza, retirando obstáculos como el secreto bancario y fiscal y reestructurar el fondo del Instituto Federal Electoral.

Si bien, el IFE, como hemos mencionado es el órgano encargado de organizar, vigilar, realizar el cómputo de los comicios nacionales que se llevan a cabo cada tres años para elegir a 300 diputados de mayoría y 200 de representación proporcional y cada seis años para elegir presidente de la República y senadores. Existe una institución única encargada de resolver controversias derivadas de conflictos electorales: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se encuentra a nivel de la Sala Superior de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, pero únicamente no resuelve materia comicial y en cambio si es la encargada de calificar la elección presidencial.

Además de organizar y contar votos se encarga de distribuir recursos públicos a los partidos políticos, pues el financiamiento privado está prohibido. Sólo en 2007 se invirtió en los ocho partidos políticos con registro 2 mil 704 millones 100 mil 762 pesos, unos 250 millones de dólares. Un año antes, para la campaña presidencial de 2006, los mexicanos gastaron en sus partidos 4 mil 171 millones 096 mil 908 pesos y la misma cifra en la organización de los comicios, en total casi 8 mil millones de pesos.

Al concluir ese proceso y la convulsión política provocada por el conflicto postelectoral derivado de lo cerrado de la elección presidencial de 2006 y de la intervención de agentes económicos y del propio presidente Vicente Fox, en ese momento surgieron señalamientos de partidos, candidatos, y de la sociedad civil organizada en contra del IFE, pues coincidieron en que la democracia mexicana es muy costosa, las campañas son largas, no hay confiabilidad absoluta ni mecanismos que ayuden a aclarar unos comicios cuando la diferencia de votos entre ganador y segundo lugar es muy pequeña, sumando a todo esto la intervención de los sectores económicos y la influencia de los medios electrónicos.

Nuevamente la Ley tenía que actualizarse y la Cámara de Senadores para disipar tensiones impulsó una nueva reforma cuyo tema inicial fue la modificación del marco legal electoral a partir del 12 de septiembre de 2007 el Congreso de la Unión la aprobó que: existe el derecho de réplica como una garantía elevada a rango constitucional; se recortan el presupuesto y los recursos económicos en forma sustancial a los partidos y también en las campañas electorales y se da acceso a todos los partidos a medios electrónicos de comunicación de manera proporcional y se les restringe la contratación de tiempos en cualquier modalidad.

Además se limita la intervención de terceros en las contiendas electorales; se orienta el trabajo institucional de los servidores públicos y gobernantes para evitar la utilización de recursos públicos en propaganda personal. Se hace una nueva conformación del IFE, con mayores facultades y se atempera el origen partidista en la selección de los consejeros, se regulan las precampañas y se acortan los tiempos de campaña.³¹

C. Fundamento Constitucional

Las bases fundamentales del sistema electoral mexicano se encuentran establecidas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El texto vigente de dicho artículo, es resultado de las reformas político electorales promovidas por las principales fuerzas políticas del país durante los años de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996, que dieron origen a una organización electoral muy diferente de la existente hasta entonces en nuestro país.

El referido artículo 41 constitucional, CPEUM precisa la naturaleza jurídica de la función electoral al establecer claramente que la organización de las elecciones federales es una función del Estado que se ejerce por medio de un organismo público autónomo, denominado Instituto Federal Electoral, IFE, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

³¹ Especialistas, como Akerman, coincide en que esta reforma de tercera generación atiende la problemática política derivada de la elección presidencial de 2006 y advierten: de nada servirá que haya mejores leyes si no hay cambio de actitud en los actores políticos nacionales. Citado por Resendíz

En ese sentido, el texto constitucional determina además, que la función electoral debe ejercerse a través de un organismo público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el carácter de autoridad en la materia, quien debe ser profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

En el mismo artículo se establece que a efecto de asegurar el debido cumplimiento de sus fines, el órgano encargado de organizar las elecciones debe guiarse en sus actividades por cinco principios rectores, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, los cuales pueden ser entendidos de la siguiente forma:

a) Certeza. Quiere decir que las acciones realizadas en la organización electoral y los resultados de dicho proceso deberán ser verificables, fidedignos y confiables en cualquier circunstancia.

b) Legalidad. Implica que el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas la autoridad electoral, se deben llevar a cabo observando los mandatos constitucionales y legales que rigen la materia.

c) Independencia. Por este principio, los organismos que tienen a su cargo las funciones electorales deben actuar con total libertad y autonomía respecto de cualquier otra autoridad gubernamental o fuerza política formal o informal.

d) Imparcialidad. Consiste en la ausencia de preferencia de los órganos electorales a favor o en contra de cualquier fuerza política, de tal manera que los partidos contendientes sean tratados de manera igual en circunstancias similares.

e) Objetividad. El que hacer institucional del IFE debe estar basado en los hechos que conforman la realidad sobre la que se actúa, apegada a los hechos claramente verificados.

Además el quinto párrafo del artículo 41 constitucional, menciona que en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Por lo anterior, puede considerarse que la equidad es el sexto principio rector del proceso electoral esbozado en forma imprecisa en el texto constitucional, ya que no existe duda de que la existencia de condiciones equitativas es un principio toral.

Lo anterior se refuerza con el hecho indiscutible de que atendiendo al principio de legalidad, corresponde a la autoridad electoral propiciar que los actores cuenten en todo momento y circunstancia con los elementos para una contienda equitativa al ser éstas una garantía constitucionalmente establecida para los contendientes en el proceso electoral.

Por ello, cualquier análisis de la actuación del sistema electoral mexicano, debe tomar en cuenta, como punto de partida, el examen del cumplimiento que se haga en la realidad de la lucha política, de los principios rectores. Sólo si tal cumplimiento fue constante y estricto podrían concluirse que su funcionamiento fue adecuado y apegado al texto constitucional.³²

D. Presidencia del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León

Fue en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León que entra en vigor la reforma, el 22 de agosto de 1996 que se modifica el artículo 36 constitucional, fracción

³² Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 41. Edición SEGOB.

III,³³ para suprimir la limitación de carácter geográfico, es decir caen las barreras distritales para las elecciones, y poder sufragar desde cualquier parte del mundo.

El Instituto Federal Electoral cumplió con esta obligación y nombró una comisión integrada por trece expertos, que rindió su primer informe el día 17 de julio de 1998 y presentó al propio Instituto Federal Electoral sus conclusiones finales el 12 de noviembre del mismo año.

Es hasta el año 2003 cuando el tema comienza de nuevo a tomar auge y es la legislatura de ese año la que logra la reforma. Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y de Asuntos Migratorios coincidieron con el espíritu y objetivos que animaron a la Colegisladora en su búsqueda de una solución para hacer factible el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

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

Sin embargo, quedó pendiente el tema del voto de los mexicanos en el extranjero que con el fenómeno migratorio adquirió para México características únicas. Hoy en día, según las estimaciones más recientes, casi 11 millones de mexicanos, nacidos en México, residen fuera de nuestras fronteras. De ellos, se estima que el 98 por ciento residen en Estados Unidos de América, y de esa cifra, según estimaciones del IFE, entre 2.5 y 4 millones están empadronados y tienen credencial para votar lo que, en principio, debe ser asumido como señal de que mantienen con México un lazo de identidad ciudadana.³⁴

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la Secretaría de Gobernación. Cap. IV De los Ciudadanos Mexicanos. Página 49.

³⁴ Informe de los especialistas electorales que mando el IFE para el estudio de la posibilidad del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. 1998.

En 1990 el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue considerado como digno de análisis en la reforma electoral de aquél año, y volvió a presentarse en la reforma electoral de 1994. Sin embargo, las condiciones imperantes en aquellos años y el desacuerdo prevaleciente entre los actores políticos hicieron imposible avanzar en la construcción de una fórmula que permitiese a los mexicanos en el extranjero ejercer su derecho al sufragio.

En la reforma electoral de 1996 se produjo un primer avance concreto al reformarse la fracción III del artículo 36 Constitucional para suprimir el requisito de votar en el distrito electoral que corresponda al ciudadano y remitir la regulación específica del derecho al voto a la ley de la materia. En ese mismo año, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE, introdujo una disposición transitoria por la que se dejó abierta la puerta para el posible ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial del año 2000.

Por consenso de los participantes en aquella reforma se decidió que, en su caso, el ejercicio del voto en el extranjero sería solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que la reglamentación específica se produciría una vez que el Instituto Federal Electoral contara con estudios sobre posibles modalidades de voto en el extranjero y que la Secretaría de Gobernación hubiese realizado las tareas conducentes al funcionamiento pleno del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, establecidos en la Constitución en 1990.

Al iniciar el proceso electoral federal 1999-2000, los estudios habían sido realizados, pero ni el Registro Nacional de Ciudadanos ni la Cédula de Identidad Ciudadana habían sido puestos en operación, lo que determinó la cancelación de cualquier proyecto de solución para la elecciones federales de 2000.

Una vez concluido el proceso electoral federal del año 2000, el artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, concluyó su vigencia.³⁵

³⁵ El cual ordenaba al IFE formar un equipo de especialistas para que estudiara la posibilidad del Voto de los Mexicanos desde el Extranjero.

Entre 1998 y 2004, fueron presentadas ante el H. Congreso de la Unión 16 iniciativas de reforma al COFIPE para reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Ello da testimonio del interés e importancia que los partidos políticos, los grupos parlamentarios y el propio Ejecutivo Federal siguen teniendo en el tema. En esos mismos años, se ha incrementado la participación de organizaciones de mexicanos que desde el extranjero, especialmente y por razones obvias en Estados Unidos de América, promueven las reformas legales necesarias para concretar su aspiración de participar en los procesos comiciales de su país.

Fue por ello que las Comisiones Unidas no se conformaron con atender las razones que señalan los problemas advertidos sobre la propuesta aprobada por la Colegisladora.³⁶

“Concebimos la expansión del derecho al voto para los mexicanos que residen en el extranjero, en primerísimo lugar en Estados Unidos de América, como el paso inicial de una política nacional de respaldo y reconocimiento a su condición de ciudadanos mexicanos a los que diversas circunstancias, que esperemos sean superadas en el futuro inmediato, alejaron de nuestro territorio.”

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

Este fue el reto de las Comisiones Unidas. Partieron para tal efecto de los consensos establecidos en 1996, mismos que la Minuta de la Colegisladora recoge y hace suyos.

Que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero sea solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conservando así congruencia con las normas que regulan el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos en tránsito dentro del territorio nacional el día de la jornada electoral, y que los requisitos establecidos por la ley para todos los ciudadanos en territorio nacional, sean igualmente cumplidos por los

³⁶ Dictamen con proyecto de decreto por lo que se reforma y adicionan diversas disposiciones del COFIPE. Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y de Asuntos Migratorios. De la LIX Legislatura, Página 6.

ciudadanos que residen en el extranjero: estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con Credencial para Votar.

Una de las grandes incógnitas para idear y construir una solución al problema es que no se cuenta con información verídica,³⁷ sustentada en estudios o instrumentos estadísticos, sobre el número de mexicanos residentes en el extranjero que realmente estarán interesados y dispuestos a votar en las elecciones, mucho menos tenemos datos sobre quiénes son y dónde están, condición primera para la organización de un proceso electoral constitucional.

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

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

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

En primer lugar, establece los mismos requisitos para el ejercicio del derecho al sufragio para todos los ciudadanos mexicanos, independientemente del lugar en que se encuentren. Estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con Credencial para Votar son los dos requisitos que de manera general seguiría contemplando el Código en la materia para todos los ciudadanos.³⁸

En segundo lugar, la modalidad de voto por correo iguala a los ciudadanos en el extranjero en su oportunidad y posibilidad de ejercer el derecho al sufragio, pues esa posibilidad

³⁷ Es escasa la información sobre el tema, los estudios y las estadísticas son realizados por algunas organizaciones y otros por medio de datos de Gobierno.

³⁸ La modalidad de voto planteada como solución, la del voto por correo, reúne a juicio de estas Comisiones Unidas características que permiten asegurar la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Del dictamen citado. Página 7.

depende, además del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, de tener disponible el servicio postal que les permita enviar y recibir los documentos y materiales electorales involucrados en el proceso. Ni la cercanía –o lejanía- de las sedes diplomáticas o consulares mexicanas en el extranjero, respecto del lugar de residencia del ciudadano interesado, ni su ubicación en un lugar con alta densidad de mexicanos en el extranjero, o su residencia en lugares con muy reducida población mexicana, serán condicionante para el ejercicio de su derecho.

Igual oportunidad de votar tendría el mexicano que vive en el condado de Los Ángeles, en Estados Unidos de América, que el ciudadano que reside en Tokio, Japón. Lo único que ambos tendrán que utilizar es el servicio postal de los respectivos países en que se encuentran. A este respecto cabe señalar que, por vez primera, el personal diplomático y consular de México en el extranjero podrá ejercer su derecho al voto desde los países en que se encuentra adscrito, sin necesidad de viajar a México el día de la elección.

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

“Nuestra conclusión es que esa aparente desigualdad es jurídicamente inexistente desde el momento en que para los ciudadanos mexicanos en tránsito el día de la jornada electoral, el COFIPE ya dispone una modalidad de voto excepcional que se realiza en las denominadas “casillas especiales”, en las que un ciudadano, dependiendo del lugar en que se encuentre en territorio nacional, puede ejercer su derecho al voto con el único requisito de mostrar su Credencial para Votar.³⁹ Es decir, la reforma propuesta no establece un privilegio, ni tampoco una desigualdad jurídica, sino una modalidad de voto acorde a un hecho singular –residir en territorio extranjero- lo que establece una diferencia, una desigualdad, que la ley puede y debe considerar para establecer las normas que igualen a los ciudadanos.

En conclusión, la modalidad de voto por correo propuesta para los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero es una forma para igualarlos con los que residimos en

³⁹ Para los diputados estaba completamente justificado el poder votar pues ya existía la posibilidad de las así llamadas, Casillas Especiales”. Dictamen de las Comisiones Unidas. Página 8.

territorio nacional, asegurando y preservando los principios constitucionales aplicables a la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

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

Las Comisiones Unidas decidieron agotar primero la tarea de estudio de la Minuta por aprobada por los CC. Diputados, antes de abrir cualquier exploración de alternativas. Por ello, una vez cumplidas las comparecencias de los funcionarios del Instituto Federal Electoral, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴⁰

Después de estudiar el tema, los especialistas convocados coincidieron en que la modalidad más adecuada para explorar era la del voto a distancia por correo, misma que ya había sido planteada en el estudio elaborado para el Consejo General del Instituto Federal Electoral en 1998.⁴¹

Coincidieron también en que muchos de los argumentos vertidos por las autoridades electorales y por la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de la modalidad de voto en casillas instaladas en territorio extranjero, contenida en la Minuta de la Colegisladora, eran extensivos a la modalidad de voto en casillas instaladas en las sedes diplomáticas de México en el extranjero.

Sobre la modalidad antes mencionada, los especialistas coincidieron en la inaplicabilidad, conforme al derecho internacional, de la noción que postula que nuestras sedes diplomáticas son “territorio nacional” en el que las leyes y autoridades mexicanas tendrían plenitud de competencia o jurisdicción. Es de explorado derecho que, conforme a la

⁴⁰ Minuta recibida por el Senado de la República el 24 de febrero de 1996, que se adoptaron los primeros acuerdos en búsqueda de una solución, informando de ello a los integrantes de las Comisiones Unidas y a los coordinadores parlamentarios de cada grupo.

⁴¹ Pequeño grupo de reconocidos especialistas en la materia electoral, quienes de manera objetiva e imparcial accedieron a estudiar las modalidades de voto en el extranjero para proponer la que, a su juicio, resultara idónea, factible y oportuna para ser instrumentada en el proceso electoral federal inmediato siguiente. Invitados por el IFE. 1998.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) las representaciones y el personal diplomático gozan de inviolabilidad inmunidad diplomática, no de extraterritorialidad frente al país receptor; privilegios e inmunidades que también son aplicables a las sedes consulares y al personal consular, conforme a la diversa Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).⁴²

La modificación que, en lo fundamental, se propone introducir a la Minuta proveniente de la Colegisladora consiste en la adición de un Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el que se contengan, de manera integral y armónica, las disposiciones que regularán el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

La modalidad de voto propuesta por esta modificación es la de el voto por correo postal certificado.

Votar en el extranjero, teniendo en su poder la boleta electoral, no cancela, en sí mismo, el secreto al voto que el ciudadano tiene como derecho, en todo caso, deja el ejercicio de ese derecho a su personal decisión.

La solución que se propone hace posible que, con las normas y procedimientos necesarios, la autoridad electoral asegure y garantice, el secreto del voto emitido por los ciudadanos que residen en el extranjero, desde el momento mismo que la boleta electoral contenida dentro de un sobre cerrado llegue a su poder.

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

E. Reformas Electorales en México y Jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴² Informe de los especialistas del IFE.

⁴³ COFIPE. Libro Sexto. Del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. IFE. 2005.

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

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

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

La Constitución mexicana, entre 1814 y 1990, no contuvo definiciones y principios específicos para el ámbito político-electoral como tampoco, en especial, sobre la organización de las elecciones o sobre el derecho al voto activo. Es a partir de las reformas de abril 1990 que se incorporaron a la Constitución⁴⁴, adicionalmente a las normas y reglas que regían de manera general y tradicional a la organización de las elecciones y el derecho al sufragio, una serie de definiciones y principios que hoy son a los que debe sujetarse el ejercicio de la función electoral, el sufragio, así como el funcionamiento del IFE y, por tanto, deben quedar debidamente garantizados en el marco legal reglamentario⁴⁵.

La definición básica en relación a la naturaleza de la función electoral que se adoptó en 1990, fue la que se incluyó en el artículo 41 del texto fundamental en el sentido de que la organización de las elecciones federales es una función estatal⁴⁶. Con ello se zanjó la

⁴⁴ Reformas de 5 de abril de 1990 a los artículos constitucionales: 5º, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, Base 3ª.

⁴⁵ Tamayo y Salmorán, Rolando, Razonamiento y Argumentación Jurídica, UNAM, México, 2004, págs. 101 a 105 y 111 y ss.

⁴⁶ Se puede aceptar que el término función (en este caso electoral) podría verse con dos enfoques: el primero desde el ángulo de las atribuciones o cometidos del Estado; el segundo, como ejercicio de ese cometido. La primera cuestión interesa a la esencia misma del poder estatal, es decir, lo que por derivación de ese poder y en ejercicio de su Soberanía se reserva el Estado como una atribución que le corresponde de manera directa e inmediata (al margen de que pueda contar para el ejercicio de tal atribución con la participación de otros sujetos, públicos o privados, individual o colectivamente considerados). El segundo enfoque refiere, por su parte, la forma en que se ejerce una atribución específica.

discusión de muchos años sobre el depositario primigenio de la responsabilidad en la materia⁴⁷.

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

La tercera definición consistió en el establecimiento a nivel constitucional de principios que desde entonces rigen al ejercicio de dicha función estatal electoral. Originalmente, dichos principios fueron los de: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo⁴⁸. En 1994, ya iniciado el proceso federal electoral para renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los acontecimientos acaecidos entre enero y marzo hicieron necesaria una reforma más en abril de ese año⁴⁹.

Con esta reforma, en el tema que estamos revisando, se eliminó como principio rector el de profesionalismo y se agregó el de independencia. Finalmente, con la última reforma electoral de 1996⁵⁰ se ratificó que: “En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.”⁵¹

Adicionalmente, por estar íntimamente vinculado al tema de los principios, ha de tenerse en cuenta que también en 1996 se introdujo en el apartado IV del artículo 41 de la Carta Magna el principio de constitucionalidad, el cual junto con el de legalidad de todos los actos

⁴⁷ Durante varios años se debatió sobre si la función electoral debía ser del Estado en los términos apuntados en la nota de pie de página anterior, o una función que se ejerciera bajo una regla de corresponsabilidad entre el Estado, partidos políticos y ciudadanos. Por ejemplo, con la reforma constitucional de 11 de diciembre de 1986 se retomó el tema de la corresponsabilidad, al determinarse en el artículo 60 del texto fundamental, tercer párrafo: “Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esa función y la debida corresponsabilidad de los *partidos políticos y de los ciudadanos...*”;

⁴⁸ Para efectos de centrar el tema de los principios constitucionales debemos distinguir entre dos clases de ellos: una primera clase consiste en el conjunto de los que se encuentran implícitos en la forma de Estado y de Gobierno que se ha adoptado para la Nación mexicana por las decisiones de los Constituyentes; la segunda clase son principios explícitos que se han incorporado a partir de la última década del siglo XX para regir la función estatal electoral. la segunda clase son principios explícitos que se han incorporado a partir de la última década del siglo XX para regir la función estatal electoral. Concretamente al análisis de los descritos en segundo lugar.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación del 19 de abril de 1994.

⁵⁰ Reforma a los artículos 36, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122; se adicionaron los artículos 98, 105 y 116; y se derogaron la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de reformas constitucionales de fecha 2 de septiembre de 1993 en el ámbito federal; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

⁵¹ Primer párrafo, in fine, del apartado III del artículo 41 constitucional vigente.

y resoluciones electorales deben quedar garantizados mediante un sistema de medios de impugnación; sistema que además de ese objeto tiene como finalidad dar definitividad a las diversas etapas del proceso electoral, así como el de garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos previstos por el artículo 99 de la misma Constitución. De igual manera, en 1996 se reformó la fracción II del artículo 105 de la Constitución para remover la prohibición que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de acciones de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral, con lo que se complementó el sistema de justicia electoral de tal manera que toda ley, acto o resolución es justiciable desde el punto de vista de su legalidad o de su inconstitucionalidad.

Resultan particularmente ilustrativas para entender el principio de constitucionalidad las explicaciones del maestro italiano Gustavo Zagrebelsky, de quien se transcriben a continuación los siguientes párrafos: “El objetivo es condicionar y, por tanto, contener, orientándolos, los desarrollos contradictorios de la producción del derecho, generados por la heterogeneidad y ocasionalidad de las presiones sociales que se ejercen sobre el mismo.” (...) ”Como la unidad del ordenamiento ya no es un dato del que pueda simplemente tomarse nota, sino que se ha convertido en un difícil problema, la antigua exigencia de someter la actividad del ejecutivo y de los jueces a reglas generales y estables se extiende hasta alcanzar a la propia actividad del legislador. He aquí, entonces, la oportunidad de cifrar dicha unidad en un conjunto de principios y valores constitucionales superiores sobre los que, a pesar de todo, existe un consenso social lo suficientemente amplio.” (...) ”La ley, un tiempo medida de todas las cosas en el campo del derecho, cede así paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición.” (...) “En la nueva situación, el principio de constitucionalidad es el que debe asegurar la consecución de ese objetivo de unidad.”⁵²

Por su parte el principio de legalidad tiene dos grandes enfoques. El primero tiene que ver con el individuo en tanto particular frente al poder público, tal como lo explica José Ovalle Favela al diferenciar entre el principio de audiencia y el de legalidad (ambos recogidos en el artículo 16 constitucional) apoyándose a tal efecto en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el primero es indispensable respecto de los actos

⁵²Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Editorial Trotta, España, Tercera Edición, 1999, pág. 39.

de molestia a los particulares (actos privativos), en tanto que “la garantía de legalidad es aplicable a cualquier acto de autoridad que afecte o infrinja alguna molestia a los particulares, sin privarlos de sus derechos (acto de molestia).⁵³”

El segundo enfoque que es el que interesa a este estudio, por su parte, tiene que ver con la actuación de las autoridades, independientemente de que los actos o resoluciones resulten privativos o de molestia para un particular. El principio de legalidad así entendido, en expresión de don Gabino Fraga, “consiste en que ningún órgano del Gobierno puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.⁵⁴” El Magistrado Electoral José de Jesús Orozco, siguiendo la línea de los maestros Hans Kelsen y Ulises Schmill, explicita lo afirmado por el maestro Fraga respecto de este principio, de la siguiente manera: “El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo “Estado de derecho” en sentido técnico.” (...) “Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en las relación entre estos actos de ejecución material y las normas individuales – decisión administrativa y sentencia – o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, así como entre la ley y la Constitución; las garantías de la legalidad de los reglamentos y de

⁵³ Ovalle Favela, José, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo III, Cámara de Diputados y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 2003, pág. 176.

⁵⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 99

la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan encomiables como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.⁵⁵”

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

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”⁵⁶

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por su parte, entre algunas definiciones, ha publicado dos tesis de jurisprudencia de particular importancia que sin duda ilustran el contenido de este estudio jurídico; una relacionada al principio de legalidad, la otra sobre los principios constitucionales y legales en general que se transcriben a continuación:

Bajo el rubro “PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”, el TEPJF fijó el siguiente criterio de jurisprudencia: “De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV, 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia electoral cuya trascendencia radica

⁵⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús, Diccionario Jurídico Mexicano, voz: Principio de legalidad, UNAM, México, 1984, págs. 216 y 217.

⁵⁶ Apéndice 1995, Séptima Época, Segunda Sala, T III, Tesis 73, pág.52.

en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para

proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.”⁵⁷

Bajo el rubro “ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VALIDA”, el propio Tribunal Electoral señaló: “Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del TEPJF; por su parte el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para

⁵⁷ Tesis S3ELJ 21/2001, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, del TEPJF.

que una elección se considere producto del ejercicio popular de la Soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.”⁵⁸

Existen pocos desarrollos, por parte de las autoridades electorales mexicanas, de los alcances de los demás principios enunciados. Se consideran conceptos “dados” y por lo tanto se invocan con frecuencia, pero en muy escasas ocasiones se define su contenido⁵⁹.

En el campo de la doctrina el Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, ha escrito sobre estos principios que “... el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al Derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una

⁵⁸ Tesis S3EL 010/2001, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, del TEPJF.

⁵⁹ En el Diccionario de la Lengua Española se define por: CERTEZA. “1. Conocimiento seguro y claro de algo. 2. Firme adhesión de la mente a algo conocible, sin temor de errar.”; INDEPENDENCIA. “1. Calidad o condición de independiente. 2. Libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro. 3. Entereza, firmeza de carácter. “ (“INDEPENDIENTE. Que no tiene dependencia, que no depende de otro. 2. autónomo. 3. Dicho de una persona: Que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena. 4. adv. Con independencia. Independiente de eso.”); IMPARCIALIDAD. Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.”; OBJETIVIDAD. Cualidad de objetivo.” (OBJETIVO: Perteneciente o relativo al objeto en sí mismo con independencia de la propia manera de pensar o de sentir. 2. Desinteresado, desapasionado. 3. Que existe realmente fuera del sujeto que lo conoce. 4. Dicho de un síntoma: Que resulta perceptible. 5. objeto (fin o intento); 6. Blanco para ejercitarse en el tiro. 7. Cualquier otro objeto sobre el que se dispara un arma de tiro. 8. Punto o zona que se pretende alcanzar u ocupar como resultado de una operación militar. 9. Lente o sistema de lentes de los instrumentos ópticos, colocado en la parte que se dirige hacia el objeto.”.

norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución”. Por cuanto a los principios de certeza y objetividad manifiesta el mismo autor: “ ... exigen que los respectivos actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones ni adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias que en los mismos ocurren.” ... y con relación a los de imparcialidad e independencia dice: “El principio de imparcialidad exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia.” (...) “Por su parte, el principio de independencia – consagrado como tal a partir de la reforma de 1993 – propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a Derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia.”⁶⁰

El Instituto Federal Electoral (IFE) ha definido los principios constitucionales para el ámbito administrativo de su actuación; de la siguiente manera: “1. CERTEZA. Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables. 2. LEGALIDAD. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan. 3. INDEPENDENCIA. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución

⁶⁰ El magistrado de la Sala Superior del TEPJF José de Jesús Orozco publicó ese trabajo en la revista Justicia Electoral del TEPJF, número 9, México, 1977, págs. 104 y 105. También puede verse para tener otras definiciones de los principios electorales el libro del Secretario General del TEPJF, Flavio Galván Rivera, Derecho Procesal Electoral, McGrawHill, México, 1997, págs. 70 y ss.

para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido. 4. IMPARCIALIDAD. Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política. 5. OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.”⁶¹

Es importante considerar que esas definiciones y principios constitucionales son norma obligatoria. Por ello, no debe confundirse el alcance que tiene el segundo párrafo del artículo 2º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que determina para los casos en que es necesario recurrir a la interpretación de sus normas que esto se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático, funcional, y en última instancia conforme a los principios generales del derecho⁶², con el de los principios establecidos expresamente en el texto fundamental, los cuales tienen el carácter de normas jurídicas. Puesto de otra manera, el primer supuesto legal que permite acudir a los principios generales del derecho tiene que ver con las llamadas “lagunas de la ley”, por lo que solamente en ausencia de ella se pueden aplicar; mientras que los principios constitucionales expresos son, en sí mismos, “normas obligatorias” que deben cumplirse por todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias: al legislar, al ejecutar la ley, así como al resolver los conflictos que puedan presentarse.

En consecuencia, el Congreso de la Unión al legislar en materia electoral debe asegurar que las normas que expide en la materia se ajustan estrictamente y cumplen con los principios constitucionales aludidos. En este sentido queda en su ámbito de responsabilidad,

⁶¹ Página de internet: www.ife.org.mx,

⁶² Clavel Arévalo, Estudios de Derecho Administrativo, apartado “*La doctrina de los principios generales del derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*”, altamente ilustrativo. Editorial Civitas, Madrid, España, 1992, pág. 47 y ss.

al establecer las normas jurídicas reglamentarias, que las mismas sean conformes a dichos principios (en todo caso, no debe perderse de vista que se puede impugnar la posible inconstitucionalidad de esas normas generales ante el Poder Judicial de la Federación).

Por otra parte, también en el ámbito de las definiciones y principios constitucionales que rigen la organización de las elecciones deben considerarse las introducidas también en 1996 para definir que: “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:..⁶³.”

En realidad esta adición lo que hizo fue elevar a rango constitucional lo que ya formaba parte de nuestro orden jurídico, toda vez que, entre otras normas internacionales⁶⁴, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁵ como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁶, instrumentos ratificados por México, se establecieron disposiciones específicas en ese sentido. Esta referencia a los instrumentos internacionales cobra singular importancia a la luz de la interpretación que la Suprema Corte ha hecho de la jerarquía de normas establecida en el artículo 133 de nuestro texto fundamental, por la cual concluyó que la Constitución es la Ley Suprema sobre la cual no existe norma alguna, pero también que los “tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho

⁶³ Segundo párrafo del artículo 41 constitucional vigente.

⁶⁴ En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre adoptada en Bogotá, Colombia, en 1948, en su artículo XX se estableció lo relativo al “*Derecho de Sufragio y participación en el gobierno*”, en los siguientes términos: “Toda persona legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

⁶⁵ Adoptada mediante resolución del 22 de noviembre de 1969; aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980; el instrumento de adhesión es de fecha de 24 de marzo de 1981 y entró en vigor en esa misma fecha. Originalmente México estableció reserva al párrafo 2º del artículo 23 de la Convención, sobre el voto activo y pasivo así como sobre el derecho de asociación de los ministros de culto religioso. Posteriormente (con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2002) modificó la reserva para mantenerla solamente sobre el derecho pasivo de voto y el derecho de asociación de dichos ministros; ; en concordancia con el actual texto del artículo 130 constitucional.

⁶⁶ Adoptado mediante resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU del 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976; publicación en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 1981 y e de erratas el 22 de junio de ese mismo año. Al igual que en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, originalmente México estableció reserva al artículo 25 del Pacto, sobre el voto activo y pasivo así como sobre el derecho de asociación de los ministros de culto religioso. Posteriormente (con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2002) modificó la reserva para mantenerla solamente sobre el derecho pasivo de voto y el derecho de asociación de dichos ministros; en concordancia con el actual texto del artículo 130 constitucional.

federal y local.⁶⁷” Por lo tanto, esos instrumentos internacionales se encuentran por encima, según la SCJN, de nuestras leyes federales, incluyendo el COFIPE.

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

- La Convención Americana, en su artículo 23:
“Derechos Políticos
- 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medios de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, condena, por juez competente, en proceso penal.”
- El segundo instrumento internacional citado, conocido como Pacto de San José, en su artículo 25:

⁶⁷ Tesis de Jurisprudencia, Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, noviembre de 1999, tesis: P. LXXVII/99, pág. 46.

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

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

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

De manera última, pero no por ser menos importante, también ha de considerarse que conforme a las definiciones del artículo 41 constitucional, en el segundo párrafo de su apartado III: “El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento ...” Esto refuerza el principio general de independencia de

la función electoral, pero implica que el IFE no queda subordinado a Poder o instancia alguna (sea nacional menos si es extranjera) para desempeñar sus funciones.

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

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

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

Así, el profesor Ángel Latorre considera que “.. llamamos justo a un acto o incluso a la ley misma, en cuanto respeta un criterio básico de igualdad”; y este criterio radica fundamentalmente para ese autor, siguiendo a Aristóteles (principio de que los iguales han de ser tratados como iguales y los desiguales como desiguales), en que: “Admitido que los casos análogos han de ser tratados análogamente y los desiguales en forma desigual, la cuestión está en determinar qué casos son análogos y cuáles no. Es decir, cuáles han de ser los criterios para establecer la semejanza o desemejanza.”⁶⁸

En cambio otro gran maestro español, Manuel Atienza, considera que el concepto es variado y multívoco por lo que inicia su análisis diciendo: “La expresión igualdad tiene,

⁶⁸Latorre, Ángel, Introducción al Derecho. Ariel. Barcelona. 1991. pág. 44.

en el lenguaje jurídico, político y ético una amplia gama de significados.”⁶⁹, para desarrollar después los múltiples enfoques que se le han dado a dicha expresión, concluyendo que en la Constitución Española de 1978 existen al menos los siguientes conceptos de igualdad: a) igualdad de trato; b) igualdad material o igualdad en la ley; c) igualdad ante la ley; d) igualdad política o igualdad en la participación; y e) igualdad en el resultado de la distribución.

En lo que nos interesa, este destacado autor considera la distinción entre dos tipos de igualdad política y de democracia; para él “una cosa es la igualdad en los procesos de elección de los representantes políticos para elegir o ser elegido (artículo 23 de la Constitución) – que es lo que caracteriza a la democracia representativa; y otra cosa es la igualdad política entendida como reparto igual del poder político entre los miembros de la sociedad, que es lo que define a la democracia directa o participativa.” También distingue entre la igualdad política⁷⁰ de la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley de la siguiente manera: “La igualdad ante la ley viene a coincidir, en amplia medida, con lo que antes se ha denominado justicia del acto: implica que las normas deben aplicarse de manera igual a casos iguales, lo que, a su vez, presupone la existencia previa de normas generales, es decir, de normas cuyos destinatarios son, al menos potencialmente, todos los miembros de una comunidad (por ejemplo, todos los ciudadanos de un Estado). Pero la igualdad ante la ley – una de las conquistas históricas de la burguesía – no es una noción puramente formal, en cuanto supone también, o ha llegado a suponer, la exigencia de que la ley no discrimine por razones de nacimiento, raza, sexo, religión, etcétera.” (...) “La igualdad en la ley implica todavía algo más, a saber, la exigencia de que la ley nos haga , o contribuya a hacernos, efectivamente iguales; ..es decir se trata de que la ley persiga como objetivo igualarnos en cuanto a ciertas características (asegurando unos mínimos económicos, sanitarios o educativos), lo que supone, ya que las características de base son distintas, que el trato debe ser desigual. Esta idea de igualdad material, pero limitada, esta vinculada –como luego veremos – al estado social, intervencionista, de Derecho y con los denominados derechos económicos, sociales y culturales.”⁷¹

⁶⁹ Atienza, Manuel, Introducción al Derecho. Distribuciones Fontamara. edición corregida. México. 1998. pág. 92 y ss.

⁷⁰ Este autor español entiende por igualdad política “en cuanto a igualdad para participar en los procesos de elaboración de las normas jurídicas”. Idem. Pág. 98

⁷¹ Idem. Pág. 98.

Por su parte el constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa sostiene: “Jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado. En otras palabras, la igualdad desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentran.”⁷² Y concluye: “En síntesis, la igualdad desde el punto de vista jurídico implica la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos o contraer obligaciones, cualitativamente, propios de todos aquellos sujetos que se encuentren en su misma situación jurídica determinada.”⁷³

La Constitución mexicana establece tal principio de igualdad en varios de sus artículos (fundamentalmente en los siguientes preceptos: 1º, 3º, 4º, y 13). Adicionalmente, varios instrumentos internacionales establecen el principio de igualdad⁷⁴, entre ellos los que ya hemos comentado antes respecto al principio de legalidad, que en el tema de igualdad preceptúan lo siguiente:

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

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

⁷² Burgoa O., Ignacio, *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. México. 1972. pág. 273.

⁷³ *Idem*. Pág. 276.

⁷⁴ En materia política deben tenerse presentes tanto la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, adoptada en Nueva York el 31 de marzo de 1953, ratificado por México en 23 de marzo de 1981; y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, también adoptada en Nueva York el 20 de diciembre de 1952 y ratificada por México el mismo 23 de marzo de 1958; instrumentos que postulan la igualdad política entre mujeres y hombres, así como genéricamente la igualdad entre ellos en materia de derechos humanos.

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

“Artículo 24. Igualdad ante la ley.

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

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

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deben ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, esta aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas

condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.⁷⁵”

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

Siendo estas normas universales, su aplicación deberá ser igualitaria, sin excepción de personas o intereses específicos.” (...) “La igualdad democrática, por ende, no se opone a las diferencias sociales y culturales; tampoco impide las distinciones por mérito o por capacidades de determinado tipo. No es una igualdad igualitarista o uniformadora, que pretenda abolir el pluralismo y la diversidad constitutivos de las sociedades modernas....Lo único que excluye taxativamente es la pretensión de convertir las diferencias en privilegios y las desigualdades en coartada para someter a otros seres humanos, pues se basa en el supuesto esencial de que ninguna diferencia o desigualdad puede justificar una presunta

⁷⁵Tesis de Jurisprudencia 1ª./J.81/2004, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XX, octubre de 2004, página 99.

superioridad política o un pretendido derecho exclusivo de autoridad sobre los demás, y de que, por lo tanto, ningún ser humano vale políticamente más que otro... la igualdad democrática implica una ética de la equidad en el trato social, es decir, un reconocimiento y respeto estricto de los derechos civiles y políticos de todos y cada uno de los ciudadanos, independientemente de su edad, sexo, fe religiosa, ocupaciones o rango socioeconómico. En este sentido, la cultura democrática promueve un trato igualitario, equitativo, hacia todos los seres humanos, y rechaza toda ideología racista, sexista, o clasista que sostenga la sedicente superioridad natural de una raza, de un género o de una clase social".⁷⁶

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

La Doctrina mexicana (y también la extranjera) en el ámbito del Derecho Internacional, acepta de manera generalizada que la figura de la extraterritorialidad aplicada a personas integrantes de los servicios diplomáticos de los Estados, bienes y cosas (locales afectos a las misiones diplomáticas, vehículos, documentos, archivos, etcétera), así como las personas dedicadas a esos servicios en el extranjero hoy es una ficción, dado que conforme a la Convención de Viena de 1961 (y otros instrumentos internacionales posteriores), lo que existe es un sistema de inmunidades para personas, bienes y cosas⁷⁷.

Por tanto, la extraterritorialidad con este enfoque no resultaría aplicable al asunto que estudiamos en tanto se vea en relación con las sedes físicas y funcionarios diplomáticos (con excepción de lo relativo a contratación de locales adicionales y servicios, traslado de

⁷⁶ Salazar Luis y Woldenberg José, Principios y Valores de la Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE. 1993. págs. 30 y 31.

⁷⁷ Sepúlveda, César, Derecho Internacional. Editorial Porrúa. México. 1998. pág. 158; y Rodríguez y Rodríguez, Jesús. voz: Extraterritorialidad. en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1983. págs. 172 y 173; Seara Vázquez, Modesto Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México. 1993. pág. 228 y ss.

documentación y materiales, etcétera, para realizar recepción de los votos de los ciudadanos en el extranjero); sin embargo, la extraterritorialidad tiene otro ángulo como excepción al principio de territorialidad de las leyes que si importa y tiene vigencia plena para las relaciones jurídicas que nacen de leyes nacionales que se pretende tengan aplicación fuera del territorio del Estado generador de las mismas.

Este principio de territorialidad significa que “...ciertas normas que emanan de las autoridades competentes de un Estado se aplican a todas las personas, actos y hechos jurídicos ubicados o celebrados en los límites del territorio de dicho Estado.” (...) “Existen, en la actualidad, dos elementos que nos permiten determinar la competencia legislativa internacional de un Estado: su territorio y sus nacionales. El campo de aplicación de sus leyes se determina entonces en función e estos dos elementos: la territorialidad y la personalidad. Una norma es territorial si su ámbito de aplicación es espacial y se limita al territorio del Estado; es personal si se dirige a una cierta clase de personas (con un status jurídico específico), estén o no dentro de los límites del territorio del Estado del cual emanan; en este último caso se dice que la ley sigue a la persona.” (...) “La territorialidad de una ley se define, entonces, en función del órgano legislador que la emitió y no en absoluto, ya que una norma territorial en cierto Estado puede recibir aplicación fuera del territorio de dicho Estado, si un país extranjero prevé su aplicación por medio de una regla de conflicto para darle solución a un problema de conflicto de leyes.”⁷⁸

El problema de la aplicación del derecho fuera del territorio o jurisdicción del Estado del que emana conlleva otros que escapan al enfoque central, como son: el del territorialismo⁷⁹ (aplicación del derecho nacional sobre el extranjero), el carácter que se le puede reconocer (como derecho o como hecho), la interpretación y la prueba cuando se aplica el derecho extranjero, etc.

⁷⁸Belair, Claude, voz: Territorialidad de las Leyes, Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit. pág. 266.

⁷⁹No se debe olvidar que en México se sigue manteniendo un sistema basado en el territorialismo, por el cual priva, de manera general, la aplicación del derecho mexicano sobre el de otros Estados en el territorio nacional. Esta regla general se encuentra en el Código Civil Federal, que establece en su artículo 12: “Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se someten a dichas leyes, salvo cuando estas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.” Así en los artículos 13 y 14 fija las reglas generales para la aplicación del derecho extranjero en México.

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

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

“LEYES PROCESALES. PRINCIPIO GENERAL QUE RIGE SU APLICACIÓN EN EL ESPACIO. El Principio general que rige la aplicación de la ley procesal en el espacio, consiste en que la normatividad aplicable es la del territorio donde se actúe. Para limitar o excluir el imperio de esta regla, es necesario que exista una disposición expresa que contenga casos específicos de excepción, en los que se autorice la aplicación del derecho extranjero. De modo que si no existen disposiciones legales expedidas por el legislador mexicano, o tratados o convenciones aprobados conforme a la Carta Magna, en los que se contemple que ciertos actos de los órganos jurisdiccionales mexicanos se atengan a las leyes procedimentales extranjeras, éstas, no pueden ser aplicables. Como ejemplo de tal permisión de extraterritorialidad, se puede citar el contenido de la convención de La Haya, en donde se estableció que los jueces de los países que la suscribieron, al remitir una carga rogatoria a los de otro país, pueden pedir que el acto procesal encomendado se lleve a cabo de acuerdo con las leyes procesales vigentes en el país del requerimiento.”⁸⁰

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

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

⁸⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Tesis Aislada, Tomo VII, febrero de 1991, pág. 181. En el mismo sentido ver las tesis: EXTRATERRITORIALIDAD DE LAS LEYES., Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Quinta Epoca, Tesis Aislada, Tomo XXXVIII, pág. 428.; LEYES DE LOS ESTADOS. TERRITORIALIDAD DE LAS. Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Quinta Epoca, Tesis Aislada, Tomo XXXVII, pág. 1729

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

El último precepto constitucional citado se modificó con la reforma publicada el 22 de agosto de 1996, para eliminar la expresión “en el distrito electoral que le corresponda”, como demarcación electoral para ejercer el derecho al sufragio, de tal manera que se removiera el obstáculo que, algunos esgrimían existía en ese precepto, para el voto de los mexicanos en el extranjero. Con base en esa reforma, al adecuarse el COFIPE en noviembre del mismo año citado, se introdujo un artículo transitorio (Octavo), por el que se instruía a la Secretaría de Gobernación a establecer el programa conforme al cual se crearía el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, para su utilización en el proceso electoral federal de 2000; de igual manera, se ordenó que el IFE integrara una comisión de especialistas que se abocara al estudio de las modalidades para el voto de los mexicanos en el extranjero, para proponer ante las instancias competentes las reformas legales pertinentes⁸¹.

La reforma de hace poco menos de una década que comentamos reforzaba la intención de facilitar el voto de los electores mexicanos fuera del territorio nacional, pues en realidad la ley electoral rompió la definición constitucional del voto dentro del distrito electoral del domicilio del elector hace muchos años⁸², permitiendo el voto de los llamados “electores en tránsito” primero mediante el sistema de listas adicionales en las mesas de casilla y después en casillas especiales.

⁸¹ Como se conoce, lo anterior se cumplió por parte del IFE, al haberse elaborado el estudio correspondiente; sin embargo, a la fecha no se ha establecido el Registro ni expedido la Cédula, como tampoco concretado la parte legislativa para hacer efectivo el voto de los mexicanos en el extranjero. Una cuestión importante es que el legislador de 1996 pensó la solución del voto de los mexicanos en el extranjero sobre la base del Registro Nacional de Ciudadanos y de la Cédula respectiva.

⁸² Por lo menos desde la primera Ley electoral (2 de julio de 1918) posterior a la Constitución de 1917, se estableció una excepción para votar en otra casilla a favor de los militares; y por reforma de 28 de diciembre de 1963 al artículo 84 de la Ley Electoral Federal de 1951, se estableció la posibilidad del voto fuera del lugar del domicilio.

Por otra parte, en 1977⁸³, entre otras muchas definiciones importantes, se estableció en el texto constitucional que el voto activo (sufragio es el concepto que usa la Constitución) debe ser: universal, libre, secreto y directo (el COFIPE establece adicionalmente a esas cuatro características la de ser personal e intransferible⁸⁴).

Como ya se ha señalado, diversos instrumentos internacionales ratificados por México como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸⁵, establecieron disposiciones sobre las características del voto activo:

La Convención Americana en su artículo 23 señala:

3. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) ...

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

c) ...”

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

⁸³ La reforma política de 1º de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial del 6 de ese mes y año, entre las modificaciones que introdujo, se encontraba la adición de cinco párrafos al artículo 41 constitucional, de los cuales el tercero era idéntico al hoy segundo párrafo, primera frase, del apartado I del artículo 41 constitucional vigente.

⁸⁴ Artículo 4, párrafo 2 del COFIPE.

⁸⁵ También recuérdese que en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Toda persona legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

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

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

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

a)

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

c) ...”

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

Es generalmente aceptado que la universalidad del voto existe “cuando no se restringe ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (capacitario). El sufragio universal significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos – sin discriminación de grupos sociales específicos – que cumplen determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles y políticos e

inscripción en el censo). Fuera de estas condiciones de carácter técnico, cualquier otra resulta inadmisibles o incompatible con la universalidad del sufragio, que hoy constituye una conquista irrenunciable de los Estados democráticos.”⁸⁶

La condición de voto libre se presenta “cuando no esta sujeto a presión intimidación o coacción alguna.”⁸⁷

El voto es secreto “cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en que sentido ha manifestado su voluntad. El principio del voto secreto se opone a la emisión pública o abierta del voto así como el voto al dictado, por aclamación o por mano alzada.”⁸⁸

El voto directo “es aquel en el que el elector se pronuncia por la persona que ha de representarle en la Cámara legislativa, mientras que en el indirecto presupone la elección de un compromisario que, en un momento ulterior habrá de proceder a realizar la elección definitiva.”⁸⁹

Finalmente se puede afirmar que la adición del COFIPE a las calidades reconocidas constitucionalmente al voto en el sentido de que es personal e intransferible subrayan su característica de ser personalísimo, por lo que solo el titular del mismo puede ejercerlo, sin que se admita posibilidad alguna de representación para su emisión, ya sea con o sin la voluntad del titular⁹⁰.

G. Conclusiones sobre los efectos en las definiciones y principios aplicables en materia electoral por la implantación del voto en el extranjero.

⁸⁶ Arnaldo Alcubilla, Enrique, Diccionario Electoral, CAPEL, México, 2003, pág. 1208. En Boja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Tomo II, FCE, México, 2003, pág. 1325, se puede encontrar la siguiente descripción del voto universal como aquel: “que otorga a un amplio sector social el derecho de participar e imponer el menor número posible de restricciones para votar. Los requisitos han sido reducidos al mínimo compatible con el ejercicio de la función democrática en que el sufragio consiste”.

⁸⁷ Diccionario Electoral, op.cit., pág. 1209

⁸⁸ Fernández Segado, Francisco, Diccionario Electoral, CAPEL, México, 2003pág. 1245 y 1246.

⁸⁹ Idem. Pág. 1249

⁹⁰ Descripción de Fernando Franco, Centro de Estudios de Derecho Público, ITAM.

Se debe partir de la base de que la decisión de abrir el voto para la elección Presidencial (decisión que en sí misma, al restringirse solamente a esa elección, conlleva ya una diferenciación respecto del voto en territorio nacional), implica la renuncia a la aplicación cabal de las definiciones y principios constitucionales y legales establecidos en México; las experiencias de otros países pueden ser muy enriquecedoras en lo operativo, pero siempre habrá de tenerse presente que nuestras elecciones están sujetas a esas normas jurídicas que condicionan su organización, desarrollo y vigilancia, en tanto regulan el ejercicio de la función estatal electoral.

Conforme a lo anteriormente señalado es evidente que, el establecimiento del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero no implica que se eliminen pero sí que se presente una dilución significativa en el alcance y efecto de varios de los principios fundamentales que establece la Constitución para las elecciones en sí mismas, para el ejercicio de la función electoral, y para el funcionamiento del propio IFE.

Aún en el escenario más optimista, uno en que se encontrara toda la buena voluntad y deseo de cooperación de los Estados (particularmente los Estados Unidos de Norteamérica) con los que tendríamos que establecer acuerdos, entendimientos, convenios o tratados para poder desarrollar la elección o por lo menos la votación en sus territorios, las autoridades mexicanas no contarán con la posibilidad de ejecución directa de sus determinaciones; como tampoco del ejercicio coactivo directo de facultades en el extranjero.

Por tanto, debe asumirse que el IFE, en sentido estricto, no será totalmente independiente en su funcionamiento dado que en el extranjero deberá contar con el apoyo de las autoridades nacionales de los países en que actúe, en mayor o menor grado, para cumplir con sus atribuciones y funciones.

H. Instrumentación del IFE para el 2012

México es un país relativamente joven en cuanto a las elecciones de sus gobernantes. Ya hemos mencionado el siglo XIX y principios del XX. Cuando se posiciona el Partido Revolucionario Institucional, PRI, en el poder por más de 75 años y es hasta las elecciones

del 2000 cuando se pudo conformar una noción de democracia, por la alternancia en la cual favoreció al Partido Acción Nacional, PAN. Ya desde las elecciones presidenciales de 1988 se había agudizado el clima político de desconfianza en los procesos electorales que se habían desarrollado. Era urgente cambiar el estado de cosas y los procesos; por ello el Gobierno Federal estableció la consulta nacional con la intención de lograr una reforma electoral, en la que participarían académicos, partidos políticos, representantes populares y sociedad civil. Ésta consulta, recogió a través de ponencias, entrevistas y opiniones desnudo al sistema político mexicano y su sistema electoral.

Se criticó la estructura de la entonces Comisión Electoral, donde el partido en el poder estaba sobre representado; el uso de bienes públicos para el apoyo de ciertos candidatos; la participación indebida de funcionarios públicos en campañas electorales acusándolos de ser el mecanismo esencial del fraude electoral. Posteriormente, la cámara de diputados recibió una iniciativa de ley por parte del ejecutivo federal para crear un nuevo Código Electoral totalmente renovado; en el cual, se amalgamaron las mejores propuestas presentadas en la consulta. Después de largos debates en la cámara de origen y revisora se aprobó el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales.

Como hemos mencionado con la creación del IFE, como instrumento jurídico se organizaron mejores elecciones federales y puesto que la personalidad jurídico-legal de por sí misma ya integraba un patrimonio propio y un valor. El Instituto Federal Electoral, cuya dirección máxima se depositaba en un Consejo General integrado por los Consejeros y representantes de partidos políticos, teniendo para la ejecución de sus mandatos a una estructura conformada por un Director General y seis Direcciones Ejecutivas entre ellas la del Registro Federal de Electores. De igual forma, se previó actualizar un Padrón Electoral

(PE) confiable con diferentes mecanismos de depuración con el objeto de mantenerlo permanentemente vigente, entonces se creó la Comisión Nacional, Local y Distritales de Vigilancia Electoral, para que los partidos políticos por medio de sus representantes alimentaran al órgano colegiado y pudieran vigilar permanentemente los instrumentos electorales.

Pero todos desconfiaban de todos, hasta la fecha, pero el mismo padrón electoral fue creciendo con el Registro Nacional de Electores, que también ha sido instrumento cuestionable a la fecha. Por lo que se decidió crear el PE. En un tiempo estrecho se registró y credenció a más de 30 millones de ciudadanos mexicanos. Desde entonces este PE se ha venido utilizando en las elecciones federales y locales. Si bien, la desconfianza en éste instrumento electoral ha disminuido, no obstante, se enfrenta ante nuevas acusaciones en el sentido de su manipulación, o el control de la participación de ciudadanos.⁹¹

El IFE enfrenta en las elecciones del 2012 al voto más caro, a los comicios más caros que las celebradas en 2006 por 1,692 millones de pesos en términos reales —tomando en cuenta la inflación—, de acuerdo con el presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados. A pesar de que los recursos a los partidos disminuyeron en 479 millones de pesos en términos reales, los gastos de operación del IFE, aumentaron debido a las nuevas reglas en materia electoral por 1,212 millones de pesos reales. Las cifras llevan a cuestionar si la reforma electoral de 2008 valió o no la pena en términos de gasto.

El presupuesto para el IFE en 2012 que propone el gobierno federal es de 15,953 millones 906,379 pesos. De este monto, los partidos políticos recibirán 5,292 millones 486,351 pesos, lo que representa una disminución real en comparación con 2006. Uno de los

⁹¹ Se han dado casos que en el PE, se acrediten personas fallecidas para votar o que viven en condiciones de discapacidad total o los que tienen nombres iguales.

rubros que tuvo un aumento más considerable fue el de la actualización del padrón electoral, el cual asciende a 2,253 millones 483,837 pesos. Pero la reforma electoral incluye reglas que se traducen en más gasto para la autoridad electoral, ya que debe de administrar los mensajes en medios electrónicos y contar con un sistema de monitoreo complejo a nivel nacional. Además, se debe de considerar la renovación de las credenciales para votar emitidas en el 2003, las cuales no serán válidas en las elecciones de este año.

De igual manera la capacitación electoral también va a ser más cara porque las actas van a ser más complejas, debido a que el voto por coalición será diferente y tras la jornada electoral, el cómputo distrital también requerirá un mayor esfuerzo administrativo y logístico, puesto que la reforma electoral facilitó el recuento de casillas, ya sea en distritos con márgenes estrechos o en casillas con errores aritméticos. Pues en 2009 se recontaron 38,961 paquetes electorales durante el cómputo distrital, mientras que en 2006 sólo se reabrieron 2,846 paquetes durante el cómputo.

Otro pendiente será evaluar si la reforma electoral y el aumento en el gasto que representa realmente una garantía de que las elecciones sean confiables en la percepción de los ciudadanos y será después del 1 de julio de 2012 cuando se sepa si el alto costo de la organización de las elecciones lo vale.

Un comparable económico de la votación en el Proyecto 2012

15,953 millones 906,379 de pesos es el presupuesto total de la elección del 2012

10,661 millones 420,000 pesos corresponden al órgano electoral

5,292 millones 486,351 pesos está destinado a partidos

Presupuesto 2006

11,892 millones 136,021 pesos corrientes fue el presupuesto total de las elecciones

7,235 millones 594,323 pesos corrientes corresponden al órgano electoral

4,656 millones 541,698 pesos corrientes recibieron los partidos por prerrogativas.

Diferencia en pesos

1,692 millones de pesos aumentó.

1,692 millones de pesos aumentan gastos del IFE

1,212 millones de pesos aumentarán gasto total de elecciones

479 millones de pesos disminuyeron el financiamiento a partidos.⁹²

I. Organización de las elecciones

Para lograr la autonomía absoluta del órgano electoral, queda aún pendiente una gran labor de carácter constitucional y legal por realizar. Por ejemplo, en un futuro mediano, si lo que se quiere es consolidar el Instituto Federal Electoral como un órgano autónomo del Estado mexicano, se deberán reformar leyes secundarias con la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público o la ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Hoy en día, el Instituto Federal Electoral sólo comparte con el Banco de México la peculiar naturaleza de ser un órgano constitucional autónomo. Me parece que en una etapa de transición a la democracia como la que vive México, la existencia de entidades jurídicas como las mencionadas es más un producto de la apertura del sistema político que la ejecución de un plan maestro de democratización nacional.

El Instituto Federal Electoral IFE, en el párrafo tercero del artículo 41 de la Constitución clasificada a los órganos del Instituto en dirección, ejecutivos, técnicos y de

⁹² <http://IFE/presupuesto2012/elecciones/hacienda>. Creación del IFE/DOF 26 de junio de 1996.

vigilancia. Aunque esta división aparentemente es clara, la misma no es precisada ni definida en el texto del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales. Al no definir con claridad la clasificación establecida en la Carta Federal, la ley secundaria no cumple con lo que dispone la Constitución. De hecho, el Código de la materia, divide al Instituto Federal electoral en órganos centrales y órganos en las delegaciones.⁹³

De acuerdo con los artículos 41, fracción III, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, párrafo primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y se integra por un Consejero Presidente y ocho Consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes del Poder Legislativo y un Secretario Ejecutivo. El Consejo General se reúne cada tres meses regularmente y al menos una vez al mes durante el año electoral. Las decisiones del órgano colegiado se toman por mayoría, excepto en los casos en los que la ley establezca mayorías calificadas.

Son responsables de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia y de figurar los lineamientos y emitir las resoluciones para hacer efectivos todas las funciones del Instituto Federal Electoral. Dictar resoluciones y reglamentos que habrán de regir a todo el instituto y que deberán ser cumplidos en todo el territorio nacional. El Consejo General cuenta con órganos desconcentrados de naturaleza análoga, existen 32 Consejeros Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejeros

⁹³ Aunque el Código de la materia no precisa la clasificación constitucional, puede intentarse hacer una clasificación doctrinal que respete la establecida en la Constitución, utilizando los elementos que resulten aprovechables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, que de cualquier forma después de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, es la fuente más importante de definiciones en materia electoral.

Distritales (uno en cada distrito electoral) además de las mesas directivas de casillas que se instalan el día de la jornada electoral para la recepción y conteo de votos.

Los órganos de dirección en las delegaciones son los Consejos Locales, los cuales funcionan durante el proceso electoral federal y se integran por un consejero presidente quien en todo tiempo fungirá a la vez como Vocal ejecutivo distrital, y seis consejeros electorales; además hay representantes de los partidos políticos nacionales que tienen voz pero no voto. Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. El Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Local y tendrá voz pero no voto. Es un órgano constituido temporalmente en cada una de las entidades federativas, para asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, en su respectivo ámbito espacial de competencia.

Los órganos de dirección en cada uno de los distritos uninominales son los Consejos Distritales, que funcionan durante el proceso electoral federal y se integran con un consejero Presidente, quien en todo tiempo fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo distrital, y seis consejeros electorales. Además, los representantes de los partidos políticos nacionales también forman parte de los consejos distritales aunque sólo tienen voz. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto. El Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Distrital y tendrá voz pero no voto.

Casillas, son órganos electores que se instalan el día de los comicios; formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y hacer el escrutinio y cómputo en cada una de las selecciones electorales en las que se dividen los 300 distritos uninominales. Los órganos de vigilancia son colegiados y existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar en los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia. La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por el Distrito Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien funge como presidente de la misma. Además, participan un representante propietario y un representante suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, un Secretario de la Comisión designado por el presidente de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral y un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Ahora bien las comisiones locales de vigilancia se integran por el Vocal del Registro Federal en la Junta Local respectiva, quien funge como presidente de la Comisión. Además, participan un representante propietario y un representante suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un Secretario de la Comisión designado por el presidente de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral. A diferencia de las Comisiones Distritales de Vigilancia que se integran por el Vocal del Registro Federal en la Junta Distrital respectiva, quien funge como presidente de la Comisión. Además, participan un representante propietario y un representante suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un Secretario de la Comisión designado por el presidente de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral. Y a pesar de toda esta congruencia de la estructura orgánica del IFE a nivel nacional, existe una posibilidad no explorada del todo: la Vigilancia Electrónica.

J. La Mayoría Absoluta y Relativa

El Sistema de mayoría simple, o también se conoce como el First past the post system, es el más viejo de todos los Sistemas en los países de habla inglesa, generalmente es de aplicarse en los distritos de carácter uninominal, esto quiere decir, que tiene su aplicación en las zonas o regiones en que se divide un país para elegir a un solo representante popular por mayoría en cada una de ellas, en donde cada elector tiene derecho a un voto y el candidato que logre mayor votación durante la jornada electoral gana, incluso si no obtiene la mayoría absoluta, es conocido también como sistema de mayoría relativa.

Este sistema se encuentra vigente principalmente en los países anglosajones, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia. Se piensa que es el más antiguo, cuyo propósito es la formación de mayorías aun a costa de posibles desproporciones en la relación votos para con los escaños. Este sistema cuenta con una variante, en donde por medio de ésta pretende asegurar que el candidato que resulte ganador en las urnas tenga en realidad el apoyo de la mayoría de los electores; todo esto se da gracias a que en el caso de presentarse una gran fragmentación del voto, puede presentarse que un candidato que represente a una pequeña minoría del electorado tenga la mayoría simple de los votos y por lo tanto sea declarado ganador.

La objeción más importante a los Sistemas de Mayoría tiene que ver con la elección para los órganos legislativos. Con éste tipo de sistema, un partido con Mayoría, relativa o absoluta, puede obtener todos los cargos en disputa y de esa manera puede quedar sobre representado y sus adversarios subrepresentados. Las cualidades que encontramos en los Sistemas de Mayoría, salen a relucir cuando se trata de elegir a órganos personales, como los

son los Poderes Ejecutivos; en las elecciones para Presidentes o Gobernadores, el Sistema de Mayoría muestra sus ventajas de sencillez y certeza en la designación del vencedor; en cambio, al Sistema de Mayoría Absoluta se le atribuye la cualidad de dotar al Ejecutivo de un claro mandato mayoritario del electorado, ya que el ganador de la contienda cuenta con el apoyo de más de la mitad de los electores.

Características de los sistemas de mayoría. Este sistema opera bajo los siguientes supuestos:

a). Distribución equilibrada de los electores en las circunscripciones (todo elector tiene el mismo "peso" y se limita al máximo la sub representación de algunas circunscripciones en relación con otras).

b). Ausencia de una mayoría favorecida por factores meta-políticos (por ejemplo divisiones étnicas) que voten prescindiendo constantemente de la línea política efectivamente en discusión. La característica distintiva de los sistemas mayoritarios es que hacen uso de distrito de miembro único. En este tipo de Sistemas de Mayoría Simple, en distritos uninominales, es elegido quien obtiene mayor número de votos, es decir, quien resulte vencedor de la jornada electoral, aunque cabe mencionar que no necesariamente obtenga la mayoría absoluta; pero cuando éste Sistema se utiliza es distritos con varios escaños, nos encontramos frente a la figura del Sistema denominado Voto en Bloque y es aquí cuando los votantes tienen tantos votos como escaños a llenar.

Los inconvenientes de un sistema así se presentan porque tienden a favorecer a los partidos grandes dejando en desventaja a los partidos pequeños, ya que producen una brecha entre los porcentajes de votos y los escaños obtenidos por los diversos partidos. Estos

sistemas tienen más aceptación en culturas políticas relativamente estables. En ellas, las fluctuaciones del apoyo electoral de uno a otro partido, reducen la polarización y estimulan políticas centristas.

K. Representación proporcional

De estos mencionados Sistemas existen dos que son los que comúnmente se utilizan: El Voto Único No Transferible (VUNT), o los Sistemas Segmentados o Mixtos. En los primeros, cada votante tiene la oportunidad de sufragar solo en una ocasión pero hay varios escaños a ocupar dentro del distrito y son elegidos los candidatos con mayor número de votos. En los Sistemas Segmentados se utilizan listas de Representación Proporcional y distritos por mayoría simple, pero a diferencia de los Sistemas Mixtos de Representación Proporcional la lista de Representación Proporcional no compensa la desproporcionalidad que arroja como consecuencia en los distritos mayoritarios.

El término Representación proporcional es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno; generalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales, es decir, regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por el Sistema de Representación proporcional, en donde participan los Partidos Políticos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque.

Este sistema se guía por el principio de equilibrio o proporcionalidad, esta idea sostiene que en el ejercicio del poder público deben participar tanto las mayorías como lo establece el sistema mayoritario como las minorías políticas. Este sistema ha sido el

contrincante tradicional al Sistema de Mayoría, el Sistema de Representación proporcional intenta resolver el problema de la subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

Los críticos de este Sistema argumentan que si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones y los intereses de la ciudadanía en un momento determinado. Hay varios tipos de sistemas de representación proporcional, en el caso de México:

a). Representación proporcional pura, en donde coinciden la proporción de votos conseguidos por un partido y la proporción de escaños que se les asignan. Los electores no están presionados para calcular su voto.

b). Representación proporcional impura, su principal característica es que existen barreras indirectas, como una gran cantidad de distritos pequeños y medianos, que impiden que se iguale las proporciones votos/escaños.

c). Representación proporcional con barrera legal, en el cual se limita el número de partidos mediante una barrera que impide de antemano a los pequeños acceder a una representación parlamentaria, con lo cual se reducen las opciones del voto a los electores.

La proporcionalidad se distorsiona porque se distribuyen los escaños sólo a los partidos que logran saltar esa barrera. Existen para éste Sistema varias fórmulas matemáticas para aproximarse a la proporcionalidad en la operación de convertir votos en escaños. La más conocida de ellas es la del "cociente electoral" en donde el dividendo es el total de votos válidos de un partido y el divisor el número de escaños por repartirse; conforme al cociente

electoral, o sea la cifra repartidora, se adjudica a cada lista de partido un escaño por cada vez que el cociente esté contenido en el número de sus votos.

Un aspecto que dio origen a este sistema fue la creación del cociente electoral mismo que se considera como un hallazgo en la ciencia política de inigualable valor, dicho cociente se extrae dividiendo el número de votos por el de los representantes a elegir; para después en la lista de cada partido, adjudicar tantos representantes como el cociente que este contenido en la cantidad de sufragios que logró. Características de los sistemas de representación proporcional.

a) Se funda en la búsqueda consciente de reducir la disparidad entre la proporción del voto popular que obtiene un partido y la proporción de sus escaños en el parlamento.

b) Generalmente se considera que dicha proporcionalidad se logra de mejor forma haciendo uso de listas de partidos, en donde las agrupaciones políticas presentan a los votantes las listas de los candidatos a nivel nacional o regional; pero también se puede obtener la proporcionalidad si el componente proporcional de un Sistema de Mayoría de Representación Proporcional puede llegar a compensar la desproporcionalidad que puede existir en los resultados en los distritos mayoritarios.

c) También el voto Preferencial puede cumplir la misma función, el llamado voto Transferible por medio del cual los electores ordenan a los candidatos según sus preferencias en distritos plurinominales, éste es otro Sistema proporcional que se utiliza ampliamente.

El argumento primordial a favor de los Sistemas de Representación Proporcional consiste en la garantía que ofrecen a la minoría contra los abusos de la mayoría. En cambio,

sus desventajas son que implican problemas de técnica electoral muy complicados, tanto para convertir los votos en escaños, como para que el mismo votante tome su decisión electoral; Así como también, no producen, por sí solos, ni mayorías estables de gobierno ni impulsos hacia una integración política que esté acompañada por una mayor cohesión social. También promueven la fragmentación de los partidos, y los representantes electos por este sistema no se sienten responsables ante los electores que los eligieron. Además, estimulan la partidocracia. Lo anterior conlleva a que a mayor fragmentación social es más probable el surgimiento de un sistema de representación proporcional y de un sistema de partidos multipartidista.

Por eso, estos sistemas son más aceptados en sociedades en donde existen divisiones étnicas, lingüísticas, o religiosas, o en aquellas que experimentan una lucha de clases persistente y grandes conflictos ideológicos. Sin embargo, este sistema está más relacionado con la democracia de masas y la extensión del sufragio universal. Considerando el argumento nos permite plantear el voto electrónico como una alternativa.

Capítulo IV. Derecho electoral en otros países

A. Sistema Español

El Derecho Electoral español en perspectiva histórica: siglos XIX y XX. Desde el sistema electoral de las Cortes españolas a finales del siglo XVIII, ha sido analizado por la moderna historiografía y en muchos casos se ha considerado un elemento fundamental para explicar la sucesión de regímenes constitucionales sus diversos cambios y parece indudable que el sistema electoral se convirtió desde aquel instrumento denominativo por el Rey a la

clave para modelar la composición política actual de las Cámaras, por tanto un elemento esencial de confrontación ideológica.

Las Cortes, en primer lugar, dentro del sistema electoral nos permite obtener una visión de la evolución del constitucionalismo y distingue de aquellas la descripción de textos normativos y constitucionales de las que ofrecen un análisis de la evolución sociopolítica. Desde el punto de vista histórico muchos principios electorales estaban ya establecidos en la Ley para la Reforma Política, aprobada el 4 de enero de 1977. Aprobada por las últimas Cortes franquistas en pleno proceso de la transición a la democracia donde, además de querer dejar marcadas las bases democráticas para las primeras elecciones libres del 15 de junio de 1977, no faltaron presiones e intentos por sostener los intereses de la clase política del régimen franquista y “filtrar” la oportunidad política de un nuevo tiempo electoral que se abría. Fue un proceso de transformación del sistema político autoritario donde no se respetaban los derechos individuales y se carecía de participación política mediante elecciones libres, y se sentaban las bases políticas y jurídicas para entrar en un régimen democrático mediante la celebración de elecciones libres que, aunque no se dijera tendrían que dar lugar a un parlamento constituyente. Ese era el punto de vista de los objetivos, de los perseguidos quienes tomaron todas las precauciones posibles para que el proceso de la transición no naufragara y se consolidase un sistema de democracia representativa.

El primer paso era conformar un modelo electoral que por Real Decreto-Ley de 20/1977, estableciera las Normas Electorales. Este elemento fue fundamental para que en los siguientes años prevaleciera en el sistema electoral español. Para lograrlo el Gobierno debió aprobar dicha norma y declarar su pretensión al conformar un sistema electoral que garantizara la democracia pero con prudencia, con moderación. Pasar a un multipartidismo

que no pusiera en juego las instituciones ya establecidas en España. Segundo, el caso español implicaba una monarquía parlamentaria, con un monarca hereditario que ejercía como Jefe de Estado, el Rey de España Juan Carlos I de Borbón, al cual le correspondía arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones y representar al Reino de España, además de ejercer las funciones que le atribuían expresamente la Constitución y las leyes. Tercero el poder del ejecutivo formado por un Consejo de Ministros presidido por el Presidente del Gobierno quien ejercía como Jefe de Gobierno. Pero, era nominado por el mismo monarca el que proponía al Presidente del Gobierno tras las elecciones generales y quien lo mantenía en el cargo mientras conservase la confianza del Congreso y de los Diputados.

El poder legislativo se establece en las Cortes Generales, que son el órgano supremo de representación del pueblo español. Las Cortes Generales se componen de una cámara baja, el Congreso de los Diputados, y una cámara alta, el Senado. El poder judicial está formado por el conjunto de Juzgados y Tribunales, integrado por Jueces y Magistrados, que tienen la potestad de administrar justicia en nombre del Rey. Los jueces son funcionarios de carrera; en cambio los miembros del Consejo General del Poder Judicial (órgano disciplinario de los jueces), el Tribunal Supremo (máximo nivel de apelación) y Tribunal Constitucional, son elegidos desde el Congreso y efectivamente por los dos partidos mayoritarios, lo que es constantemente visto por la opinión pública española y los medios como una falta de independencia del sistema judicial.

1. El electorado

El concepto de democracia en España (del griego demos pueblo y kratos poder), se refiere a el sistema de gobierno donde el poder radica en aparentemente en el pueblo. Antes, recordemos que existen diferentes tipos de democracias por ejemplo: las democracias liberales que se caracterizan por el sufragio censitario o restringido, donde el voto no se reconoce como un derecho sino tan sólo como una función que desempeñan solo aquellas personas que tenían un nivel de riqueza o formación, en suma el Estado democrático se caracteriza por la universalización del voto. También existe el constitucionalismo democrático que es la recuperación de una idea ilustrada que había quedado detenida por el liberalismo en esta la sociedad y los intereses de todos son igual de importantes y todos tienen derecho a hacerse valer mediante la participación en la formación de la opinión colectiva.

En el caso de España se trata de una democracia controlada por la minoría en el poder a diferencia de la noción de democracia de los hispanos el cual constituye un fenómeno atípico es una aportación a la Ciencia Política. En cuanto a que si la proclamación de un sistema político democrático no resuelve todos los problemas que implica el ejercicio y el control del poder puesto que quedan excluidos los métodos de democracia directa por la imposibilidad de articular esta en las sociedades complejas. La mayoría de los países democráticos adoptan el sistema de democracia indirecta o representativa en el que los electores eligen a quienes van a ejercer el poder en su representación. Los medios para la elección de estos representantes son muy variados y constituyen lo que se denomina sistema electoral.

España se rige por un Marco legal que concite en la primera norma, es decir: La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la cual consta de un título preliminar y de seis títulos más. El título preliminar delimita el ámbito de aplicación de la ley y dispone que regulará: a. Las elecciones de diputados y senador a las Cortes. b. Las elecciones de los diputados del Parlamento europeo. c. Las elecciones de los miembros de las corporaciones locales. d. Las elecciones de las asambleas de las comunidades autónomas.

Los títulos: a. Primero. Se refiere a las disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo. b. Segundo. Regula las disposiciones esenciales para la elección de diputados y senadores. c. Tercero. Regula las disposiciones especiales para las elecciones municipales. d. Cuarto y Quinto. Se refieren a la elección de los cabildos insulares canarios y de las Diputaciones provinciales y el Sexto. Contiene las disposiciones especiales para las elecciones al parlamento Europeo. De esta manera, ante la necesidad de desarrollar legislativamente el régimen electoral el título cuarto y quinto quedan en reforma bajo la Sentencia 72/1984, del Tribunal Constitucional que resuelve un recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores.

El Tribunal declaró que la Ley electoral está prevista en la Constitución como una de las leyes necesariamente llamadas a desarrollarla. Se deduce así sin gran dificultad de la lectura que puede existir modificaciones pre y post constitucionales en la aplicación de elecciones bajo el Decreto electoral de carácter excepcional. Las últimas reformas al respecto nos hablan de modificaciones en cuanto a la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los Concejales, que modifica varios artículos de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. De un orden que garantice el aislamiento de los

terroristas que puedan afectar la inelegibilidad de datos censales, candidaturas y subvenciones electorales.

En el 2007, se declara la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, por la que se establece la composición equilibrada de las candidaturas electorales y el mismo año se incorporan las nuevas tecnologías para la publicidad de las operaciones electorales, se disponen especialidades para el ejercicio del voto por correo de determinados colectivos y se regula el ejercicio del derecho de sufragio por parte de personas ciegas o con discapacidad visual. Ahora bien, el procedimiento electoral se puede dividir en seis fases: Convocatoria, presentación y proclamación de candidaturas, Campaña electoral, Votación, Escrutinio, Recursos.

La Convocatoria Electoral. Comienza con la declaración oficial de elecciones conforme al artículo 115 de la Constitución y se realiza mediante Real Decreto, con el refrendo del Presidente del Gobierno y previa deliberación del Consejo de Ministros. Si el Presidente del Gobierno no hace uso de su facultad de disolución anticipada, el decreto de convocatoria se expide. El Real Decreto de convocatoria de elecciones generales tiene como contenido esencial: a. La fecha de entrada en vigor, que es el mismo día de su publicación. Esta fecha determina todo el calendario electoral. b. La fecha de celebración de las elecciones, que será 54 días naturales después de la publicación. Por tanto, el día 1 del calendario electoral es el de publicación de la convocatoria y el día 54 es el de la elección.

Los parlamentarios que se eligen en cada circuito es el número de diputados variable para cada convocatoria pues está en función de su población Y el número de senadores es fijo: cuatro por circunscripción, dos en Ceuta y Melilla y uno en las siguientes islas o

agrupaciones de islas: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Se eligen 350 diputados y 208 senadores.

La fecha de inicio y conclusión de la campaña electoral tiene una duración de quince días. El día y la hora en que deben reunirse las Cámaras para celebrar su correspondiente sesión constitutiva tras las elecciones, en la que diputados y senadores toman posesión de su escaño y se elige al Presidente y resto de miembros de las Mesas de ambas Cámaras. Presentación y Proclamación de Candidaturas, es un procedimiento electoral que inicia con la presentación por los distintos grupos políticos que pretenden concurrir a las elecciones con sus respectivas candidaturas. La documentación de las candidaturas se presenta ante la Junta Electoral Competente

Pueden presentar candidatura. a. Los Partidos políticos y federaciones, inscritas en el registro existente. b. Las coaliciones de partidos cuya creación haya sido comunicada a la junta electoral central. c. También pueden presentar candidatura las agrupaciones de electores. Estas son habituales en elecciones municipales. Las candidaturas presentadas ante la junta electoral se les otorga un número de orden según la hora y fecha de presentación, número que se respetara y tendrá en cuenta en todas las publicaciones posteriores.

Otro aspecto relevante en la fase de campaña electoral es el que se refiere a la elaboración y publicación de encuestas electorales, precisamente por su posible influencia en los resultados electorales. Las votaciones electorales del día de la votación se inician a las 8 de la mañana con la reunión en el local electoral de los miembros de la mesa previamente designados y sus respectivos suplentes. La mesa ha de estar constituida por un presidente y dos vocales. A las 8:30 a.m. se extiende por el presidente de la mesa el acta de constitución,

en la que se hará constar todas las incidencias y que formaran el mismo, los vocales y los interventores. Estos tienen derecho a que se les entregue una copia de dicha acta.

Constituidas las mesas a las 9 de la mañana el presidente anuncia formalmente el inicio de las votaciones que se prolongará hasta que sean las 20 horas, el final de la sesión habrá de contar con la presencia de dos de sus tres miembros. El presidente tiene dentro del local y en sus accesos la autoridad exclusiva. Se prohíbe la realización de todo tipo de propaganda electoral en los locales y sus alrededores así como la presencia de quien pueda coaccionar o dificultar el ejercicio del derecho de voto.

El Escrutinio. Después de la votación comienza el escrutinio que es un acto único y que no puede ser interrumpido. Deberá ser público. El presidente extrae uno a uno los sobres de la urna leyendo en voz alta el nombre de la candidatura o de las candidaturas y ensañando las papeletas a los vocales, interventores y apoderados. Terminado el recuento de los votos la mesa realiza las operaciones imprescindibles de operación, en especial que los votos emitidos coinciden en el total a los asignados a las distintas candidaturas. Se pregunta si hay alguna protesta y acto seguido el presidente proclama el resultado en voz alta.

Escrutinio general. Se realizará el tercer día siguiente al de la votación por cada junta electoral Provincial en acto público. Los resultados de las votaciones son comunicados por los poderes públicos en tiempo real, según se van avanzando los escrutinios. El Ministerio del Interior publica en su página web los resultados que solo tienen carácter oficial cuando se termina el escrutinio general (entre tres y seis días después de la elección). A ello se deben añadir los sufragios emitidos por los españoles residentes en el extranjero, que se incluyen con posterioridad.

B. Una corriente en contra

El Dr. Luis M. González de la Garza, en su libro “Voto electrónico por internet, Constitución y Riesgos para la Democracia” analiza las leyes de España y la Constitución Europea, podemos por analogía comparar lo que sucede en México.⁹⁴

1. Voto electrónico y seguridad: una difícil armonización

Para el Dr. González de la Garza el fraude y la manipulación de los equipos puede ser muy preocupante, comenta que puede ser susceptible de errores de diseño, como de sufrir ataques desde el extranjero.

Sigue afirmando que “el sistema de votación presencial ha alcanzado un grado de depuración y control riguroso que hace extraordinariamente difícil el fraude y, de existir éste, previsiblemente se centrará en las técnicas de voto en las que menor presencia de control público exista, que coincide con el voto por correspondencia.”⁹⁵

Según el Dr. González Garza “En los sistemas de voto electrónico existe un amplio conjunto de peculiaridades, inherentes estrictamente a las tecnologías que hacen a éste parcialmente operativo, que tanto aisladamente como de modo conjunto dificultan el control riguroso sobre el modo de producción del voto.”⁹⁶

Al igual que para cualquier técnico para el Dr. González los problemas se encuentran tanto en la selección de los componentes de los sistemas de voto hardware y software, como en la metodología empleada para garantizar que esas tecnologías seleccionadas son robustas

⁹⁴ González de la Garza, Dr. Luis M. Voto Electrónico por Internet. Constitución y Riesgos para la Democracia. Edisofer SL editorial, Madrid, 2008.

⁹⁵ *Ibíd.* Pág. 573

⁹⁶ *Ibíd.* Pag. 574. Para el Dr. González es prácticamente imposible con tantos funcionarios poder descubrir un fraude

y no pueden ser contaminadas, en forma alguna, por cualesquiera agentes que deseen provocar un funcionamiento distinto del inicialmente planeado y previsto por las autoridades públicas electorales.

Pero de igual forma el Dr. Luis González también propone soluciones, “Desarrollo que puede ser llevado a cabo por un consorcio de organismos públicos –sin excluir necesariamente– específicas fórmulas de colaboración con organizaciones privadas, siempre que ello no suponga la elusión de información de cualquier tipo de proceso o procedimiento amparado por protección intelectual o industrial, en su caso, y que incida en el proceso público de sufragio –a nivel nacional o supranacional– y dirigido específicamente a funciones de naturaleza estrictamente electoral. La idea que aquí consideramos no es nueva. Por ejemplo, la industria electrónica es consciente, desde hace algunos años, de que, en efecto, las tecnologías disponibles en el ámbito civil, tales como los PC’s y las redes de comunicaciones como Internet, no fueron originalmente pensadas como estructuras, tanto de procesamiento de datos como de comunicación de los mismos, seguras.”⁹⁷

El mismo afirma que “Lo anterior ha obligado a que la seguridad empiece a considerarse como un objetivo clave de la evolución de las nuevas tecnologías de hardware y software. No hay que recordar aquí los devastadores efectos que se vienen padeciendo en las últimas décadas, originados en toda suerte de ataques maliciosos que, bajo las más llamativas denominaciones: troyanos, gusanos, phishing, hickjakyn, etc., alteran gravemente el funcionamiento ordenado y normal de los equipos informáticos tanto públicos como privados.”⁹⁸

⁹⁷ Op. Cit. Página 575.

⁹⁸ Op. Cit. Página 576.

Considero que éste último comentario del Dr. González de la Garza es precisamente lo que mueve a las empresas dedicadas a sistemas a mejorar cada vez más los controles, esto nos ayudará a la larga a conseguir el objetivo de un Voto por internet sufragado con candados para que no sea vulnerable.

La interconexión de computadoras que ha supuesto Internet, verdaderamente, ha agudizado y hecho posible la difusión de la inmensa mayoría de ataques. Y, actualmente, no es posible concebir un PC doméstico, empresarial o de la administración pública que no se encuentre parcialmente protegido por software antivirus o un firewall, lo que demuestra que las necesidades de seguridad han alcanzado un nivel muy importante.

El Dr. González es realista y ve a futuro “La industria –como venimos señalando–, consciente de que se avecinan tiempos insostenibles con la arquitectura hardware actualmente disponible, empieza a corregir y sustituir un hardware ideado en la era en la que los ordenadores no estaban prácticamente conectados, por otro en la que las interconexiones serán y son el “ambiente natural” de los actuales y futuros equipos informáticos domésticos, empresariales y públicos.”⁹⁹

Y como culmen de su propuesta y de la cual tomo ejemplo para proponerlo también para nuestro País México, “es por ello por lo que todas las materias que afecten en un futuro al régimen electoral electrónico deben reordenarse en torno a una legislación orgánica de regulación normativa de los fenómenos relacionados con el sufragio electrónico en sus diversas modalidades. Como la propuesta LODREL o Ley Orgánica del Régimen Electoral Electrónico, que sobre todo habrá de aportar certeza y coherencia a una materia actualmente

⁹⁹ En su libro el Dr. González realiza todo un estudio de los enemigos que enfrentan actualmente los sistemas. Véase página 576.

insuficiente e indebidamente regulada en cuerpos normativos autónomos y fragmentarios que precisan de una unificación normativa tan pronto el legislador se proponga abordar con rigor ésta nueva rama del derecho público electoral (por el momento, recordemos, inexistente), para la que, como ya se estudió, la LOREG Ley Orgánica del Régimen Electoral General no puede prestar sino una referencia –fundamental– en materia de exigencia de garantías.”¹⁰⁰

2. Identidad de las computadoras.

Por lo que al hardware se refiere –el Dr. González cree que en relación al software ya ha desarrollado las consideraciones suficientes–, “incluyendo en éste tanto las máquinas de voto que ha contemplado, como sus periféricos, éstas han de poseer “identidad” (hacemos referencia en este caso tanto a las decenas de miles de máquinas de voto electrónico instaladas en las secciones electorales, como aquellas que se encuentran situadas en localizaciones remotas –por ejemplo, el ordenador personal del votante– en los supuestos del voto electrónico mediante Internet). Para prevenir que cualquier componente de éstas pueda ser contaminado por un ataque malicioso a las áreas restringidas de los diversos tipos de ordenadores, todos los componentes capaces de interactuar –mediante conexiones entre máquinas– necesitan disponer de una identidad –una única identificación estándar que acredite fehacientemente que ella es verdaderamente quien asegura ser–. En el mundo físico ordinario todo ciudadano posee un número de identificación de la seguridad social (un documento nacional de identificación, etc.) que es usado para individualizar su identidad.”¹⁰¹

Considero crucial para mi trabajo ésta solución que propone el Dr. González, obteniendo un documento con estos candados podremos tener la seguridad y la certeza de

¹⁰⁰ La propuesta del Dr. González ya la dirige a los diputados españoles.

¹⁰¹ Op. Cit. Página 577.

realizar una elección vía internet, y ya tenemos ese documento, es la credencial del IFE, éste documento ya tan común en México, contiene actualmente candados de seguridad, códigos cifrados, banda magnética, fotografía, huella digital, hologramas, etc., etc. No podemos ya retrasar más lo que tantos mexicanos esperan de nuestras autoridades para participar en la democracia de su país.

La propuesta es realizar campañas de credencialización en el extranjero, en nuestras embajadas y consulados, con el tiempo suficiente para votar en las elecciones del 2018 para Presidente de la República, sería la primer elección donde podría participar más de 15 millones de Mexicanos en edad de votar dese el extranjero.¹⁰²

Es el momento de México, de programar una elección donde se ahorren millones y millones de pesos que se van a la basura en propaganda y que al final no sirve para nada, es el momento de modernizarnos, siendo un país de vanguardia en nuestra democracia. No tenemos que inventar el hilo negro, ya otros países lo realizan.

Continua el Dr. González con su propuesta, “Los sistemas informáticos, los subsistemas periféricos y las aplicaciones necesitan el mismo tipo de identificaciones, siempre que lo que se pretenda es asociar el mismo a relaciones de confianza legítima con las administraciones públicas. En otro tipo de relaciones, no obstante, tal identidad debe permitir una limitación de las exigencias de identificación, para preservar un determinado nivel de anonimato.¹⁰³ La construcción de esta identidad informática debe asociarse a un fuerte nivel de autenticación. Para hacer de la identidad un bloque eficiente de construcción de la seguridad éste debe estar soportado por un método de autenticación infalsificable, en el que una determinada entidad pueda identificar a otra entidad con absoluta certeza. Tal clase

¹⁰² Estadísticas. www.ife.gob.mx

¹⁰³ En relación con el anonimato en las redes puede verse L. M. González de la Garza, “Comunicación pública en Internet”, págs. 120-125.

de autenticación debe ser a prueba de falsificación, para asegurar que la identidad no puede ser robada, copiada o falsificada. Una vez que esto sea posible, es decir que la tecnología lo haga posible, poseer una única y segura identidad que pueda ser autenticada hará –verosímilmente– que se desarrollen verdaderas relaciones de confianza. Para definir quién puede participar en una actividad, las relaciones de confianza deben poder limitar qué sujetos u organizaciones puedan obtener acceso a ellas.”¹⁰⁴

3. Desarrollo de los sistemas de seguridad para software y hardware.

Debo reconocer el conocimiento y lo que he logrado conocer gracias a la exposición del Dr. González. “Las ideas anteriores son en las que se basa la creación del “Trusted Computing Group.”¹⁰⁵ TCG es un cuerpo de estándares industriales, creados por un consorcio internacional de grandes empresas de informática, que se constituyó en el 2003 para desarrollar, definir y promover estándares abiertos con la finalidad de fomentar la seguridad de las tecnologías y que, además, sean compatibles entre diversas plataformas tecnológicas, es decir, promover la denominada interoperabilidad. El modelo TCG está basado en una serie de estándares –abiertos recordamos– tales como el TPM (Trusted Platform Module) y el TSS (Trusted Computing Module Software Stack) para hardware y software respectivamente. El chip TPM es un generador, relativamente seguro, de claves y administrador de las mismas que soporta diversos estándares industriales criptográficos.”¹⁰⁶

¹⁰⁴ Op. Cit. Página 578.

¹⁰⁵ El grupo de “computación de confianza”, que sería la traducción de TCG, es una corporación sin ánimo de lucro en la que participan un importante número de organizaciones industriales (IT) a nivel internacional. Esta tecnología de seguridad ya se instala por parte de grandes constructores de ordenadores como IBM, HP, Acer, Dell, Fujitsu, Lenovo, Toshiba y otras muchas empresas en sus equipos informáticos. El propósito del TCG es, en efecto, promover y definir especificaciones abiertas y no propietarias para garantizar la computación de confianza y la seguridad de las tecnologías, incluyendo la construcción de piezas de hardware e interfaces de software compatibles en múltiples plataformas informáticas, entre periféricos y otros tipos de dispositivos.

¹⁰⁶ Op. Cit. Página 578

Iniciamos con el tema de códigos encriptados y algoritmos, “Los chip TPM generan, almacenan y administran claves criptográficas en el hardware. Incorpora, igualmente –tal circuito integrado–, un verdadero generador de números aleatorios RNG que es usado para la creación de las palabras clave RSA internas al propio circuito. El software TSS, por su parte, proporciona una interfase para acceder a las funcionalidades proporcionadas por el chip TPM, en orden a facilitar el desarrollo de aplicaciones y garantizar la interoperabilidad entre las diversas plataformas informáticas en las que se instalen estas herramientas de seguridad. El sistema TPM es inherentemente más seguro que los actuales sistemas de administración de claves basados en software porque las claves se encuentran almacenadas en el hardware en formato encriptado. En un entorno PKI la llave privada nunca se expone a nadie. En éste sentido, la tecnología TPM es virtualmente a prueba de manipulaciones (aquí la expresión “virtualmente” debe ser interpretada como todo aquello que es “virtual” y no “real”, precisión o matiz que siempre debe tenerse en cuenta en los aspectos de la seguridad informática).”¹⁰⁷

El Dr. González toca el tema de los hackers, “Comprometer un sistema TPM puede requerir conocimiento experto de microprocesadores y ataques de fuerza bruta para vulnerar el algoritmo de cifrado. Debemos observar cómo los propios fabricantes de estos sistemas hardware ya avanzan que el sistema podría ser atacado por expertos. Desgraciadamente, y en este campo, existen no solo muchos expertos que dedican grandes dosis de talento y habilidad en la manipulación de cualquier sistema que presuma de “inexpugnable”, sino que, además, estos comparten sus conocimientos y experiencias en foros restringidos, pero localizables algunos de ellos, y amparados en falsas identidades, lo que posibilita unos niveles de transferencia de la información delictiva distribuida altamente eficiente. Dato

¹⁰⁷ Op. Cit. Página 579

relevante para su tratamiento jurídico penal de naturaleza eminentemente internacional y al que no podemos dedicar atención en éste estudio. No obstante lo anterior, esta tecnología parece remediar alguno de los defectos más patentes, en materia de generación de claves públicas y privadas, por parte de los sistemas tradicionales de generación y almacenamiento de claves de cifrado basadas en software.”¹⁰⁸

“En efecto, la idea que subyace a ésta tecnología es que la generación de las claves públicas y privadas no se efectúe mediante aplicaciones de software que almacenan éstas tanto en los discos duros de los equipos que la utilizan como en la memoria de los equipos informáticos, con lo que un programa malicioso como un “sniffer” ¹⁰⁹ bien configurado podría detectar tales claves y descifrarlas por su carácter altamente entrópico, es decir, un programa que pueda distinguir un sistema de generación de números aleatorios en su entorno, puede encontrar la clave y comprometer el código de cifrado. De este modo, con todas las operaciones de procesamiento criptográfico realizadas en el interior del chip TPM no existirán lugares donde las claves puedan ser buscadas y testeadas por programas intrusos. Este sistema no ha sido empleado en las elecciones Presidenciales de Estonia de 2007, en el que las claves han sido almacenadas en tarjetas con chip VLSI (tarjetas denominadas inteligentes que pueden, no obstante, ser falsificadas).”¹¹⁰

“El problema, en éstos supuestos, no se centra en que las claves privadas y públicas se almacenen en el interior de un chip, sino que lo que se vaya a firmar digitalmente y,

¹⁰⁸ Op. Cit. Página 579

¹⁰⁹ Los “sniffers”(un término que puede traducirse por “programas olfateadores”) son programas especiales que se instalan en los discos duros, con diversas técnicas de camuflaje, y que se programan –por sus creadores– para la búsqueda de específicas tareas o actividades en el ordenador huésped infectado por estos cómo, entre otras, la detección de las claves privadas almacenadas tanto en memoria, como en el disco duro del ordenador.

¹¹⁰ Op. Cit. 579.

posteriormente, sea cifrado –o viceversa en el sistema Estonio¹¹¹ –realmente coincida con la voluntad del votante. O lo que es equivalente, que el ordenador del votante no contenga ningún programa que haga posible el fraude, con antelación a las fases de firmado y encriptación, circunstancia que podría ser llevada a cabo por software malicioso instalado previamente en el ordenador del elector.”

No creemos, tampoco, que el hecho de proporcionar a los electores vía remota software antivirus (lo que supone reconocer explícitamente la vulnerabilidad del sistema) haya incrementado sensiblemente la seguridad del procedimiento. Porque los “sniffers”¹¹² podrían ser adecuadamente camuflados –tiempo atrás– y haber causado brechas de seguridad en el conocimiento de las claves privadas.

4. Problemas en relación con el cifrado del sufragio

Para el Dr. González de la Garza, “El problema de la generación de claves de encriptado seguras –verdaderamente aleatorias– y, sobre todo, su “administración” son problemas muy relevantes –centrales diríamos– en relación con los sistemas del voto electrónico remoto por Internet, ya que de lo que se trata en estos supuestos es de que tal generación y administración de claves se desarrolle de un modo eficiente y verdaderamente seguro.” Dado que los sistemas informáticos domésticos –como sabemos– no se diseñaron, originariamente, para ser seguros, los problemas en éste ámbito surgen constantemente cuando se tratan de desarrollar los postulados a los que debe adaptarse el voto electrónico

¹¹¹ El elector, en primer lugar, realiza una comunicación cifrada con el servicio Web en el que es preciso votar (www.valimised.ee). Una vez que selecciona la opción de voto, firma digitalmente tal elección y el servicio le indica que ha votado concluyendo el voto. Hay que recordar que el driver de voto para la tarjeta ID hay que descargarlo por Internet –algunos días o semanas antes– (www.id.ee/instaler) sin ninguna condición especial de seguridad. Lo que podría permitir técnicas de “spoofing”, entre otras, o que tal software sea manipulado fraudulentamente. Todo ello en el marco del sistema operativo Windows.

¹¹² Los “Sniffer” eran herramientas que se utilizaban para depurar los problemas de funcionamiento de las redes de área local. En esencia, estas aplicaciones capturan, interpretan y almacenan los paquetes que viajan por la red para analizarlos posteriormente. S. McClure, J.Scambay y G. Kurtz, “Hackers. Secretos y soluciones para la seguridad de las redes”, págs.. 269-270

remoto arbitrando fórmulas técnicas sustentadas en tecnologías básicamente inseguras o no diseñadas específicamente para serlo.

Si la generación de claves no es verdaderamente aleatoria (lo que exige que los generadores de números aleatorios deben ser cuidadosamente diseñados)¹¹³, es posible obtener la clave de cifrado mediante los denominados ataques de fuerza bruta que consisten en dedicar ordenadores a la búsqueda de claves sistemáticamente, lo que sería análogo a buscar la combinación de una caja fuerte a base de probar secuencias organizadas de números, hasta obtener ésta, lo que no es sino una cuestión de tiempo y del número de ordenadores dedicados a tal tarea, estando directamente relacionado con su potencia de cálculo y con las claves pseudo-aleatorias empleadas en los ordenadores domésticos PC's, ya que existen claves verdaderamente aleatorias de imposible computación independientemente del número de ordenadores dedicados a obtener las claves. Otros tipos de ataques son, siguiendo a Garfinkel y Spafford.¹¹⁴

a) **Criptoanálisis.** Los ataques de búsqueda de algoritmos rara vez son necesarios para acceder al contenido de un mensaje encriptado. Más bien, es posible vencer la mayoría de los algoritmos de encriptación mediante una combinación de matemáticas complejas y poder de cómputo. El resultado es que muchos mensajes encriptados pueden descifrarse sin conocer la llave. En ocasiones, un criptoanalista hábil puede descifrar texto encriptado sin siquiera conocer el algoritmo de encriptación. Hay que señalar, en éste punto, y tener en consideración un dato que no contemplan los autores considerados y que es la emergencia de

¹¹³ Sobre este importante tema puede leerse: W.A. Dembski, *"Aleatoriedad por diseño"*, Leadreship U, 1995-2002.

¹¹⁴ S. Garfinkel, G. Spafford, *"Seguridad y Comercio en el Web"*. págs. 198-199.

las técnicas de computación distribuidas, “*Grid*”.¹¹⁵ Lo que debería llevar a las Administraciones Públicas a intensificar la longitud de las claves de cifrado en el marco del voto electrónico remoto.¹¹⁶

b) **Ataques de texto llano conocido.** La meta de un ataque de texto llano conocido es determinar la llave criptografía (y posiblemente el algoritmo), los cuales pueden emplearse entonces para descifrar otros mensajes.

c) **Ataques de texto llano elegido.** La meta de un ataque de texto llano elegido es determinar la llave criptográfica, la cual puede entonces aplicarse para descifrar otros mensajes.

d) **Criptoanálisis diferencial.** En este ataque, que es una variante del ataque de texto llano elegido, se encriptan muchos textos ligeramente diferentes entre sí y se comparan los resultados.

e) **Análisis diferencial de fallas.** Este ataque se lleva a cabo contra sistemas criptográficos integrados en hardware. Se somete al dispositivo a factores ambientales (...) para que cometa errores durante la encriptación. Estos errores pueden analizarse para, posiblemente, obtener a partir de ellos el estado interno del dispositivo, incluyendo la llave o algoritmo de encriptación. Esta técnica ha sido y es empleada para tener acceso a los sistemas de claves de las tarjetas inteligentes con chip, como también señalan Markus G. Khun y Oliver Kömmerling¹¹⁷.

¹¹⁵ Internet, como red descentralizada de computadoras, es perfectamente apta coordinar estructuras de computación flexible, en esto se basan las técnicas Grid, esto permite que se comparta información y “poder de calculo” (grid computing) y capacidad de almacenamiento (grid data) foro www.ggf.org

¹¹⁶ Op. Cit. Página 582.

¹¹⁷ M. G. Gkuhn, O. Kömmerling, “*Design Principles for Tamper-Resistant Smartcard Procesors*”, Usenix Workshop on Smartcard Technology, (Smartcard, 99), Chicago, Illinois, USA, May 10-11, 1999 (2.2.1) “Glitch Attacks”, págs. 7-8.

f) **Ataques basados en el sistema.** Otra forma de romper el código es atacar al sistema criptográfico, sin atacar el algoritmo en sí. Muchos de los ataques iniciales contra la instrumentación de cifrado SSL de Netscape fueron en realidad ataques contra la implementación del Navegador, no contra el protocolo SSL en sí. En un ataque publicado, los investigadores Wagner y Goldberg de Berkeley, descubrieron que el generador de números aleatorios del Navegador de Netscape no eran en realidad aleatorio. Era posible que los atacantes monitorearan de cerca la computadora en la que se ejecutaba el Navegador (lo que, añadimos nosotros, se podía conseguir con un “sniffer”), predijeran la configuración inicial del generador de números aleatorios y, con ello, determinaran la llave aleatoria por un método sencillo. En otro ataque, los investigadores descubrieron que podían modificar fácilmente el programa de forma que no se ejecutara el generador de números aleatorios, eliminando de raíz la necesidad de adivinar la clave.

Como podemos observar, la raíz de estos diversos tipos de ataques y los de la inmensa mayoría de los aquí no enumerados a la seguridad del “software” se basan en “descubrimientos” de los atacantes de debilidades que, posteriormente, son aprovechadas de diversas formas para obtener el control de un ordenador remoto, manipular información, alterarla, suplantar identidades y un largo etcétera de opciones. Los programas de ordenador –como sabemos– son muy complejos, pero si a su complejidad se añade la protección que otorgan y amparan las legislaciones de propiedad intelectual, la conclusión final es que se llega a programas complejos de los que se desconoce, prácticamente, por completo su funcionamiento.

Si lo anterior podría asumirse –con limitaciones– en el marco de una gran variedad de aplicaciones comerciales destinadas a clientes públicos y privados, existe, debe de existir un entorno conformado por el nuevo marco jurídico del voto electrónico, en cualesquiera de sus dimensiones, en el que aquellos programas que se empleen en el mismo, necesariamente, habrán de ser total y absolutamente transparentes a la inspección pública en su sentido más amplio. Es decir, su código fuente debe ser perfectamente conocido, comprendido y adecuado a las necesidades y exigencias del voto electrónico que venimos considerando. Es inaceptable el “*descubrimiento*”, como acabamos de ver, de fallos, errores de programación o cualquier tipo de debilidad que un extenso y completo análisis público, con detección y corrección de toda clase de vulnerabilidades, no hubiese podido detectar y revelar con los medios personales y materiales que fuesen necesarios.

Lo que, como ya hemos señalado, exige el diseño de una organización institucional extensa y compleja si se pretende evitar al máximo errores dramáticos para el proceso democrático. La “gestión de las claves” –su administración segura– es, por último, igualmente de enorme importancia, dado que si éstas han de ser almacenadas en el disco duro del ordenador del votante y no son convenientemente protegidas, “encriptadas”, podrían ser robadas por diversos programas que se dedican a tal actividad, como los “*sniffers*” ya considerados. Cuando una aplicación legítima “llama” a la clave de cifrado/descifrado, ésta se carga en memoria desde el disco duro y, una vez más, quedará al alcance de ser reconocida y almacenada por programas –espía–, lo que permitirá al atacante obtener un dato muy valioso para “suplantar o modificar mediante firma electrónica o digital” la identidad del votante o el sentido de su voto.

C. Caso de Estados Unidos de Norteamérica

1. Diferentes Tecnologías de voto electrónico en Estados Unidos de Norteamérica.

Para el Dr. González de la Garza, “Desde las cuestionadas y polémicas elecciones Presidenciales de 2000 y como resultado del Acta HAVA (Help America Vote Act), las jurisdicciones del 63% de la nación han cambiado sus sistemas de voto tradicional (fundamentalmente máquinas de voto mecánicas por máquinas de voto basadas en la informática), suponiendo, en tal sentido, el cambio más grande e importante producido en la historia electoral de los Estados Unidos.”¹¹⁸

- El 56% de los condados, con el 48.9% del voto registrado, pueden usar, actualmente, escáners de tipo óptico para la emisión del voto, lo que supone, aproximadamente, 84 millones de votantes.

- El 36% de los condados, con el 38.4% del voto registrado pueden usar también el sistema DRE (Registro electrónico directo), lo que supone, aproximadamente, 66 millones de votantes.

A pesar, no obstante, de los esfuerzos por reemplazar las máquinas de palanca y las tarjetas perforadas en las elecciones de 2006, todavía 12 millones de votantes registrados, que residen en pequeños condados, siguen usando tal tipo de máquinas mecánicas de

¹¹⁸ González de la Garza, Dr. Luis D. “Voto Electrónico por Internet, Constitución y Riesgos para la Democracia” Editorial Edisofer. Madrid, 2008. Página 460.

votación. Por tipo de equipamiento, para el voto en las elecciones de noviembre de 2006¹¹⁹, tenemos:

- Tarjetas perforadas: 13 condados, porcentaje del total: 0,42%, votantes registrados: 414.027, porcentaje del total de votantes: 0,24%.

- Máquinas de palanca mecánica: 62 condados, porcentaje del total: 1,99%, votantes registrados: 11.627.385, porcentaje del total de votantes: 6,83%.

- Sistemas de contabilidad manual: 57 condados, porcentaje del total: 1,83%, votantes registrados: 330.912, porcentaje del total de votantes: 0,19%.

- Sistemas basados en escáner óptico de papeletas (OS): 1.752 condados, porcentaje del total: 56,19%, votantes registrados: 84.026.447, porcentaje del total de votantes: 48,94%.

- Sistemas de voto electrónico (DRE's): 1.142 condados, porcentaje del total: 36,63%, votantes registrados: 65.959.464, porcentaje del total de votantes: 38,42%.

- Diversos tipos de sistemas: 92 condados, porcentaje del total: 2,95%, votantes registrados: 9.341.055, porcentaje del total de votantes: 5,44%.

De entre las máquinas de palanca, la más extendida fue la AVM Printomatic, instaladas en 56 condados, seguida por la IES Shoup Manual, 3 condados y, finalmente, la LUR, en un condado. Estas máquinas representan una tecnología electro-mecánica ya residual, lo que no significa, necesariamente, ineficiencia y ausencia de seguridad, como tendremos oportunidad de observar más adelante. Sin embargo y, actualmente, los dos sistemas más extendidos son:

¹¹⁹ Número de condados: 3.118, votantes registrados: 171.699.290

a) Los sistemas o máquinas de escaneo óptico (OS), entre las que se encuentran, con una mayor implantación: la Diebold Accu Vote-OS en 380 condados y 21.909 unidades instaladas en sus correspondientes recintos electorales, con un voto registrado de 19.644.839 votantes; la Model 100 (OS), implantada en 314 condados y 13.701 unidades instaladas en sus correspondientes recintos electorales, con un voto registrado de: 14.524.149 votantes; y la Optech IIIP, implantada en 193 condados y 6.728 unidades instaladas en sus recintos electorales y con un voto registrado de: 7.057.765 votos.

Estas serían, tan sólo, algunas de las más implantadas. Las máquinas de voto de escáner óptico (OS) ascienden a 91.729 unidades, para un total de votantes registrados de 84.026.447. Otros tipos de máquinas de escáner óptico son, entre otras: AIS optical Scan; Ballot Now; eScan; Model 650 (OS); Optech; Optech Eagle; Optech IV, etc.

b) Los sistemas de voto electrónico DRE's, entre los que se encuentran, con una mayor implantación: la máquina Diebold AccuVote TS, implantada en 360 condados y 16.454 máquinas instaladas en sus correspondientes recintos electorales, con un voto registrado de 16.337.754 votantes; la iVotronic, implantada en 152 condados y 10.174 máquinas instaladas, con un voto registrado de 9.843.710 votantes; y la Shouptronic 1242, implantada en 103 condados y 2.608 máquinas instaladas, con un voto registrado de 2.254.851 votantes. Como en la tecnología anteriormente considerada, hemos recogido los sistemas y subtipos más representativos. Recordamos aquí, también, que las máquinas de voto electrónico DRE's asciende a 69.382 máquinas instaladas, con un total del voto registrado de 65.959.464 votantes. Otros modelos difundidos de ésta tecnología son: Accu Vote Tsx; AVC Advantage; eSlate; Infinity; iVotronic; Micro Vote DRE voting system; MV-464; Winvote, etc.

Podemos observar una agrupación general en torno a dos tecnologías de voto electrónico fundamentales: escáner óptico (OS) y el sistema de registro electrónico directo (DRE's). Ambas técnicas absorben la mayor parte del voto electrónico. En el primer caso, por número de máquinas instaladas, alcanza el 50.04% del total de las instaladas y el 37,85% las segundas¹²⁰. Un dato que llama la atención, desde que se implantó esta tecnología con respecto al año 2004, es que el registro de voto de votantes, en los 56 Estados de la Unión, descendió en un 2,52%. Es decir, en el año 2004 el número de votantes registrados era de 175.883.792 votantes y, en el mes de noviembre de 2006, el voto registrado global ha sido de 171.554.924, exactamente un descenso porcentual, entre los años 2004-2006, del 2,52%. Datos que oscilan entre 19,57% del Distrito de Columbia al 12,06% de Idaho y al 15,47% de New Hampshire, con poblaciones que no superan los 720.000 habitantes.

En los Estados grandes, California con 15.668.439 votantes, el descenso fue de 6,24%, Florida con 10.429.566 votantes, el efecto fue positivo, con un incremento del 1,23%, Illinois, con 7.263.969 votantes, experimentó un descenso de 3,24%, Michigan, con 7.113.246 votantes, sufrió un descenso muy moderado del 0,71%, Nueva York, con 11.677.385 votantes, sufrió también un descenso discreto del 1,80%, Ohio, con 7.682.621 votantes, experimentó un descenso del 3,66%, Pennsylvania, con 8.073.337 votantes, experimentó también un descenso del 3,63%, y Texas, con 12.722.671 votantes, también experimentó un descenso del 2,95%. Estos datos muestran, tan sólo, un retroceso en el registro de voto en el período 2004-2006, si bien coincide, en buena medida, con la implantación de las principales tecnologías de voto electrónico presencial consideradas. Como se señala en la introducción del informe Brennan “desde su introducción por la ley federal de ayuda al votante americano (HAVA) en octubre de 2002, nuestra nación ha estado

¹²⁰ Los datos provienen de “Election Data Services”, 1400 I Street, NW Suite, 400, Washington D.C. www.electiondataservices.com 29 de septiembre de 2006.

envuelta en un debate sobre el sentido de reemplazar nuestra existentes máquinas de voto, por nuevos sistemas que prometen un menor número de votos ambiguos (como sucedió en las elecciones de Florida del año 2000) y también ser menos vulnerables a ataques o a mal o defectuoso funcionamiento de las máquinas.

La búsqueda de proporcionar a los Americanos máquinas de voto que de un modo correcto seleccionen y protejan aquellas elecciones –de los votantes añadimos nosotros– en la fase de recuento se ha revelado mucho más difícil de lo que nadie esperaba. En 2002 muchos vieron en el voto electrónico una panacea: una alternativa a las tarjetas perforadas y a las máquinas de palanca que permitiesen un más preciso registro y almacenamiento de los votos y proporcionase una mayor y mejor accesibilidad de los votantes con discapacidad. Pero en el año 2004 las vulnerabilidades de los sistemas electrónicos a ataques o a mal funcionamiento, produjo un movimiento nacional para el retorno a los sistemas basados en papeletas electorales”¹²¹. Es importante observar, cómo en el Estado tecnológicamente más avanzado en el campo del voto electrónico han surgido con fuerza los movimientos que señala el informe Brennan, que consideran el retorno o la vuelta a las técnicas de voto presencial y manual, basadas en el uso de papeletas ordinarias. Dicho lo anterior, este informe centra su campo de estudio en las tres tecnologías concurrentes que actualmente se postulan como las más extendidas:

- Registro Electrónico Directo (DRE’s¹²²)

¹²¹ Lawrence D. Norden (dir.), “The Machinery of Democracy: Voting systems security, Accessibility, Usability, and Cost”, The Brennan Center for Justice At NYU School of Law –Voting Technology Assessment Project– (Voting Rights & Election Series), 2006, pág. 1.

¹²² Las máquinas DRE’s han experimentado muchas mejoras, si bien fueron creadas originariamente por F.S. Wood, U.S. Patente, 616.174, el 20 de diciembre de 1898, y modificadas por McKay, U.S. Patente, 3.793.505, el 19 de Febrero de 1974. La primera vez que se empleó en éstas pantallas de vídeo fue en 1975 en Streamwood y Woodstock, respectivamente.

- Registro Electrónico Directo, con verificación por el votante, y registro de auditoría en papel (DRE's V/VPT¹²³).

- Sistema de contabilización de distrito mediante escaneo óptico (PCOS).

En el estudio Brennan, éste señala un hecho que le ha llamado poderosamente la atención: la escasa cantidad o escasez de estudios empíricos sobre los sistemas de voto electrónico en las áreas de la seguridad, la accesibilidad, la utilidad y el costo. Circunstancia que conduce a que las autoridades adopten decisiones de compra de máquinas y establezcan normas jurídicas y procedimientos que no tienen una adecuada correlación con las metas que realmente se desean. Pensamos que esto se debe –al menos en parte– a que, como veremos más adelante, la tecnología empleada en el diseño de estos sistemas de voto es “toda ella propietaria”, es decir, pertenece a los titulares legítimos de los derechos de propiedad industrial (hardware) e intelectual (software) de sus creadores. Lo que levanta un “velo de secreto” sobre el modo exacto en que las funciones de cada máquina de voto operan en todas y cada de sus dimensiones funcionales. Ese secreto limita, indudablemente, la realización de estudios empíricos en profundidad y testeos rigurosos, amplios y “públicos”, ya que las patentes sobre las máquinas y las limitaciones legales de la ingeniería inversa sobre las aplicaciones software (aún en los supuestos permitidos en relación con la (interoperabilidad) restringen la apertura a la que deberían estar sujetas estas tecnologías críticas para su intervención en los procesos electorales públicos.

Esa es la razón de fondo que conduce a pensar, seriamente, en la necesidad de adoptar tecnologías no propietarias (como las propuestas por la iniciativa OSS, “Open *Source Software*”) que admitan el máximo control y escrutinio público. Tal circunstancia –

¹²³ El origen de las máquinas V/VPT fue el diseño de J.A. Gray, U.S. Patente, 620.767, el 7 de marzo de 1899. El primer estado que requirió legalmente su uso fue Nevada, en diciembre de 2003.

como ya hemos expuesto en otras secciones del trabajo— constituye, en efecto, una limitación muy seria a la consideración del voto electrónico como alternativa a la publicidad absoluta que requiere —siempre y en todo caso— el proceso de sufragio, en todas sus fases, y que limita de base una transición tecnológica que pasaría, sin solución de continuidad, de una técnica no secreta y absolutamente abierta al control público, a otra secreta, o en algunos casos parcialmente secreta, y privada, lo que pensamos es inadmisibles. Por otra parte, también nos recuerda este importante estudio que “no existe todavía ningún procedimiento o sistema de voto perfecto. Algunos sistemas pueden ser más asequibles que otros, pero menos accesibles para discapacitados, algunos sistemas pueden hacer los sistemas más sencillos de usar, pero menos seguros. Comunidades a lo largo de todo el país pueden decidir qué es más importante para ellos: ¿cuánto deben pagar por la seguridad, usabilidad y accesibilidad de los sistemas? ¿Accesibilidad por costo?”¹²⁴. Son preguntas que no han sido debidamente planteadas ni contestadas. Es decir, ¿sería legítimo sacrificar niveles o grados de seguridad a criterios como la sencillez de uso o manejo? ¿Sería posible o deseable menor seguridad a cambio de bajos costos del equipamiento informático imprescindible? O ¿accesibilidad por costes? En efecto, creemos que se puede apreciar el peligro que se oculta tras una escasamente meditada sustitución de técnicas y estrategias de votación, máxime si se descentraliza la autoridad legislativa (con su diseño técnico aparejado), para la elaboración de los parámetros de un nuevo sistema de voto. No se debe descartar —todo lo contrario se ha de presumir—, que la neutralidad del sufragio, la igualdad, el secreto y la integridad del voto correrían serio peligro de desaparecer sino se adoptan medidas apropiadas a la magnitud del problema que consideramos.

¹²⁴ Op. Cit., pág. 2.

2. Definición de los Sistemas.

Continúa diciendo el Dr. González, “El Registro electrónico directo (DRE’s). Este sistema recoge (graba) directamente, en formato electrónico, la selección de voto que cada votante efectúa en su ejercicio individual del derecho de voto (votación). Habitualmente, las máquinas DRE’s disponen de una pantalla plana de visualización táctil (touch-screen) como “interfase” de entrada de los datos que el votante proporciona al ordenador, si bien existen otras formas de introducir la elección, como la pulsación de determinados botones. Tal sistema podría ser comparado con una máquina mecánica de votación que directamente almacena los votos. Ningún sistema DRE’s crea una grabación física tangible de la selección hecha por el votante. La característica que define a las máquinas DRE’s es que los votos son capturados electrónicamente y almacenados en tal formato. Estas máquinas pueden imprimir documentos con la grabación de los votos depositados en la máquina, por ejemplo, una vez que el centro electoral cierra sus puertas, mediante una pequeña impresora interna pero esta grabación impresa no está sujeta a la verificación del votante. Las máquinas DRE’s también registran los eventos que temporalmente se producen en relación con la propia máquina, tales como: en qué momento ésta se encuentra dispuesta para recibir el voto, una vez que se abre el proceso de votación; cuándo se cierra el proceso de votación; y cuándo un voto ha sido depositado pero, obviamente, no por quién ha sido depositado.”¹²⁵

Consideraciones básicas de seguridad sobre máquinas DRE’s. Un aspecto que distingue a las máquinas DRE’s de una papeleta de votación es que en éstas el votante realmente no ve su voto, aunque una representación de éste le es ofrecido por la máquina de votación. Con muy pocas excepciones, las actuales máquinas DRE’s no proporcionan un “verdaderamente independiente registro de cada voto individual” que pueda ser usado en un

¹²⁵ Op. Cit. Página 478.

recuento para analizar un posible error de la máquina o una manipulación. El voto, en sí mismo, consiste en un registro electrónico almacenado en memoria (concretamente, en un banco de memoria dinámica) que el votante no puede ver. Esto es análogo a la situación de una máquina de voto mecánica, en la que se deposita y almacena el voto, y que, en realidad, consisten tales secuencias en el movimiento de contadores mecánicos que quedan fuera del alcance visual del votante. En las máquinas de palanca, si los contadores apropiados no se mueven correctamente cuando el votante realiza se elección, éste lo desconocerá, dado que no puede observar directamente el procedimiento de contabilización de la máquina de votación (el movimiento de sus engranajes).

De modo similar, con las máquinas DRE's, si una máquina registra un resultado en su memoria que es diferente del que el votante eligió, tampoco éste podrá tener conocimiento de lo realmente sucedido. Lo anterior es igualmente cierto con sistemas informáticos de contabilización que lean papeletas perforadas o en los supuestos de escaneado óptico de papeletas. Aunque la papeleta sea tabulada en el recinto electoral e introducida en el lector de votos, ante la presencia tanto del votante como del funcionario electoral, no podrán saber qué es lo que la máquina ha grabado en su memoria. Sin embargo, con tales sistemas de lectura, la papeleta puede ser contada en otra máquina o contabilizada a mano si se albergare alguna duda sobre los resultados. Las máquinas de palanca tampoco tenían un sistema independiente de documentación del voto. Esa circunstancia hizo desconfiar a diversos observadores de esas máquinas, pero a la mayoría de los que usaron éstas les parecieron suficientes los test de funcionalidad y algunas otras salvaguardias de seguridad para evitar la manipulación ¿Sucedo lo mismo con las máquinas DRE's? Algunos expertos en ordenadores piensan que no, argumentando que el software puede ser

modificado en formas que pueden alterar los resultados de una elección y, además, podrían ser de muy difícil detección. Esto se deriva, fundamentalmente, de tres factores:

1) El código malicioso (malware) puede, a menudo, ser escrito de forma que éste sea de muy difícil detección.

2) El software que implementan las máquinas DRE's es moderadamente complejo y es generalmente aceptado que cuanto más complejo es un programa de software, más difícil es detectar modificaciones no autorizadas.

3) La mayoría de fabricantes de máquinas DRE's emplean código (software) propietario y, en tal medida, no se encuentra disponible para el escrutinio público. Consecuentemente, no es posible que expertos no asociados a las compañías propietarias o creadoras de tal software, protegido por leyes de propiedad intelectual y patentes, determinen cuál es el nivel de vulnerabilidad del código frente a manipulaciones¹²⁶.

3. Análisis general de los problemas relacionados con el voto electrónico presencial y remoto.

Para el Dr. González, “El mejor conocido tipo de ataque a un sistema de voto es aquel que cambia los totales de voto que los votantes realmente votaron por resultados distintos de aquellos. Históricamente –en el marco de los Estados Unidos, recordamos– tal tipo de manipulación ha sido llevada a cabo por miembros pertenecientes a la Administración Electoral o militantes de partidos políticos. Uno de los más famosos ejemplos es el de Tammany Haller, en Nueva York, en la que el Jefe Tweed dijo “los votos realizados no dan el resultado; la contabilización hace el resultado”. Algunas veces,

¹²⁶ CRS, Op. Cit., pág. 6.

aquellos que obtienen un beneficio de un particular resultado pueden involucrarse, tal y como fue informado con respecto al caso de las elecciones con compra-venta de votos en Indiana, con dinero proveniente de los jefes mafiosos de Nueva York, en las elecciones Presidenciales de 1888. El objetivo de tales manipulaciones, generalmente, ha sido influenciar el recuento final del voto para garantizar un resultado particular. Esto puede llevarse a cabo de diferentes formas, tales como añadir, cambiar o intercambiar votos. La introducción de la informática crea un nuevo “entorno evolutivo para las amenazas”. En efecto, el progresivo uso de tecnologías de la información en los procesos electorales ha tenido diversos impactos en el ámbito de las amenazas. Este proporciona la oportunidad para nuevas clases de ataques y nuevas clases de atacantes. Como la información tecnológica ha avanzado y el ciberespacio ha crecido, también ha crecido simétricamente la velocidad y sofisticación de los ciber-ataques en general.”¹²⁷

Lo que parece compatible con la actividad y existencia de una “masa crítica” de fuentes de perturbación. Como señal Schelling¹²⁸ “lo que comprende todos los modelos de masa crítica es cierta actividad que se sostiene a sí misma toda vez que la medida de esa actividad supere un determinado nivel mínimo”, nivel que en Internet fue superado hace muchos años. El número de informes de violaciones de seguridad informática ha crecido exponencialmente en la pasada década, desde los 100 en 1989, hasta más de 100.000 en los 9 primeros meses de 2003¹²⁹. Las potenciales amenazas (masa crítica) pueden ahora provenir de muchas fuentes: amateurs o hackers profesionales usando internet; personal interno de las

¹²⁷ Op. Cit. Página 479.

¹²⁸ Schelling, T.C. “Micromotivos y macroconductas”, FCE, 1989, pág. 89.

¹²⁹ CRS. Pág. 12 y Carnegie Mellon University, CERT Coordination Center. “CERT/CC Statistics”, 17 oct 2003. <http://www.cert.org/stats/certstats.html>. Los datos más recientes disponibles sobre vulnerabilidades informadas al CERT se ordenan según la siguiente progresión temporal: año 2001, 2.437; año 2002 4.129; año 2003, 3.784; año 2004, 3.780; año 2005, 5.990; año 2006, 8.064. Fuente CERT, Carnegie Mellon University.

organizaciones creadoras del software y del hardware; crimen organizado; terroristas; gobiernos extranjeros (en actividades de desestabilización política); etc. Con respecto a la manipulación de las elecciones, algunos de tales ataques pueden beneficiar en la dirección tradicional (ganar las elecciones), pero algunos otros, como los ataques terroristas, pueden tener intereses en trastornar intensamente el proceso electoral y reducir la confianza de los votantes en el proceso electoral y en sus resultados.

Nuevas, y más ingeniosas y eficientes especies de malware están constantemente siendo desarrolladas, instaladas (mediante su difusión a través de Internet, en páginas Web diseñadas específicamente para ese propósito o comunicado a las distintas víctimas por medio del correo electrónico deseado o indeseado) y usadas. Hay, actualmente, cientos de virus conocidos y la sofisticación de las herramientas usadas para su desarrollo y uso se ha incrementado notablemente¹³⁰. Antes de seguir avanzando en nuestra exposición podemos preguntarnos sobre cuál es la razón para la emergencia de esa inmensa proliferación de fuentes de inestabilidad, que es lo que realmente son virus, gusanos, troyanos, rookits, ataques DoS, etc. Lo cierto, es que una parte importante de la respuesta se encuentra en la naturaleza propia de la arquitectura de Internet como red descentralizada, sin una autoridad central u organización jerárquica. Como señala esclarecedoramente Duncan J. Watts¹³¹, sobre la naturaleza y estructura de Internet como red “sin escala”, “pero ¿y si no hubiera centro? –se pregunta el autor– ¿Y si hubiera muchos “centros” que no estuvieren necesariamente coordinados o que ni siquiera se encontraran en el mismo bando? ¿Y si las

¹³⁰ El incremento de la sofisticación obedece, fundamentalmente, a la existencia de comunidades extensas y totalmente descentralizadas a lo largo y ancho de la Web, que colaboran en el descubrimiento y hallazgo de nuevas vulnerabilidades de los sistemas informáticos que se proponen “desmontar”. Tal comunicación en red les permite compartir y difundir sus resultados de un modo extraordinariamente eficiente, que generalmente les sitúa muy por delante de las organizaciones a las que sabotean, a las cuales tan sólo les suele restar implementar algún conjunto de medidas reactivas de emergencia, que intentan paliar los daños, una vez que estos ya se han producido. Lo que en ningún caso es admisible en el voto electrónico como institución central de las democracias representativas.

¹³¹ D.J. Watts, “Seis grados de separación –La ciencia de las redes en la era del acceso–”. Paidós, 2006, págs. 53-54.

innovaciones importantes no se originan en el centro de una red, sino en sus periferias, donde los principales agentes de información estuvieran demasiado atareados para vigilar? ¿Y si pequeños acontecimientos se filtran casualmente por lugares oscuros mediante encuentros aleatorios, desencadenan multitud de decisiones individuales, tomadas cada una de ellas en ausencia de un gran plan, y se agregan de algún modo formando un acontecimiento de capital importancia que nadie, ni los actores mismos hubieran previsto?.

Para el Dr. González, “En estos casos, la centralidad en la red que tienen los individuos o, en realidad, cualquier centralidad poco o nada nos dirá acerca del resultado, porque el centro surge sólo como una consecuencia del acontecimiento mismo. Este enunciado tiene consecuencias tremendas para nuestra comprensión de las redes. Lo que mueve los acontecimientos en una multitud de sistemas, desde la economía hasta la biología, *no es un centro preexistente, sino las interacciones entre iguales*”.¹³²

En efecto, aquí reside un argumento fundamental, a nuestro juicio, muy rico en implicaciones para el estudio de las formas de democracia con la formación de instituciones como el Estado, señalada originariamente por Georg Jellinek que no podemos abordar aquí pero queremos dejar señalado. El argumento de Watts de “redes de comunicaciones sin centro” es provechosamente utilizable en el estudio de modelos de democracia y, en parte al menos, es capaz de justificar el funcionamiento descentralizado de la sociedad de la que emerge una organización no pensada en base a un centro de ordenación y planificación, idea señalada, también, por Neil McCormick quien cita a Robert Nozick¹³³. La auto-organización

¹³² Op. Cit. Página 481.

¹³³ Como señala McCormick: “debemos también a Nozick la generalización de la noción de una explicación “mano invisible” de los procesos sociales. Su especial belleza es que deja sitio para las dos verdades de que los seres humanos actuando solos y las colectividades institucionales de hombres son los únicos sujetos activos conscientes que las ciencias sociales necesitan postular, y de que no todo lo que es producido en y por los procesos sociales es producido por la acción deliberada de nadie que trate de producir eso. Explicando lo que tales sujetos agentes han hecho y querido hacer con sus acciones y mostrando cómo los otros han reaccionado o respondido, se puede mostrar cómo los cambios sociales se producen de un modo que trasciende a la

social sería así una consecuencia de las redes sin centro (que atañe y, desde luego, comprende a las sociales y al mismo Estado), lo que puede y pensamos debe ponerse en conexión con la teoría de los sistemas de auto-organización masivamente paralelos de Axelrod. Jellinek señalaba que “el hecho de que la suerte de los pueblos vaya unida inseparablemente a la de los Estados ha hecho nacer la idea de que los servicios de éste son irremplazables, y de aquí que aparezcan con derecho a existir. Al historiador le parece tan evidente la conclusión de que, puesto que el Estado existe, es racional, que no advierte los hechos psicológicos que existen en la base de esta consideración de racionalidad¹³⁴”. Los hechos psicológicos a los que se refería Jellinek, junto con la creación de la deontología (y a los que no podemos referirnos aquí) derivan, en buena medida, del lenguaje, ya que, como señala Searle, una de las más importantes funciones de éste es poder crear “realidad” mediante la declaración de su existencia¹³⁵. Esta es, a nuestro juicio, la base correcta de la revisión de la teoría ficticia del contrato social.

El principio señalado por Watts sirve también para comprender la razón por la que no es posible combatir eficazmente contra la inseguridad de Internet. Las fuentes de ataque posibles a un sistema de voto electrónico que emplee Internet como sistema de comunicación serán fruto de esa estructura profundamente descentralizada de ataque a nivel global (millones de ordenadores interconectados que son Internet). Esto explica, a su vez, en parte (otra parte se encuentra en los protocolos que emplea Internet para efectuar sus comunicaciones, el conocido protocolo TCP/IP, y su estructura de enrutado de datagramas, Internet Protocol) las razones que señalaban Jefferson, Rubin y Simons, en la sección IVAS:

inteligencia humana y a las intenciones humanas o colectivas sin presuponer ningún poder motor que no sean esas inteligencias e intenciones”. Neil MacCormick, “Orden espontáneo e imperio de la ley: algunos problemas”, *Doxa*, n.º6, 1989. Pág. 315

¹³⁴ G.Jellinek, “Teoría general del Estado”, *Op. Cit.*, pág. 337.

¹³⁵ John R. Searle, “John Searle’s Philosophy of Language: Force, Meaning and Mind”, edited by Savas L. Tsohatzidis, Cambridge University Press, 2007, Págs 15-49.

una secuela defectuosa del proyecto SERVE. Es decir, se trataría –la inseguridad e inestabilidad que se sufre–, en expresión de Axelrod¹³⁶, de una “propiedad emergente” de Internet como sistema, en relación con su actividad de su “masa crítica” de perturbadores y de la estructura descentralizada de la propia red¹³⁷.

4. Arquitectura de tres niveles: tres problemas de seguridad.

De modo simplificado el Dr. González resume, “el sistema en cuestión tiene, fundamentalmente, tres capas de software: sistema de carga; sistema operativo y programa de aplicación. Como sistema adecuado al diseño actual, las dos primeras capas deberán contener todas las especificaciones hardware: específicas implementaciones y modificaciones, mientras que la capa de aplicación debe acceder al hardware –ratón, teclado, monitor, tarjeta de memoria, red, etc.– tan sólo vía servicios y funciones proporcionadas por el sistema operativo y, por lo tanto, ser independientes del diseño del hardware. Si la arquitectura de las máquinas de voto siguen estas guías básicas lo desconocemos (debido a la falta de información pública, agregamos nosotros). Basados en la documentación pública disponible, secciones de código fuente y las pruebas realizadas con el sistema, parecen existir diversas puertas de acceso ocultas en éste que hacen al sistema inaceptable desde el punto de vista de la seguridad. Esas diversas puertas de acceso ocultas existen en cada una de esas tres capas y permiten que el sistema pueda ser modificado en formas extraordinariamente flexibles, sin que niveles básicos de seguridad estén presentes en su diseño. Diferentes ficheros pueden soportar varios subconjuntos de las siguientes características: comprobación de firma; comprobación de modo y comprobación de

¹³⁶ En efecto, como señala este autor: “Estos efectos a gran escala se llaman “propiedades emergentes” del sistema, las cuales son a menudo sorprendentes debido a que puede ser difícil anticipar las consecuencias totales, incluso de formas simples de interacción”. R. Axelrod, *“La complejidad de la cooperación –Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes–*”, FCE, 2004, pág. 16.

¹³⁷ La red no es caótica, en absoluto, ya que su funcionamiento eficiente y secuencial a alto nivel surge totalmente de las interacciones masivamente paralelas de bajo nivel, en expresión de Mitchel Resnick. Sobre este tema puede verse: M. Resnick, “Tortugas, termitas y atascos de tráfico”, Gedisa, 2001, pág. 103.

integridad. Ninguna de estas características puede ser considerada resistente a la manipulación. Por ejemplo, la comprobación de integridad es efectiva contra accidentales errores de escritura en el teclado, pero no contra ataques deliberados. En el peor escenario, la debilidad de la arquitectura incorporada en estas máquinas de voto permiten al atacante desarrollar sofisticados “ataques en profundidad”. Planteamiento técnico en el cual cada capa comprometida puede también convertirse en resistente en los esfuerzos de eliminación del ataque a otras capas.”¹³⁸

“Esta clase de “ataques de profundidad” son extremadamente persistentes y hay que notar que las capas pueden ocultar la contaminación con gran efectividad, si el atacante así lo desea. Una estrategia natural de este tipo de situaciones de ataque es penetrar, modificar y hacer que todo parezca normal. Existen ataques virales bien documentados –que se producen en equipos similares o equivalentes– que interceptan y falsifican los cálculos del código de bajo nivel, usados para la verificación de la integridad de la aplicación de alto nivel, con la finalidad de evitar su detección. El ataque a los terminales es el peor de los posibles ataques. Sin embargo, cada capa puede también ser usada para desplegar un ataque único. Los sistemas Tsx examinados parecen ofrecer oportunidades para sufrir ataques a tres niveles y ataques a cada uno de ellos independientemente.”

A diferencia de las versiones de Windows diseñadas para ordenadores de sobremesa, las versiones “incrustadas” de Windows CE 3.x y 4.x, usadas en las máquinas de voto Diebold (que son ambas versiones no corrientes), implementan muy limitadas características de seguridad ante usuarios con acceso bajo el nivel –o capa– de aplicación. Debido a la menor seguridad disponible del sistema operativo Windows CE el acceso a la aplicación estándar del Windows Explorer permite al usuario acceso para reemplazar y modificar

¹³⁸ Op. Cit. Página 536.

ficheros, prácticamente, sin restricciones. Esto permite a un atacante hostil alterar severamente la funcionalidad del sistema y/o añadir nuevo software (y procesos ocultos) a éste. Por añadidura, para alterar ficheros individuales las máquinas Tsx y TS6 también presentan oportunidades para cambiar el sistema operativo. Esta posibilidad proporciona la oportunidad de esconder el ataque y/o alterar la conducta de la aplicación, sin ningún cambio en la aplicación en sí misma. Una mayor contribución a esta capacidad de cambiar las funciones del sistema operativo y sus librerías es que cualquier aplicación software confía en éste a bajo nivel. Es importante comprender que estos ataques son de naturaleza permanente y sobreviven a través de los ciclos electorales. Por lo tanto, la contaminación puede suceder en cualquier punto del ciclo de funcionamiento de la máquina y quedar activa y no detectada desde el momento de producirse la contaminación y a través de múltiples procesos electorales, aunque el software se actualice cíclicamente¹³⁹. Seguidamente, se expone una analogía algo exagerada, pero ilustrativa.”

1) **La aplicación** puede ser imaginada como una instrucción escrita en papel. Si es posible el reemplazo de estas instrucciones, como en realidad sucede, entonces el atacante puede hacer lo que desee mientras que las instrucciones sean usadas.”¹⁴⁰

2) **El sistema operativo** es el hombre leyendo las instrucciones. Si a éste se le puede hacer un lavado de cerebro, de acuerdo con los deseos del atacante, en ese caso aunque existan instrucciones correctas en el papel (la aplicación, recordemos) no tendrán importancia. El hombre puede decidir selectivamente hacer algo distinto de lo escrito en las instrucciones. Nuevos papeles con instrucciones podrán ir y venir y el atacante podrá decir qué instrucciones se seguirán, porque el sistema operativo se encuentra bajo su control.

¹³⁹ Estudio de Harri Hursti., pág.4.

¹⁴⁰ Op. Cit. Página 537.

3) **El sistema de carga** (boot loader) es la entidad suprema que crea al hombre, el mundo y cualquier cosa en él. Además de crear, el sistema de carga también define qué está permitido hacer en el mundo y delega parte de la responsabilidad en el sistema operativo. Si el atacante puede reemplazar el sistema de carga, tratará de cambiar el papel de las instrucciones escritas o al hombre que lee éstas, no permitiéndole trabajar. La entidad suprema podrá siempre tener el poder de reemplazar al hombre por el suyo propio o, tal vez, ésta sólo quiera modificar sus ojos o sus oídos. Cada vez que el hombre vea el color amarillo, la entidad suprema hará que piense que está viendo el color marrón. La entidad suprema puede dar al hombre dos cabezas y una palabra secreta que provoca el intercambio de las mismas.

Capítulo V. Derecho al Voto Electrónico

A. Antecedentes en Europa. Características.

Antes de abordar casos específicos de este nuevo sistema de voto electrónico debemos precisar ciertas características como:

- a) Precisión, no debe ignorar ningún voto válido.
- b) Contar los votos inválidos e impedir la manipulación de los mismos.
- c) Seguridad política y verificabilidad pues únicamente deben votar aquellos ciudadanos que se encuentren en el censo electoral y ejerzan un solo voto, el cual debe ser comprobado por el mismo ciudadano.

d) Privacidad, garantizar la secrecía y evitar la coerción.

e) Confiabilidad, el sistema en su conjunto debe ser aceptado por todos los actores involucrados por su eficacia técnica.

Estas características son compartidas en forma generalizada por diversos proyectos de votación electrónica desarrollados en Europa. Desde sistemas con uso de papeletas con códigos especiales que son capturados por lectores ópticos, hasta sistemas totalmente electrónicos que utilizan la red de internet y pantallas sensibles al tacto; sin embargo, los sistemas de votación electrónica son muy variados. Las primeras experiencias de voto electrónico en Europa se llevaron a cabo al inicio de la década de los noventa, en Suecia y Holanda en 1990, en Francia en 1992, en Santerry durante la ratificación del Tratado de Maastrich que instituyó la Unión Europea. Sin embargo, Bélgica es el país con más experiencia acumulada en la implantación de sistemas de votación electrónica pues se aplicó en las elecciones legislativas y municipales de 1991, y como prueba piloto en el cantón de Verlaine en junio de 1994, donde aproximadamente 14 millones de ciudadanos votaron y 1 de cada 5 lo hizo por la vía electrónica.

El método empleado en Bélgica consistía en una tarjeta con banda magnética, que era entregada a cada elector en el momento de su identificación. La banda tenía grabada los datos y para su opción de voto utilizaba una cabina electoral que dispone de una pantalla en la cual visualizaba las distintas opciones y con un lápiz óptico seleccionaba su opción. Posteriormente acudía a la mesa electoral donde introducía el voto en la urna. Como resultado de las pruebas realizadas, se ha ido sustituyendo el sistema tradicional de voto con boleta por el de tarjeta magnética y de 1995 al 2000 se ha incrementado el uso de este

sistema en un 45%, pero, a pesar su eficacia no se ha decidido su aplicación total debido a los altos costos que supone la implantación.

En España en 1991 se llevó a cabo una de las primeras experiencias de voto electrónico en Villena y Alicante, como plan piloto. Posteriormente en las elecciones al Parlamento de Cataluña en 1995 y en Galicia en octubre de 1997 también en elecciones para el parlamento regional. La Generalitat Valenciana y la Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información pusieron en marcha un sistema de votación en la totalidad de las elecciones autonómicas a las Cortes Valencianas en junio de 1999. En el país Vasco es quizá donde más se ha avanzado al respecto, ya que en 1998 se introdujeron cambio a la legislación con el objetivo de modernizar el sistema de votación el cual, según la misma administración vasca, combina tradición y modernidad al mantener el sistema de papeletas habitual pero incorporando una banda magnética que permite el escrutinio automático y la transmisión inmediata del voto a la computadora central de recuento de sufragios.

Este sistema, utilizado tanto en Villena como en el país Vasco, es una urna electrónica que cuenta con un dispositivo que lee la información de la papeleta electoral y la guarda en un disco duro, que por seguridad no está conectado a la red de internet tiene una fuente de alimentación independiente. Si bien las leyes españolas dejan bajo la jurisdicción de las Juntas Electorales Provinciales la forma de organizar las elecciones y hasta ahora son pocos los gobiernos locales que han adecuado su legislación a procedimientos de votación electrónica, el Senado español creó una comisión que en la actualidad estudia las posibilidades de aplicar este sistema a nivel nacional.

En Alemania, el gobierno ha planteado abiertamente la posibilidad de utilizar un sistema de votación electrónica a nivel nacional, para ello solicitó diversos proyectos a las principales universidades del país y llevó a cabo un experimento en julio de 2001 durante las elecciones locales de un poblado llamado Esslingen.

Un grupo de investigaciones y la consultora Data and Information Processing Leverkusen crearon la iniciativa denominada i-vote, que ya se venía desarrollando desde 1998, dicho instituto propone un sistema de votación que combina el uso de la red de la internet y dispositivos independientes e inalámbricos. La empresa española Indra llevó a cabo varias pruebas piloto de voto electrónico en algunas ciudades de Francia y Portugal. De un total de seis proyectos experimentales y sin validez legal, el llevado a cabo en la localidad de Vandoeuvre-les-Nancy de Francia fue uno de los más efectivos y se celebró en forma conjunta con el Ministerio del Interior de dicho país.

La característica es que aportó un carácter vinculante, en el cual votaron alrededor de 15,000 europeos que eligieron a sus representantes mediante urnas electrónicas.

Todas las pruebas se realizaron en distintos colegios electorales y mediante la utilización de un sistema de pantalla táctil denominado Point & Vote, que es un proyecto más avanzado respecto al que la misma empresa ha implantado anteriormente durante elecciones locales en España. Tanto en Francia como en Portugal, las experiencias tuvieron como objetivo central lograr un primer acercamiento de los ciudadanos con el uso de nuevas tecnologías en los procesos electorales, así como analizar la percepción de éstos últimos en cuanto a las tecnologías aplicadas al voto de sus connacionales con residencia en el extranjero.

B. Voto electrónico en Europa

Voto remoto. Implica que el elector puede ejercer su derecho al voto desde la distancia, por ejemplo desde su casa, y sin la presencia física de ningún supervisor. Abarcando desde algún sitio web, SMS o incluso en encuesta de Facebook u otras redes sociales. Si bien el votar a distancia parece la mayor ventaja de votar electrónicamente, pero debido a la cantidad y destreza de operadores cibernéticos ha despertado serias polémicas, seguramente una de sus principales inconveniencias por las cuales aún no se ha establecido como sistema de votación generalizado.

Voto físico. Se realiza físicamente en el centro de votación e implica que la votación está supervisada por las autoridades electorales pertinentes para evitar que no se produzca ninguna incidencia. Somos de la idea de que en caso de que en unas elecciones permitieran votar de manera remota; el voto físico sería algo que seguramente siempre debería existir. Las razones son obvias: asistencia y ayuda a personas mayores y/o discapacitadas, y proporcionar acceso a las personas que no disponen de las herramientas necesarias para votar, como ordenadores, dispositivos móviles o una conexión a Internet.

C. Atributos de e-voting, i-vote, point & vote para la democracia

Dentro de la cantidad de ventajas que presenta el voto electrónico respecto al voto tradicional destacan:

a. Velocidad de escrutinio. El escrutinio final estaría disponible tan pronto como se agotara el tiempo disponible para votar y se cerraran las urnas.

b. Estadísticas en tiempo real. Se podrían tomar estadísticas al inicio del primer voto, las votaciones incluirían resultados en tiempo real y todo tipo de datos derivados y relacionados con las elecciones (género, edad, población, escolaridad, etc).

c. Costos. Una vez implementado el sistema, los costos de las elecciones se reducirían drásticamente debido principalmente a la minimización de la organización.

d. Impacto medioambiental. De acuerdo a la norma internacional todos los proyectos deben tener una dosis de sustentabilidad. El voto electrónico tendría un menor impacto, evitando utilización excesiva de papel, madera de materiales orgánicos.

e. El e-voto es parte de la agenda de los derechos humanos, especialmente porque reduce costos, crea una percepción de involucramiento, perfecciona el sistema de votación física. Permitiría a los países hacer gobiernos más participativos. Limita a los propios políticos a votar sobre determinadas leyes de sus intereses y no de sus representantes. Otorga posibilidad al ciudadano a que el mismo decida sobre temas que le afectan directamente. Crea una participación ciudadana activa en la gestión de su ciudad.

El e-vote, ¿Por qué no se ha adoptado como sistema de votación? Varios de los países mencionados, pioneros en la instalación de sistemas electrónicos han observado tanto sus ventajas como desventajas caso por ejemplo de España, Portugal, Bélgica. Si bien hay muchas críticas con respecto a la posible manipulación en unas elecciones efectuadas a través del voto electrónico, siendo seguramente el principal motivo por el cual no se ha generalizado, lo cierto es que si el sistema se implementa adecuadamente esta no debe ser mayor a la del sistema tradicional e incluso éste último podría sustituirse progresivamente.

Hoy en día el voto electrónico es una posibilidad real, factible y viable. Tiene su propia dinámica no se queda ahí, y genera en países como Estados Unidos una enorme industria. Voto electrónico (también conocido como e-voto) es una expresión que comprende los distintos tipos de votación, abarca tanto modos electrónicos como medios electrónicos de contar los votos físicos. Las tecnologías para el voto electrónico pueden incluir tarjetas perforadas, sistemas de votación mediante escáneres ópticos y quioscos de votación especializados, (sistemas de votación autocontenidos por Registro o Grabación Electrónica Directa). El DRE, (siglas en inglés), también puede referirse a transmisión de papeletas y votos por vía telefónica, redes de computación privadas o por internet.

Es cierto que las tecnologías del voto electrónico pueden acelerar el conteo de los votos y proveer una mejor accesibilidad para los votantes con algún tipo de discapacidad. Sin embargo existen controversias, acerca de que el voto electrónico, principalmente mediante DRE, puede facilitar el fraude electoral o la violación del secreto de sufragio.

En cierta medida las máquinas para votar o voto electrónico se emplea desde la década de los sesentas con las tarjetas perforadas. Ahora los dispositivos de votación específicos se han implementado por la vía de internet en poblados alejados del Reino Unido, Estonia o Francia, donde en diversas elecciones o referéndums ha sido posible votar electrónicamente a través de la red.

En Suiza, por ejemplo, uno de los países europeos pioneros en votación electrónica por Internet, cuando celebran elecciones los ciudadanos reciben por correo postal una contraseña la cual le da la posibilidad de ejercer su derecho al voto. El sistema parece fiable ya que para recibir dicha contraseña, el elector debe identificarse ya que se trata de un envío

por correo certificado. En otros lugares como Estonia los votantes pueden emitir sus votos electorales gracias a su tarjeta de identificación electrónica, la cual está equipada con un chip que les identifica de manera única. En España existe en la actualidad un sistema parecido conocido como DNI Electrónico que no ha sido empleado para elecciones generales pero sí para pagos, online, asistencia técnica y servicios del gobierno, e ha comprobado su efectividad y ventajas en otros países pero si no se instala o adopta el sistema de votación electrónica es porque depende más de decisiones políticas que de razones eficaces.

Ventajas del e-voto. En una democracia, tan imperfecta como es en realidad, la legitimidad de los representantes electos es predicada en la confiabilidad del sistema de votación. Si ocurriera una falla seria en el sistema de votación, como sucedió en los Estados Unidos en la elección presidencial del 2000, la legalidad de esos candidatos electos puede ser debilitada en detrimento de la salud de la democracia. Como resultado, existen una cantidad de criterios que aplican a todos los sistemas de votación para prevenir una propagación de cinismo entre el electorado. Los atributos de un sistema electoral incluyen:

- a) Asegurar que solo los votantes calificados puedan emitir su voto, y que cada persona sea identificada positivamente como tal.
- b) Cada votante vote solo una vez.
- c) La persona vote en secreto y no sea sujeta a influencias ilegales, y que la privacidad de su voto sea mantenida.
- d) Cada voto que sea recibido sea contado como voto válido.

e) El sistema de votación sea abierto y transparente y sea sujeto a escrutinio por las partes interesadas.

En un mundo ideal, un rastreo de auditoría del sistema de votación puede ser útil. Dependiendo de la efectividad de dicho rastreo, y del evento en disputa, dicho rastreo puede permitir la reconstrucción de las boletas electorales. Por ejemplo, puede ser necesario verificar el conteo, o revisar y asegurar que no hubo sucesos no autorizados, o revisar el conteo final de los votos emitidos para los candidatos. De los diferentes tipos de sistemas de votación en uso, algunos mecanismos de votación permiten un rastreo de auditoría en varios grados de exactitud, mientras otros, como las máquinas de palancas para votar, no tienen un sistema de rastreo en absoluto. Los comentarios que critican la tecnología del voto electrónico que se encuentran disponibles actualmente, argumentan que una auditoría a la máquina y al sistema operativo es esencial para prevenir un rango de problemas que puedan afectar dichos sistemas.

Todavía no han existido elecciones públicas que hayan tenido lugar en una gran escala que utilicen el sistema de votación electrónica remoto. Una serie de esquemas electorales piloto en el Reino Unido de la Representación del Acto de la gente 2000, enmendado como la Agenda 21, sesión 16 de los Partidos Políticos, elecciones y Referéndums Acto 2000, fueron probados en autoridades locales en Inglaterra durante el 2000, y otro juego de esquemas fueron también probados durante las elecciones locales sostenidas en Mayo 2 del 2002. Un total de 38 esquemas pilotos fueron probados, El conteo electrónico de votos tuvo lugar en cinco autoridades y el voto electrónico en tres. Durante las elecciones del 2002, hubo voto electrónico en nueve autoridades y e-voto electrónico en 15. La votación en casillas electorales ocurrió en seis autoridades, la votación

por Internet en cinco, la votación por teléfono en tres y la votación por envío de mensajes de texto en dos.

Es interesante anotar que Indonesia implementó la votación por Internet en las elecciones generales del 5 de Abril del 2002, y las presidenciales en Junio 5 y el 20 de Septiembre del 2004.

En la Unión Europea, la Comisión Europea y las compañías y organizaciones participantes entre Septiembre 2000 y Marzo del 2003 fundaron un programa de investigación y desarrollo llamado el CyberVoto. El objetivo del CyberVoto era demostrar un prototipo de cyber votaciones “altamente seguro” usando tecnologías móviles y fijas de Internet. Un prototipo fue definido e implementado, usando un protocolo nuevo de votación que dependía del uso de herramientas criptográficas avanzadas para proveer la integridad, privacidad y autenticación de los votantes.

D. Prototipos de e-voto. En la Universidad de Bremen para la Administración Publica una votación se llevó a cabo entre el 13 y el 16 de Enero del 2002 para las elecciones de consejo Universitario, el consejo de la facultad, y el consejo estudiantil. De 500 personas autorizadas para votar, 150 solicitaron una tarjeta de firma digital para votar electrónicamente y de estos aparentemente solo una minoría regresó su acuse de recibo al centro de control. Aún no tenemos claro cuanta gente uso este método de votación.

Dos procesos fueron probados en Francia. Ambos se llevaron a cabo el 11 de Diciembre del 2002. Un proceso eligió miembros del Consejo de Tribunales Industriales, aunque no hay ninguna indicación de cuanta gente tomo parte. El segundo consejo eligió miembros para el consejo municipal. Aparentemente 1,452 personas se registraron para

recibir sus credenciales de autenticación y 860 o el 59% de los registrados votaron en forma remota.

En Kista, Suecia, la votación se llevo a cabo en relación a la decisión tomada por el municipio ente el 27 y el 31 de Enero del 2003. Este proceso solo involucró a gente de edad avanzada, con la finalidad de probar la eficacia del proyecto desde el punto de vista de gente que no estaba familiarizada con la tecnología. Un total de 500 personas fueron invitadas, por correo, a registrarse para la prueba piloto y 140 personas fueron dotadas de con un código de identificación personal para usarse durante la elección. Aparentemente 226 personas votaron, la mayoría de los cuales necesitó ayuda durante el proceso electoral.

También es de tomarse en cuenta que el Departamento de Defensa de los Estados Unidos inició un sistema de votación basado en Internet llamado Asistencia Electrónica Segura y Experimento de Votación bajo el Programa de Asistencia Federal de Votación para permitir a los ciudadanos en el exterior que tomen parte durante las elecciones del otoño del 2004. Mientras que este proyecto fue hecho solo como un experimento, se pretendió contar como votos reales en las elecciones generales. Miembros del Grupo de Revisión de Observación de Seguridad fueron solicitados para ayudar a evaluar el proyecto por el Programa Federal de Asistencia para Votar. Sus conclusiones están asentadas en un reporte (SERVE) “Experimento de Análisis de Seguridad del Registro y Votación Electrónica Seguro”, fechado en Enero 21 del 2004. Después de que el reporte fue emitido, un oficial del Pentágono indicó recientemente que los planes para llevar a cabo una votación por conducto del Internet habían sido cancelados por preocupación sobre su seguridad.

En esencia, es la seguridad del voto electrónico remoto lo que mueve las mentes de los comentaristas. La seguridad puede ser dividida en dos partes: seguridad para garantizar que cada votante pueda emitir su voto, y seguridad para garantizar que una vez que el voto ha sido emitido, sean registrados y contados correctamente.

E. Riesgos del e-voto. Los principales problemas de seguridad que afectan el voto electrónico incluyen:

a) “Hacking” (intrusos en los sistemas computacionales). Los “hackers” pueden tener éxito alterando o corrompiendo votos, o añadiendo o quitando votos. Ataques de alteraciones o intermediarios también son posibles.

Las computadoras del hogar son particularmente propensas al ataque de software dañino como los virus o gusanos. Las computadoras ubicadas en las casillas electorales pueden sufrir del mismo problema, especialmente donde el sistema no ha sido protegido apropiadamente, o ser atacadas desde adentro.

La conclusión abrumadora que la mayoría de los comentaristas ha alcanzado en relación al voto remoto por el Internet, es: NO. Ciertamente falta mucho por recorrer en cuanto a seguridad y no es el único asunto en el voto por Internet y en relación al uso actual de los sistemas electrónicos de votación. Los inconvenientes incluyen el costo de la investigación, desarrollo e implementación, que los gobiernos no cuantifican públicamente, pero que se presume es muy alto. También, oficiales electorales que han experimentado con los sistemas de votación electrónica directa encuentran que solamente como 30 votantes pueden usar una sola máquina cada hora. Esto indica que un gran número de máquinas son necesarias para asegurar que cada votante puede emitir su voto en las boletas en salas

grandes. Además, la relación entre los estándares de seguridad fijados por los gobiernos y su implementación efectiva se tiene en duda.

Los políticos dicen que el uso de votación remota y la votación electrónica aumenta el número de gente que vote en las elecciones. A pesar de dicho argumento y del gasto de grandes cantidades de dinero en dichos esquemas, el dicho de que los resultados han ido en aumento es muy debatible, y es cuestionable que eso siquiera sea medible. Los incrementos pueden ser alcanzados más fácilmente teniendo las votaciones los fines de semana, en vez de durante los días laborales.

Siendo realistas, el compromiso de contar las boletas de otra manera que no sea a mano tiene que ver con la presión ejercida por los políticos para obtener resultados rápido. Esto ha marcado el camino a la introducción de tecnología dentro de un proceso electoral, algunas veces con resultados mediocres. Más particularmente, los políticos no parecen haber hecho una concesión realista entre el uso del voto electrónico remoto y el aumento de asuntos participantes en el proceso de toma de decisiones. Con la notable excepción de Suiza, poca gente en el mundo tiene alguna vez la oportunidad de hacer una diferencia en la manera que su país es gobernado, excepto en las raras ocasiones en que pueden emitir su voto cada tres o cinco años. Los políticos pueden poner una atención más útil al uso de tecnología para promover una mayor participación en el proceso democrático. Podría ser que, si se les permite tomar un rol más activo en el proceso de gobierno, se tenga una votación más copiosa en esas jurisdicciones donde el voto no es obligatorio.

CAPÍTULO VI. Democracia Digital o Telemática. Hacia un nuevo reto político.

A. Ruptura con la Política Tradicional

Ahora se identifica a las Tecnologías de la Comunicación e Informática como los TICs. Los cuales están poniendo a prueba la política y sus diferentes actores pues no sólo a la hora de intervenir en política sino en sus relaciones internas y externas tienen que ser claros con los medios de comunicación. Además, se tratará de plantear cambios y retos que esto supone permiten un avance de la política tradicional.

Para Ignacio Martín Granados La aparición en los últimos años de las nuevas Tecnologías de la Comunicación y la Información (TICs) y su aplicación a todos los ámbitos de la sociedad ha posibilitado que éstos también lleguen al campo de la política. Este hecho ha resucitado el viejo debate al respecto de la democracia adjetivada: si podemos decir que las democracias occidentales tienen como sistema político lo que denominamos democracias representativas.¹⁴¹

Obviando la actual situación de desafección política tomada como el hablar de democracias defectivas, nosotros nos planteamos la hipótesis: ¿Posibilitan las nuevas tecnologías una democracia participativa que trascienda el marco de la democracia representativa que tenemos?. La solución tiene varias respuestas. Por ejemplo, para McPherson, -citado por Granados- podemos obtener formas imaginativas que complementen el modelo de democracia representativa que tenemos hacia una democracia directa, pero el riesgo es que se presentarán problemas internos graves que incluso podrían alejar al

¹⁴¹ Granados, Martín Ignacio. La política ante los medios de comunicación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense Madrid. VI Congreso, AECPA, .Barcelona. sep. 2003. *Tecnologies of Information and Communication, TICs*

gobierno de una auténtica democracia participativa. Por otro lado, el enfoque liberal cree que las nuevas tecnologías pueden facilitar algún mecanismo que solucione alguno de los problemas de la democracia representativa.¹⁴²

Otros proponen mecanismos o instituciones, como consejos ciudadanos bien informados que reduzca la distancia entre las élites políticas y la ciudadanía y mejorar así el proceso democrático ayudados por un uso adecuado de las nuevas tecnologías que contribuyan a solucionar algunos de los problemas de las democracias contemporáneas. En términos semejantes tenemos el enfoque de la teledemocracia, que extrapolando experiencias parciales, confía excesivamente en las posibilidades de las nuevas tecnologías a la hora de transformar la democracia que tenemos. En este enfoque, hay una introducción gradual de una serie de nuevos mecanismos en momentos oportunos, posibilitaría que los ciudadanos aprendieran los valores cívicos democráticos.

De hecho en algunos pueblos de Europa donde el internet es el dominante en las comunicaciones, el consejo ciudadano y la participación hacen que la figura del político quede diferenciada. Por el contrario en otros países se resisten al cambio y sostienen un tipo de forma fuerte de democracia participativa strong democracy en la cual muchas de las instituciones representativas actuales todavía funcionan. El resultado es una combinación, un reforzamiento de la idea de autogobierno y una democracia más auténtica en la que ganarían los valores de la democracia. La alternativa de la teledemocracia es un concepto más restringido para el político, pero más amplio considerando las nuevas tecnologías que podrían contribuir a mejorar la democracia representativa al resolver problemas como:

¹⁴² Norris, Pipa. Es el Voto Electrónico La Bala Mágica. El impacto del voto por Internet en los resultados de las elecciones Parlamentarias Europeas. Trabajo para el Taller sobre las 'Elecciones Parlamentarias Europeas y el voto Electrónico'. Centro de Estudios Avanzados de Robert Schuman. Villa La Forte, 2002, [http: Norris](http://norris)

mitigar la crisis de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y establecer una relación más fluida entre los políticos y los ciudadanos superando los filtros de la burocracia y de las instituciones.

En una palabra, lo que hay que discutir es en qué medida pueden ser transformadas las instituciones políticas que canalizan la participación política en nuestros sistemas democráticos gracias al uso de las nuevas tecnologías y dejar de lado la discusión sobre sus posibles beneficios para la construcción de un concepto normativo de democracia. Entonces los TICs en relación a la democracia, efectivamente es una respuesta que al mismo tiempo es riesgosa porque brinda distintas alternativas en y con los procesos de innovación democrática y porque: Puede agravar los problemas que hoy presenta la democracia parlamentaria. Porque puede ayudar a solucionar o superar problemas sociales pero no representativos. Porque pueden crear problemas nuevos que las propias TICs no sean capaces de resolver.

Y siguiendo con nuestro camino de posibles respuestas, nos encontramos con las que apuntan a dos tendencias generales de uso de la red por parte de la política:

1. El modelo norteamericano de democracia directa o comunitaria, donde las cuestiones se deciden entre todos los ciudadanos.

2. El modelo europeo, que concibe la combinación de política e internet como posibilidad de transformación y mejora de la democracia representativa.

En cualquier caso, y elemento común a todas las respuestas, es que la política está en transformación, acorde con los nuevos tiempos de la Sociedad de la Información, de tal

manera que ya utilizamos indistintamente términos como ciberdemocracia, democracia electrónica, democracia digital, democracia virtual, democracia online, teledemocracia, Democracia, wired democracy, etcétera, para referirnos a una realidad que es el uso de internet en la arena política. Y todo esto ha generado una serie de discursos tecnofílicos y tecnofóbicos a su alrededor, constantes en todos los ámbitos de la revolución digital, y éste de la política, tan poco proclive al cambio.¹⁴³

B. Los Actores Políticos

Para identificar a los distintos actores políticos, primero habría que definir qué es política. Aunque la propuesta es sugerente, no es el tema central de este trabajo, por lo que utilizaremos la fórmula simplista de que política es la suma de gobierno y administración. Así podremos definir a nuestros actores políticos como aquellos actores sociales que ejecutan acciones condicionadas por la categoría del poder en toda su complejidad, buscando incidir en el marco político. Y a partir de aquí iremos desglosando a todos los actores que estamos interesados en analizar (desde la clase política y sus organizaciones sistémicas hasta a los ciudadanos y sus organizaciones colectivas), con la única advertencia de que, para acotar nuestro campo de estudio, nos centraremos principalmente en ejemplos nacionales, si bien se recurrirá puntualmente a otros casos fuera de nuestras fronteras.

La prensa y los medios de comunicación son actores políticos de gran persistencia y presencia social cuyos objetivos que pretenden cubrir o exponer merecen un análisis por separado, en cuanto al uso de las TICs. Al mismo tiempo, los candidatos y su comportamiento frente a los medios es distinta al enfrentamiento directo, entonces hay que

¹⁴³ Almirón, Nuria. Revista La Llave. Observatorio del Voto. U. de León. España. 2005

detectar los cambios que se ha producido en su acción política derivada del empleo de estas nuevas herramientas mediáticas.

Hay que identificar los retos que plantea su uso satisfactorio en relación a la mejora de la calidad de la democracia por medio de una evaluación de los actores que audite y esté estrechamente ligada su vida con la política y cómo inciden en él los retos y cambios en la política tradicional.

Por ejemplo el desarrollo de las TICs en España como Sociedad de la Información no ha llegado para todos y se habla de un estadio siguiente de la política por medio de la democracia electrónica, pero no como simple adjetivo de uso de innovación tecnológica aplicada al recuento del voto, sino a las campañas electorales y un uso más sofisticado de las webs institucionales al profundizar en la calidad de la democracia y no solamente se use para trámites gubernamentales. Consideramos importante aclarar que ya se habla indistintamente de los conceptos de democracia electrónica y gobierno electrónico para referirse a un mismo hecho cuando significan realidades diferentes.

Podríamos definir el gobierno electrónico (e-government) como los complicados y cambiantes esfuerzos dirigidos a usar las nuevas y emergentes tecnologías para apoyar la transformación de la operatividad y efectividad del gobierno.¹⁴⁴

Mientras que hablaríamos de democracia electrónica (e-democracy) como el uso de las TICs para facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos, implicando la creación de relaciones entre los actores sociales, incluido el gobierno.

¹⁴⁴ Informe de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información. Realizado por el presidente de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, Juan Soto, 2005.

En este apartado trataremos de sistematizar el papel del Gobierno español ligado al de la Administración Pública, como actor político influenciado por internet. La primera comisión parlamentaria de estudio sobre internet fue impulsada en 1998 por el senador del Partido Popular Esteban González Pons. Nació como La Ley de Servicios sobre la Sociedad de la Información y el Comercio Electrónico, más conocida como LSSI y no exenta de polémica, fue aprobada hasta julio de 2002. En estos cuatro años que distan desde el origen político de internet hasta la norma que la regula, además de hacerse patente la lentitud normativa en asimilar los cambios sociales, sólo ha habido un hecho importante que fue el anunciadísimo programa de acción "Info XXI", dentro del flamante Ministerio de Ciencia y Tecnología, cuyo objetivo era extender la Sociedad de la Información al conjunto de la población. El fracaso de este plan, tras el Informe Final de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, realizado por el presidente de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, Juan Soto, conocido como el informe Soto.

Lo cierto es que el impacto de las TICs en las Administraciones Públicas y las leyes tiene tres componentes: a) utilización de las TICs en la organización y gestión interna de las actividades cuyo objeto es mejorar los sistemas de integración de la información y la coordinación de las distintas instancias de las Administraciones Públicas. b) desarrollo de nuevas aplicaciones basadas en internet y en las TICs, destinadas a favorecer el contacto y la comunicación con los ciudadanos, que constituye lo que puede considerarse propiamente como Administración. c) fomento de medidas y acciones públicas destinadas a garantizar la calidad de los servicios públicos prestados mediante el uso de las TICs.

Aunque nosotros en indagaciones directas nos dicen que solo facilita la gestión directa de algunos servicios por parte del interesado, trámites electrónicos, que incluyan desde la simple revisión de formularios hasta la tramitación completa de los procedimientos administrativos y el seguimiento de expedientes por el propio interesado y el acceso a cualquier información suministrada a los ciudadanos desde cualquier departamento de la administración. Hay un cierto ahorro de los problemas relativos al espacio-tiempo de los usuarios que pueden realizar servicios personales sin horarios ni desplazamientos. Permite cierta transparencia, dado que el ciudadano puede conocer con facilidad y sin excesivos costes el procedimiento administrativo relativo sus pagos.

Tiene la posibilidad de acceder desde un único punto a todos los servicios públicos, sin necesidad de transitar por varios departamentos y supone una reducción de la discrecionalidad o actuación clientelar en la administración, de tal forma que todos los ciudadanos se sitúan frente a la administración evitando las actuaciones arbitrarias de los burócratas intermediarios.

Si esta es una forma de democratizar el sistema administrativo los ciudadanos sienten que cambia el rol del ciudadano que pasa a ser protagonista y no queda sujeto al poder de un aparato ajeno. Y puede suponer un paso previo al desarrollo de la teledemocracia porque los periodos de aprendizaje y uso de estos sistemas informatizados en la administración constituyen en sí mismos una forma de habituar al individuo en el empleo de instrumentos tecnológicos para la obtención de resultados políticos, además de conseguir una nueva mentalización en su rol social al sentirse actores en la gestión de los asuntos públicos.

A pesar de que el gobierno no permite la intervención directa del ciudadano en los procesos decisionales de la administración. No fomenta la atención personalizada y no sólo en servicios administrativos, sino también todos los aspectos relacionados con la calidad de vida: información sanitaria, educación y formación, accesibilidad para discapacitados. Limita la promoción y contenidos de calidad por internet. Solo permite las comunicaciones interadministrativas. Se convierte en un sistema presta-servicio administrativo que en caso de haber un error es muy difícil reconocerlo y más corregirlo.

Como en otros casos, es la administración de los Estados Unidos quien lleva la iniciativa en este terreno, aunque el país de referencia del gobierno electrónico es Singapur con un 77% de sus servicios online, que hacen un total de 1600. En cuanto a las Comunidades Autónomas, los múltiples programas desarrollados por cada una de las regiones, impiden detenernos con detalle, aunque destacaremos aquellos que inciden en el campo de la política. También debemos tener en cuenta el diferente nivel de desarrollo entre las distintas comunidades, lo que orienta sus programas en función de sus necesidades.

Como punto a destacar, debemos mencionar la utilización del software libre por parte de casi toda isla que tenga una población considerada importante para su gobierno, en un intento, no solo de reducir costes económicos, sino de propugnar desde la administración regional una filosofía de innovación tecnológica de código abierto, y por tanto con una ética solidaria y de cooperación, alejada de los opacos programas propietarios.

C. La Democracia Web

El primero se trata del proyecto Democracia.web promovido por la Fundación Jaume Bofill cuyo objetivo es favorecer la información, el debate y la participación ciudadana a través de la red, tratando de construir un puente de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes políticos. Esto lo realiza a través de dos espacios, uno de información para fomentar la reflexión y el debate sobre los mecanismos de innovación democrática y la democracia electrónica; y otro denominado Parlament on line que quiere fomentar la participación ciudadana a través de la red. Su marco de actuación son los parlamentarios quienes pueden conocer la opinión de la ciudadanía, inquietudes y opiniones de trabajo sobre proyectos y proposiciones.

En lo referente a las TICs está dejando de ser marginal, ya que poco a poco surgen iniciativas que la están situándolos a un nivel similar en casi todos los países europeos. Han aparecido los e-ayuntamientos como una realidad lo largo de la geografía política y todas las capitales de provincia tienen su respectiva página web, aunque los servicios que ofrecen son dispares.

En cuanto a las diputaciones provinciales, su esfuerzo va dirigido a proporcionar servicio en red a los pequeños municipios que carecen de grandes recursos para estar conectados. Por lo demás, reflejan la misma disparidad que las páginas de los ayuntamientos, tanto en oferta de servicios como en calidad de las mismas de una provincia a otra. Aunque existen varios proyectos punteros por ejemplo en España, la Teruel como líder en la internet rural; e-Zamora es pionera en el acceso a internet sin cables y ha sido seleccionada como la mejor conectada del mundo y Écija ofrece acceso gratuito e

inalámbrico a todos sus habitantes vascos. En Alemania, Francia, Italia aparecen indistintamente las Ciudades Digitales.

En diciembre de 1999, con la unión europea se acuerda ascender a la categoría de derecho ciudadano el acceso gratuito a internet, construyendo una autopista subterránea de banda ancha. Desde entonces, el 80% de los habitantes de todo el continente han pasado por un curso gratuito de alfabetización informática y se avisa a los ciudadanos por SMS y correo electrónico lo que está sucediendo en su entorno, en el barrio, las viviendas, parques, o casos especiales.

Además, en noviembre de 2001 acogió la 1ª Conferencia Mundial de Teledemocracias activas, financiada por la Comisión Europea y Jun, que es también, uno de los firmantes de la Carta de Helsinki, un club que integra a las ciudades europeas tecnológicamente más avanzadas. De un modo testimonial, mencionaremos la iniciativa de la Unión Europea en cuanto a Sociedad de la Información, destacando el programa .Your voice in Europe. Tu Voz en Europa. es el punto de acceso único de la Comisión Europea a una gran variedad de consultas, foros de discusión y otras herramientas para permitirle desempeñar un papel interactivo en el proceso de decisión europeo, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad europea e introducir una normativa mejor, para lo cual permite consultas sobre las políticas de la UE, fomenta el debate acerca del futuro de la Unión Europea y permite chatear con sus dirigentes, así como ayuda a supervisar el modo en que las políticas de la UE funcionan en la práctica.

Por otra parte, la presidencia griega de la Unión Europea del primer semestre de este año puso en marcha una iniciativa que facilitaba a todos los europeos la posibilidad de votar sobre cuestiones que afectaban al proceso de construcción europeo y otros temas puntuales como la crisis de Irak. A modo de pequeña conclusión de este apartado, nos referiremos al primer informe sobre la Encuesta de requerimientos de los Servicios Públicos, elaborado por el Foro para los Servicios Públicos Electrónicos en Europa, (e-Forum), según el cual el gobierno electrónico tiene ante sí los siguientes retos a los que hacer frente, como temores de los ciudadanos: a) La brecha o estratificación digital en todas sus vertientes y no sólo la cuestión del acceso. b) Pérdida de seguridad y confidencialidad de los datos de los ciudadanos. c) Mayor control de los gobiernos. d) Ataques y fraudes informáticos. e) Altos costos de implantación. f) Analfabetismo digital. g) Fracaso en las políticas de gobierno electrónico: ausencia de servicios y contenidos atractivos.

D. Meta-democracia¹⁴⁵

En el campo de la política, la democracia se concibe ahora como un hecho histórico cuyos productos asumen la base de un nuevo tipo de democracia con más presencia electrónica, como su elemento fundamental, parte de la expresión de la ciudadanía y parte del control del gobierno, lecturas que convergen en el dominio de intereses. El llamado voto electrónico es otra expresión de la suma ineludible entre tecnología y legislación, de una votación a distancia para elecciones más eficientes y seguras.

Será cierto,- volvemos a nuestra hipótesis- de que las TICs van a ayudar a la consolidación de las democracias en el mundo.- y parece que es cierto que pueden ayudar a

¹⁴⁵Tomamos este concepto para darle significado sociológico a la relación entre informática y el llamado cuarto nivel de los derechos humanos que junto con la voluntad y tendencia que tienen los pueblos por uniformar sus procesos, la electrónica nos permite visualizar más allá del hecho mismo de una democracia convencional.

construir una política más transparente, con mecanismos novedosos de participación que recorten los sentimientos actuales de pérdida de legitimidad, corrupción y desafección política, a la vez que contribuyen a tener una ciudadanía bien informada y formada, con capacidad de control de la clase política. Pero en este camino democráticamente tiene un obstáculo la estratificación digital, la alfabetización digital, el limitado acceso y el control de la información (info-ricos e info-pobres).

Por otra parte, si entendemos la consolidación de las democracias como participación social ciudadana, con la informática no estaremos hablando de su finiquito pues, pese al fomento de la misma al mismo tiempo se generará una anarquía por parte la informática. Si es, como efectivamente se espera, el uso de las TICs, vendrán a ser la solución para remediar los problemas de participación de las democracias occidentales. O bien, solamente es una herramienta como muchas otras que abre posibilidades en momento de crisis política y aparecen páginas web como: cibermanifestaciones, weblogs, mobsorganización, socialgrups, para convocar eventos, noticias, sondeo de opiniones, email, foros, listas de correo, chats, ms, video conferencias, manifestaciones virtuales, recolección de firmas, encuestas. Unos van a ser trampas, otros reales, el juego es participar en este nuevo modelo de política. No importa tanto el medio sino quién y cómo formula la pregunta, ya que quien controla la situación sugiere respuestas. El internet no puede proporcionar una solución tecnológica a la crisis de la democracia, (de hecho la democracia como tal nunca fue resuelta como producto acabado), pero si cumple un papel fundamental en la nueva dinámica política, caracterizada por la política informacional, es decir, proporciona un canal de comunicación horizontal, no controlado y relativamente económico. Así, en lugar de reforzar la democracia a base de fomentar la información a los ciudadanos y su participación, los usos de internet tienden más bien a profundizar en la crisis de la legitimidad política, proporcionando una plataforma más

amplia a la política del escándalo. El problema no es internet sino la clase política, que se está enfrentando a una transformación que no sabe muy bien cómo dirigirla.¹⁴⁶ Y confirma Martín Granados todas estas propuestas son enfoques nuevos a problemas viejos, ya planteados hace tiempo por la teoría de la democracia. La novedad radica en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, pero la tesis de fondo sigue siendo la misma: cómo hacer más participativa nuestra democracia.¹⁴⁷

Capítulo VII. Antecedentes del voto electrónico en México

A. Origen

La informática indudablemente ha producido cambios sustanciales en la forma y fondo del quehacer político en el mundo. El internet como hemos expuesto, ha potencializado el flujo de información a niveles impresionantes de los cuales aun no sabemos sus límites del todo, ni los ámbitos que crea pero, el Derecho Constitucional y el Derecho Electoral tratan de implementar normas para controlarlo. Siendo que en el campo de la democracia ya no se concibe como algo en sí misma o como un objetivo a perseguir, sino como un producto electrónico y su elemento fundamental es la expresión y opinión ciudadanía, convergiendo en lo que se ha denominado como el voto mediático o electrónico.

Mencionamos también una parte de su origen en Europa, pero cómo y quién lo inventó. Nos encontramos que la tecnología del voto surge en 1869 con Thomas Álva Edison derivado de su experiencia en telegrafía y los conocimientos que poseía en electricidad. Él

¹⁴⁶ Téllez Valdés, Julio. Algunas anotaciones sobre el voto electrónico en México. IIJ-UNAM. 2000

¹⁴⁷ Granados, Martín Ignacio. La política ante los medios. Ob. Cit.

fue el primero en patentar un invento de voto electrónico.¹⁴⁸ Más tarde, para 1891 en NY se desarrolló la máquina automática para recibir el voto ciudadano registrada como Cabina automática de Myers.¹⁴⁹ Y en la misma ciudad de Nueva York se utilizó oficialmente el empleo de la primera máquina automática para una elección.¹⁵⁰

Desde la década de los sesenta del siglo XX, el voto electrónico ya se estaba empleado en E.U. Canadá, Austria y algunos países europeos como Suiza, Francia y Alemania. Sobre todo para elecciones privadas dentro del congreso o el consejo de administración de empresas. El voto electrónico tenía un relativo éxito porque no en todas las ciudades ni en todos los países se podía garantizar su efectividad.

En México, para el legislativo a pesar de que sigue siendo un tema que no es de vanguardia y a pesar de la ignorancia de los votantes encontramos sorprendentemente que en el siglo XIX ya había un punto de partida para la regulación sobre esta tecnología en materia de votación electoral y que se vieron reflejadas en la primera Ley Electoral del 19 de enero de 1911, referida como La ley Madero, donde se permitía según su artículo 31 el uso de máquinas automáticas de votación.¹⁵¹ Posteriormente en el XXVII Congreso la emisión de la Ley de Elección de poderes federales en 1918 llamada Ley Carranza, que en su artículo 58 desataca la importancia de un tránsito de votación tradicional a la utilización de medios mecánicos o automáticos para sufragar.¹⁵²

¹⁴⁸ La primera patente fue una máquina diseñada para receptor algún tipo de votación concentrada por el mismo Thomas y presentadas el 1º de junio de 1869 cuando tenía 21 años y según la patente NO. 90,646, asignada por la oficina de patentes de los E.U. la denominaron como Máquina de Registro de Voto Electrográfico.

¹⁴⁹ Posteriormente las máquinas de votación fueron manufacturadas en Jamestown, N.Y., a través de la AVM Corp. hasta 1983, cuando pasa a ser la Automátic Voting Machin Corp.

¹⁵⁰ Federal Electron Cmmission United States of América. Information about mechanical lever . <http://www.eac.gov/clearinghouse/docs>. consultada en noviembre 2011

¹⁵¹ Este referente de la Ley electoral mexicana sobre los dispositivos automáticos de votación. Lo cita Prida Ramón. La nueva ley electoral observaciones sobre la ley de diciembre de 1911. UNAM-IIS. México. 1992. También: Valenzuela Georgette, José. La Legislación electoral mexicana 1812-1921, cambios y continuidades. UNAM, México. 1992. Y; Vizcarra Ruiz, Alejandra. El proceso de democratización en México, 1812-2000. UACJ, 2000, p. 67

¹⁵² El artículo 58 dice: La Votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas, siempre que llenen los siguientes requisitos.

El voto electrónico también tuvo vigencia en 1946, 1951, 1973 y en los artículos 76,86 y 140 y 188 de la Ley Federal de Organizaciones políticas y Procesos Electorales de 1977.¹⁵³ Sin embargo, en las últimas décadas, el Código Federal Electoral, a insistencia de la Comisión Nacional Electoral, antecedente del Instituto Federal Electoral, el 9 de enero de 1987 canceló la posibilidad de utilizar cualquier insumo tecnológico para recibir la votación en procesos electorales federales. Vigente hasta la fecha.

Como dato se puede observar el debate sobre la utilización o no del voto electrónico en procesos electorales sigue de moda, continúa discutiéndose su viabilidad a pesar de las pruebas piloto y ensayos de escaso éxito. Como resultado de esta discusión en materia de derechos de aplicación de los medios de comunicación o TICs, se han hecho importantes por las reformas y porque ha compuesto un binomio de tecnología y legislación o política y los medios creen llevar por anticipado los factores, pero siempre actores no planeados, sobre todo que cuestionan la imparcialidad o la incapacidad de regulación jurídica que presenta el gobierno ante dos entidades poderosas que manejan la televisoras nacionales de México.

Por disposición expresa del artículo 5° constitucional, las funciones electorales se habían presentado de manera obligatoria y gratuita, hasta que fue reformado dicho precepto por decreto de 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial el día 6 del mismo mes y año, para establecer que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y

-
- a. Que pueda colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres de los candidatos propuestos.
 - b. Que automáticamente marque el número del votante y el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga.
 - c. Que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por alguno que no esté registrado
 - d. Que pueda conservarse y guardar el secreto del voto
 - e. Que el registro total señalado automáticamente sea visible al igual a las sumas parciales de los votos obtenidos por los candidatos.
 - f. Que los electores de la sección respectiva conozcan de su manejo.

¹⁵³ H. Cámara de Diputados. 07.12.1977

gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.

Hay que diferenciar entre las denominaciones de: voto electrónico, voto informático, voto automatizado. a las cuales se integra el sentido de la democracia como teledemocracia, cibergobierno, i-vote, e-vot, voto remoto, voto a distancia, voto por internet, point & vote, DRE (direct recording electronic vote machine). Éste es el fundamento constitucional del profesionalismo electoral, amén de que el multicitado artículo 41, base III, párrafo segundo de la carta Magna, establece que el Instituto debe ser profesional en su desempeño y que sus órganos ejecutivos y técnicos, deben disponer del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Este concepto de profesionalismo o profesionalización en la actuación se debe entender en su sentido semántico y teleológico, es decir, como el desempeño oportuno, especializado y constante de una determinada actividad humana, conforme a principios jurídicos, pero fundamentalmente acatando principios de carácter ético, para la consecución plenamente eficaz de un determinado fin lícito.

Al hablar de desempeño oportuno se alude al cumplimiento puntual, exacto, preciso, apropiado y conveniente, en tiempo, forma y contenido de una función. El desempeño especializado es el que esta acotado, limitado, reducido a una determinada rama del conocimiento y de la actividad humana; en consecuencia, especialización es sinónimo de actividad fundamental, básica, esencial, preponderante que, por tanto, requiere de conocimientos y habilidades singulares, exclusivas, particulares y determinantes. Desempeño constante es sinónimo de actividad continua, asidua y permanente en el tiempo y el espacio, siendo contraria a la que se desarrolla esporádica, casual o eventual; la actividad profesional se contrapone evidentemente al desempeño improvisado e irregular.

En lo que respecta a los principios jurídicos que rigen la actividad profesional, aun cuando parezca paradójico o contradictorio, se pueden sintetizar en uno solo, el de legalidad, esto es, la observancia estricta de lo previsto en los ordenamientos jurídicos vigentes, en un lugar y tiempos determinados especialmente de aquellos que regulan en forma inmediata y directa una actividad particular. En cuanto a los diversos principios éticos que deben regir invariablemente la actividad profesional electoral en su integridad, se pueden enunciar de diversas maneras, son en síntesis aquellos que denotan un desempeño honrado, íntegro, leal, equitativo e imparcial de la función.

Para nadie es desconocida la importancia que tiene definir de manera individual, particular, autónoma, independiente, a cada uno de los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral federal, tratando de darles su propio contenido y caracterización; sin embargo, también es cierto que una visión de conjunto es tanto o incluso más trascendente, ya que su explicación y aplicación integral, interrelacionada y coexistente, resulta indispensable para comprender mejor la esencia de la finalidad común de los principios rectores del quehacer electoral.

En un intento de explicación aislada se podría afirmar que la certeza consiste en la seguridad o convicción de ausencia de error; en otras palabras, en la existencia de un conocimiento cierto, esto es, la coincidencia exacta entre la realidad histórica-electoral y el concepto interno o personal que de ella tengan las autoridades, las agrupaciones y los partidos políticos, así como los ciudadanos, creando convencimiento y credibilidad, sin dudar en aplicar cada uno de ellos.

Sin embargo, cabe aclarar que error, conocimiento cierto, duda y convicción, son fenómenos psíquicos, internos, subjetivos, que no dependen necesariamente, de manera inmediata, directa y exclusiva, de la realidad histórica, sino de circunstancias personales determinantes, ya de carácter social, económico, cultural, político, religioso o de cualquier

otra naturaleza. La imparcialidad implica una actuación equilibrada, exenta de toda inclinación en beneficio o en contra de alguna persona, asociación, agrupación o partido político o incluso de una corriente de opinión, en perjuicio de los demás. Y la objetividad significa atender a la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales.

A pesar de las precisiones y diferencias expuestas, gramaticalmente ser objetivo es sinónimo de certeza, verdad, seguridad, exactitud y autenticidad; por tanto, también lo es de imparcialidad, neutralidad, rectitud y equidad; en consecuencia, toda actuación electoral, no sólo del Instituto, sino de las agrupaciones, asociaciones y partidos políticos, así como de los ciudadanos y demás sujetos de Derecho Público o Privado que intervengan de manera inmediata y directa en la materia debe ser cierta, objetiva e imparcial simultáneamente, lo cual implica necesariamente el acatamiento irrestricto al principio de legalidad.

En el caso específico del Instituto Federal Electoral, esta actuación cierta, objetiva e imparcial se puede lograr, en su exacta dimensión, gracias a la independencia que le ha sido constitucionalmente otorgada; además de que se debe desempeñar de manera profesional, es decir, con el suficiente conocimiento especializado de la materia y conforme a los principios éticos correspondientes, orientando dicha actuación al fin común ya enunciado como veremos más adelante su periódica renovación democrática.

B. Reformas electorales

En julio del 2004 en las elecciones del Estado de Coahuila se pusieron en práctica por primera las urnas electrónicas en México, de igual manera para elecciones de Gobernador y Alcaldes, estas Urnas Electrónicas Digitales, (UED) tuvieron excelentes

resultados y se están realizando esfuerzos para aplicarse en otros procesos, aunque los costos económicos son muy altos, consideramos que se pueden iniciar pruebas de voto por Internet para mexicanos que viven en el extranjero.

La Dra. Macarita Elizondo Gasperín,¹⁵⁴ dice que en “México, la informática aún no está vinculada a los procesos electorales aunque se remonta al XXVII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, cuando fue aprobada la Ley para la Elección de Poderes Federales promulgada el día 1º de julio de 1918, por Venustiano Carranza, Presidente Constitucional, entrando en vigor el mismo día de su publicación. Este ordenamiento reguló la renovación, por elecciones ordinarias, de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y precisó que dichas elecciones se celebrarían en los años terminados en cero o cifra par, el primer domingo de julio, Constitución de 1917 –artículos 51 a 70- Sección I, Capítulo II, Título Tercero de la elección e instalación del Congreso.”¹⁵⁵

Algo que es sorpresivamente cautivador, si se toma en cuenta el pensamiento de los legisladores de esa época, es el contenido del artículo 58, como un elegante “parche” en el telar de este ordenamiento, que a la letra dice: Art.58. La votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas, siempre que llenen los requisitos siguientes: I. Que pueda colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres

¹⁵⁴ La Dra. María Macarita Elizondo Gasperín. Abogada por la UNAM. Consejera del IFE, 2008, articulista y consultora electoral para el 2012. Hace un análisis histórico de la propuesta de Carranza.

¹⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. Título Tercero. Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. Capítulo II Del Poder Legislativo. Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Sección I De la Elección e Instalación del Congreso. Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados.

de los candidatos propuestos; II. Que automáticamente marque el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga; III. Que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por alguno no registrado; IV. Que pueda conservarse el secreto del voto; V. Que el registro total señalado automáticamente sea visible e igual a las sumas parciales de los votos obtenidos por cada candidato; VI. Que los electores de la sección respectiva conozcan su manejo.¹⁵⁶

Efectivamente, en las grandes urbes, que actualmente cuentan con toda una infraestructura y equipamiento eléctrico y electrónico. Véase tan sólo a nivel bancario la existencia de una red de cajeros automáticos, ergo computadoras, cuyo funcionamiento puede ser trasplantado a la materia electoral y luego entonces podemos imaginar los siguientes hechos: De la misma manera como una persona con su tarjeta de crédito con banda magnética y con clave secreta tiene acceso a un cajero automático, que le indica, paso a paso, los botones que debe oprimir para realizar la operación crediticia de su elección; a nivel electoral podemos implementar lo mismo para los compatriotas en el extranjero.

Claro está, asesorados de los más altos profesionales del ramo de la ingeniería en computación, por lo que un elector, que cuente con su credencial para votar con fotografía y que tenga la cinta magnética especial, diferenciable de otras credenciales, tendrá acceso a la casilla electoral computarizada para que emita su voto en forma secreta, el día de la jornada electoral, pues se activará la pantalla con el sólo hecho de depositar su credencial de elector, y que al término del sufragio se le devolverá con la respectiva contraseña de haber votado ese año electoral.

¹⁵⁶ ídem

C. Procedimiento electoral electrónico convencional

El elector deberá marcar su clave secreta y a continuación se desplegará en la pantalla la boleta electoral con todos los datos que actualmente contienen las boletas, programada de tal manera que cada círculo que contenga el color y emblema partidista se encuentre a los lados del diagrama donde se permita coincidir con los botones (o más aún actualmente existe un sistema de monitores con pantalla sensible al tacto) que el elector puede oprimir (uno para votar en la opción elegida y otro para anular el voto); además de aquellos otros botones que le permitan, si se quiere, escribir el nombre del candidato no registrado, o dejar su voto en blanco y pasar a la siguiente boleta electoral para la otra elección correspondiente. Podemos seguir comentando al respecto, pero dejamos en nuestro tintero, muy a nuestro pesar, todas las ideas que convergen en este proyecto.

A diferencia, en las zonas rurales, donde actualmente existen carencias de recursos, incluso de electricidad, con la finalidad de optimizar se piensa en cómo se encuentra estructurado el poblado de tal manera que se programe todo el sistema de las casillas electorales o máquinas de votación a distancia, con la única diferencia de que la boleta electoral no sea una hoja de papel sino un plástico equiparable a la tarjetas perforada de IBM (que data de principios del siglo pasado) donde el elector no se concreta a marcar con crayón una cruz de votación, sino a perfora la elección.

El espacio que contiene la preferencia partidista, una vez hecho lo anterior lo depositará en la urna y se procederá como siempre: a devolver la credencial de elector y a marcar su dedo pulgar con la tinta indeleble, pero a continuación no será necesario el llenado de múltiples y complicadas actas, sino la integración del paquete electoral con la

compilación de todas las tarjetas para su pronta entrega al Consejo Distrital correspondiente, en donde existirá la terminal de computadoras que automáticamente contará las tarjetas. A través de éste sistema existe una forma de conteo rápido que no es nada nuevo, los resultados podrán tenerse a unas horas de distancia de la jornada electoral.

Los datos recabados en cada uno de los casos, los Consejos Distritales podrán transmitirse a otras áreas aún distantes que capten la información (por ejemplo a los Consejos Locales o de preferencia, en forma directa, al Consejo General del Instituto Federal Electoral) de una manera rápida y veraz, mediante el empleo de “modems o fax-modems” u otros instrumentos tecnológicos que se consideren más adecuados, por ejemplo, la llamada “tarjeta fax-modem” que ha demostrado tener cierta superioridad respecto de sus primas mecánicas , pues se puede programar para funcionar de noche y sin operarios al ofrecer la ventaja de transmitir con mayor claridad brincándose la etapa de captura óptica del original, pues se pasa directamente del disco duro de la computadora a la línea telefónica, lo que constituye una gran ventaja en cuanto a la legibilidad de los documentos recibidos. También hace posible que los documentos puedan leerse en pantalla sin la necesidad de realizar una impresión física.

Lo anterior es posible, siempre y cuando estén encendidos los sistemas de cada “NODO”, programando la máquina para que en determinada hora envíe información a la Central que deberá estar preparada para recepción de esta información de cómputo electoral.

Actualmente existen los llamados Portafolios Ejecutivos, que son pequeñas computadoras con un fax y un modem integrado con la posibilidad de transmitir la información mediante el empleo de un teléfono celular; con lo cual no es necesario

implementar grandes instalaciones físicas –de lugar. Toda vez que son portátiles, el problema estriba en la necesidad de implementar la manera de que la transmisión, vía microonda, tenga CERO interferencias para contar con una mejor captación de la señal, lo cual se evita si se emplea la vía satélite para telefonía; actualmente las señales se realizan mediante los servicios concesionados por TELMEX porque son más baratos, pero bien podría pensarse en que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalara expresamente la facultad del Instituto Federal Electoral de contar con el acceso a canales de transmisión vía satélite exclusivos, para tales efectos.

1. Registro de Candidaturas.

De igual manera de acuerdo con la ley del COFIPE en su Artic.24-32, Cap. Primero, Titulo Segundo, se puede establecer el registro previo a solicitar por la vía del internet el registro de candidatos. El partido político postulante debe presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas, ante el Consejo General del IFE dentro de los 15 primeros días del mes de febrero del año de la elección.

Las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios, deben registrarse por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación. El partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el presidente o secretario del Consejo que corresponda, se verifica dentro de los tres días siguientes que cumple con todos los requisitos. Si de la verificación se advierte que omitió alguno o varios, se notifica de inmediato al partido político correspondiente, para que dentro de las 48 horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, siempre y cuando se encuentre dentro de los plazos de registro de candidatos. Campañas Electorales. Por su parte, el COFIPE identifica a las Campañas Electorales como actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral. Durante los procesos electorales federales en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados, las campañas tendrán una duración de 90 días. Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las campañas durarán 60 días.

2. Propaganda.

El COFIPE define propaganda electoral como 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 sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las 71 candidaturas registradas. Aunque esta definición es similar a la descrita para el periodo de precampañas, la diferencia radica en que en un caso la difusión de la propaganda la emiten los precandidatos y en el otro los

candidatos de cada partido o coalición lo que, por tanto, ocurre en momentos diferentes de la etapa de preparación de la elección. De la misma manera que ocurre durante las precampañas, el derecho de réplica también está contemplado para los candidatos, cuando éstos consideren que algún medio de comunicación difundió información que deformó hechos o situaciones referentes a sus actividades.

3. El Proceso Electoral Ordinario.

Comprende las etapas siguientes: a) Preparación de la elección: Se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral. b) Jornada electoral: Se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla. c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones: Se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.

d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo: Se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo. e) Cierre de Casilla y Escrutinio: Las casillas deben cerrarse a las 18:00 horas del día de la elección, siempre y

cuando no existan electores formados para votar. En este caso, se cerrará una vez que quienes estuvieran formados a las 18:00 horas hayan votado.

Pueden cerrarse las casillas antes de las seis de la tarde, sólo en aquellos casos en que el presidente y el secretario certifiquen que hubieran votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente. Para el cierre de la casilla, el presidente declarará cerrada la votación y el secretario llenará el apartado correspondiente al cierre de votación del acta de la jornada electoral, la cual deberá ser firmada por los funcionarios y representantes. Deben asentarse la hora de cierre de la votación y la causa por la que se cerró antes o después de las 18:00 horas. Una vez que se cierra la votación, los integrantes de la mesa directiva de casilla realizan el escrutinio y cómputo de los votos recibidos, procedimiento que consiste en determinar el número de: a) Electores que votaron en la casilla. b) Votos emitidos a favor de cada uno de los partidos o candidatos. c) Votos nulos. d) Boletas sobrantes de cada elección

4. Las elecciones.

Tiene muchos componentes de procesos administrativos. En consecuencia, toda es administración —en este caso la Administración Electoral— la cual busca modernizar sus procesos a través de la automatización de sus distintas etapas, tales como la captura de información, la consulta de archivos, los cálculos y la emisión de informes.¹⁵⁷

Considero importantísimo este punto que comenta el Dr. Flavio Galván, pues resalta la importancia de la Ciudadanización del IFE, En este orden de ideas, resulta incuestionable que el movimiento ciudadanizador de los organismos electorales ha triunfado plenamente; el Poder Ejecutivo de la Federación ha quedado fuera de la preparación, organización,

¹⁵⁷ Changmota, Roberto. Hacia la automatización del proceso electoral. Cuadernos del capel. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José de Costa Rica. 1998., No 43., p. 14

realización y calificación de las elecciones indispensables para renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. La función electoral es ahora responsabilidad fundamental de los ciudadanos, mediante los consejeros electorales que integran el consejo general del Instituto Federal Electoral.

Esta nueva reforma constitucional es, sin duda alguna, el resultado parcial del denominado dialogo nacional establecido entre el Ejecutivo Federal y los partidos políticos con presencia en las Cámaras del Congreso de la Unión que motivó la instalación, a principios de 1995, de la llamada mesa central para la reforma política del Estado, que tiene como objetivo esencial el perfeccionamiento de la democracia mexicana, según una corriente de opinión y, para otra, la transición hacia la democracia.

Se fortaleció el Servicio Profesional Electoral que tuvo como propósito lograr que quienes intervienen en la etapa preparatoria, de desarrollo directo y posterior a la jornada electoral, cuenten con los elementos técnicos indispensables para hacerlo con la mayor seriedad y responsabilidad. Además, se realizó la adición de los artículos 401 a 410 del Código Penal, misma que después se complementó con reforma a los mismos y adición del 411 al 413 para tipificar y sancionar conductas de los individuos y calificadamente, de ministros de culto religioso, de funcionarios electorales o partidistas, de servidores públicos y de candidatos.

En cuanto a la segunda vertiente se realizaron reformas constitucionales y legales para *abrir el Senado a la representación minoritaria; para eliminar la “cláusula de gobernabilidad” en la Cámara de Diputados; para eliminar la autocalificación del Poder Legislativo; para establecer límites a los gastos de las campañas políticas; para regular el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación; para depurar y mejorar los*

procedimientos electorales; y para posibilitar la verificación independiente del padrón electoral y la presencia de observadores del proceso electoral.¹⁵⁸

En lo que concierne a la apertura del Senado a los distintos partidos políticos en los Estados y en el Distrito Federal, se aumentó el número de Senadores por entidad federativa, asignando tres de ellos, como hasta ahora, por el principio de mayoría y el cuarto a la primera minoría. Este sistema mantendrá la igual representación de los Estados de la República en la integración de la Cámara de Senadores. Por otra parte, se estableció que los partidos políticos tengan igual derecho para participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, de tal manera que se corresponda al porcentaje de votos con el número de curules distribuidos por ese sistema.

Se elimina así la llamada “cláusula de gobernabilidad” diseñada para asegurar la formación de una mayoría que gobierne. Con ello se asegura que la mayoría será producto directo de las preferencias de los electores, sin necesitar que la ley la construya. Además, se fija en la Constitución que ningún partido podrá tener más de 65% de la Cámara de Diputados a fin de impedir que reforme, por sí solo, la Ley Fundamental de la Nación. Otra reforma importante es que se eliminaron los colegios electorales de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de sus miembros.

Como consecuencia de lo anterior, se dotó al Tribunal Electoral de plenas facultades para ser el órgano que dirima en última instancia las controversias en ésta materia y califique las elecciones de diputados y senadores. Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y definitivas. En otro orden se adoptó un nuevo régimen no sólo del financiamiento público sino especialmente del financiamiento privado en sus diversas modalidades. De modo que las contribuciones privadas ya no se otorguen directamente a los

¹⁵⁸ Galván Rivera, Flavio. Derecho Procesal Mexicano. Ed. McGraw-Hill. México. Pág. 14.

partidos y excluir como fuentes de financiamiento a entidades gubernamentales, extranjeros, y organizaciones de carácter lucrativo, se crea un sistema imparcial de supervisión, mecanismos de control y sanciones respecto del financiamiento.

Los anteriores preceptos fijan en la ley un límite superior a los gastos de las campañas, con base en el número de sus electores en la demarcación electoral y sus características propias. Con ello se busca evitar que la disparidad de recursos influya decisivamente sobre el electorado. Con respecto a la libertad de expresión y la libre iniciativa de la sociedad se regula la contratación del tiempo comercial por parte de los partidos durante sus campañas.¹⁵⁹ La consolidación de la democracia en México será producto de asumir responsablemente el cambio, de hacer avanzar la democracia cuidando la estabilidad de la Nación y de contar con una mejor y más perfecta democracia.

Mediante decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado oficialmente el 15 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó, entre otros, el artículo 60 de la Ley Suprema, incorporando por vez primera en el texto constitucional la existencia de los organismos electorales, al disponer en su párrafo último que: Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo ésta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por ésta Constitución y las leyes que de ella emanen.

¹⁵⁹ Valdez Abascal, Rubén. Romero Apis, José Elías. La Modernización del Derecho Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1994. pág. 3.

En consecuencia, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1987, publicó el Código Federal Electoral que, entre otras razones, se caracterizó por haber acentuado la naturaleza colegiada de los organismos electorales en todos sus niveles: nacional, estatal y distrital. Así mismo, concedió mayor relevancia a la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos políticos en la función de orden público que corresponde al gobierno federal..Consistente en preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral (art. 162).

La estructura interna de la Comisión Federal Electoral conservó la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, en los términos ya precisados en los puntos precedentes. Sin embargo en cuanto a los representantes de los partidos políticos por primera ocasión se estableció que su número estaría determinado en forma inmediata, directa y proporcional por su fuerza político-electoral, deducido del porcentaje obtenido en la votación nacional efectiva, respecto de la elección federal ordinaria inmediata de diputados por el principio de mayoría relativa, señalando como límite máximo la cantidad de dieciséis comisionados por cada partido político. (art. 165).

El quórum se constituirá con la asistencia de los comisionados, debiendo estar siempre el presidente. Respecto a las reglas de votación para la emisión de las resoluciones, se reiteraron las ya previstas en las leyes anteriores, teniendo presente que todos los comisionados concurrían con derecho a voz y voto (arts. 165 y 169). Y, a falta de quórum para evitar el entorpecimiento del procedimiento electoral, se prevé que a segunda convocatoria, la Comisión Federal Electoral puede sesionar válidamente dentro de las veinticuatro horas siguientes, con el número de comisionados que asistiera.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente y un secretario, designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; los partidos políticos acreditaban a sus representantes, en proporción a la votación obtenida en la elección mencionada en párrafos anteriores (arts. 165, 178 y 190). En la conformación de las mesas directivas de casilla se concedió mayor participación y responsabilidad a los partidos políticos; ya que se les dio la facultad de proponer a los ciudadanos que, por insaculación, serían electos para ocupar el cargo de escrutadores; no obstante, el presidente y el secretario eran designados directamente por el presidente del respectivo comité distrital electoral (art. 197).

En cuanto al Registro Nacional de Electores, el Código lo asigna como dependencia de la Comisión Federal, pero le otorga la naturaleza de organismo técnico y la responsabilidad de ser el encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, así como elaborar las listas nominales de electores. (art. 99).

Como parte del Registro de Electores se crea el comité técnico de vigilancia, con comisiones estatales y comités distritales, a cuya integración concurría un representante de cada partido político. A estos órganos se les atribuye la función de organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único (103, 146, 148, 151 y 155).¹⁶⁰

¹⁶⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1987.

5. Reformas a la Legislación de 1990

En virtud de la controvertida elección presidencial de 1988, realizada bajo la vigencia del Código Electoral de 1986, los ciudadanos, los partidos y las agrupaciones políticas, así como las instituciones relacionadas mediata o inmediatamente con la materia, se vieron en la necesidad de reexaminar la situación y el cumplimiento de los principios de legalidad y constitucionalidad electoral, con el fin de elaborar un nuevo instrumento jurídico que contribuyera al perfeccionamiento de la democracia y, sobre todo, a despejar toda duda sobre la legitimidad de la elecciones.¹⁶¹

Con esta inquietud, como motivo y objeto, el 13 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo de la Comisión Federal Electoral que en su parte conducente, es al tenor siguiente: Artículo primero. La Comisión Federal Electoral establece un foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral. Para la organización de dicho foro se crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, responsable de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia. Artículo segundo. La comisión especial se constituirá con un total de nueve integrantes de la Comisión Federal Electoral, que serán: el comisionado del Poder Ejecutivo federal, quien la presidirá; los comisionados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión; y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales.

¹⁶¹ Galván Rivera, Flavio. Ob. cit. Derecho Procesal Mexicano. Pág. 11.

Las conclusiones del trabajo realizado conforme al acuerdo de referencia, fueron recogidas por una subcomisión de la Cámara de Diputados, encargada de sistematizar las ponencias formuladas y analizar las reformas constitucionales propuestas por las diferentes corrientes políticas, representadas en dicha cámara del Congreso de la Unión. En fecha 16 de octubre del año precitado, la subcomisión formuló un Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 45, 60 y 73, fracción VI, base 3ª., de la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶²

El proyecto fue aprobado en su oportunidad, según decreto de 4 de abril de 1990, publicado oficialmente el día 6 del mismo mes y año, por el cual el Constituyente Permanente reformó nuevamente el artículo 60 y adicionó el numeral 41 de la Carta Magna, en cuyos párrafos séptimo y octavo dispuso que: La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

Como se podrá advertir, ya no se concibió la organización y realización de los procedimientos electorales como parte de la actividad del gobierno federal, sin que, con mejor técnica legislativa y mayor pulcritud jurídica, por vez primera se le otorgó constitucionalmente la naturaleza de función estatal, aún cuando su ejercicio se atribuyó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, pero no en forma directa, sino a través de un organismo público, teniendo para ello la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispuesto en la ley reglamentaria.

¹⁶² Publicado en el Diario Oficial de la federación, decreto de 4 de abril de 1990.

No obstante el avance experimentado, mediante decreto de 2 de septiembre de 1993, publicado al día siguiente, en el Diario Oficial de la Federación, vigente a partir del 4 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó y adicionó otra vez el comentado artículo 41 de la Ley Suprema de la Federación, quedando los párrafos transcritos, en su parte conducente, como octavo y noveno respectivamente, sin modificar su texto. A partir del decreto de 15 de abril de 1994, publicado oficialmente el 19 del mismo mes y año, en vigor a partir del día siguiente, el Poder Constituyente Permanente reformó una vez más en un brevísimo plazo de cuatro años, el numeral 41 de la ley Suprema, afectando substancialmente el contenido de los párrafos octavo y noveno que se analizan, para quedar al tenor literal siguiente: La organización de la elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores¹⁶³.

Es de suma importancia ésta reforma constitucional pues si bien, reiteró la naturaleza jurídica atribuida por la reforma de 1990 a la organización y realización de las elecciones, también es verdad que se encarga expresamente de su ejecución al organismo público autónomo previsto en la propia Carta Magna, dejando de ser una función estatal ejercida por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la federación, para otorgar a estos la facultad de concurrir únicamente a la integración del ente autónomo, respetando además la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, en los términos previstos en el respectivo ordenamiento reglamentario.¹⁶⁴

¹⁶³ Publicado en el Diario oficial de la federación, decreto de 15 de abril de 1994.

¹⁶⁴ ídem. pág. 12.

Las reformas a la Constitución en materia de Ley Electoral no concluyó ahí, pues había que atender un reclamo: ciudadanizar la función electoral y de entregar su ejercicio a un órgano independiente, desligado totalmente del Poder Ejecutivo de la Federación. Con el nuevo decreto de reformas constitucionales del 21 de agosto de 1996, citamos los párrafos octavo y noveno del numeral 41 constitucional, con el texto literal siguiente:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.¹⁶⁵

Se conserva en su esencia lo previsto en la reforma de 1990; sin embargo, se incorpora la denominación misma del organismo público encargado de realizar la función estatal electoral y asienta, en el más alto nivel del sistema jurídico mexicano el principio de independencia que rige la actuación del Instituto Federal Electoral, derivado fundamentalmente de la ausencia del Poder Ejecutivo de la Unión. Así mismo, se enfatiza que esta independencia no comprende exclusivamente al acto de emisión de decisiones, sino que abarca el funcionamiento integral del Instituto, esto es, el desempeño de todas y cada una de sus funciones, constitucional y legalmente atribuidas.

El Dr. Flavio Galván, considera este punto como algo importante y destaca la importancia de la Ciudadanización del IFE. En este orden de ideas, resulta incuestionable que el movimiento ciudadanizador de los organismos electorales ha triunfado plenamente;

¹⁶⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1996.
Becerra, Ricardo. Reforma Electoral 1996. FCE. México, 1997.

el Poder Ejecutivo de la Federación ha quedado fuera de la preparación, organización, realización y calificación de las elecciones indispensables para renovar a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. La función electoral es ahora responsabilidad fundamental de los ciudadanos, mediante los consejeros electorales que integran el consejo general del Instituto Federal Electoral. Finalmente, cabe comentar que esta nueva reforma constitucional es, sin duda alguna, el resultado parcial del denominado dialogo nacional establecido entre el Ejecutivo Federal y los partidos políticos con presencia en las Cámaras del Congreso de la Unión que motivó la instalación, a principios de 1995, de la llamada mesa central para la reforma política del Estado, que tiene como objetivo esencial el perfeccionamiento de la democracia mexicana, según una corriente de opinión y, para otra, la transición hacia la democracia.¹⁶⁶

Capítulo VII. Tecnificación electoral

A. Países que Aceptan el Voto de los Nacionales en el Extranjero

La Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE ha identificado, en un estudio preliminar, a 40 países en los cuales existe alguna legislación respecto al derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. Dichos países se encuentran en los cinco continentes. Como ejemplos se pueden señalar: en América, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Panamá –a partir del año 2004-, Perú, República Dominicana – a partir del año 2000; en Europa, Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia,

¹⁶⁶ Galván Rivera, Flavio. Ob.cit. Derecho Procesal Mexicano. Pág. 16.

Holanda, Portugal, Suecia; en África, Argelia, Guinea, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabwe; en Asia, Filipinas, Israel; en Oceanía, Australia, Nueva Zelandia.¹⁶⁷

En Bolivia se encuentra consagrado legislativamente este derecho pero nunca se ha llevado a cabo y en Ecuador y Venezuela después que lo habían aceptado, dieron marcha para atrás aunque parece que Venezuela lo volverá a incorporar para las elecciones de 1999. Las legislaciones son muy disímiles entre sí aunque pueden establecerse algunas clasificaciones y agrupamientos. No todos los países que reconocen esta clave de voto lo otorgan con carácter universal; por ejemplo, Gran Bretaña lo concede sólo a los funcionarios de la Corona, los miembros de las fuerzas armadas, personal de British Council, y a sus cónyuges; Barbados, Mauritania y Zimbabwe sólo a los funcionarios diplomáticos y consulares; Israel sólo a quienes desempeña funciones oficiales en el extranjero.

Destacan algunas fechas desde cuando diversos países han reconocido esta clase de voto y a partir de cuando realmente lo hicieron efectivo: Australia desde 1902, pero con carácter de sufragio universal a partir de 1983; Canadá, desde la Primera Guerra Mundial para los miembros del ejército, pero con carácter de sufragio universal en 1993; Francia desde 1948 pero en la realidad a partir de 1976; Colombia desde 1962; Suecia desde 1968; Portugal desde 1975; Estados Unidos a partir de 1975 aunque para los militares desde décadas antes; España desde 1978 pero en la realidad hasta 1985; Argentina desde 1988 y efectivamente en 1993; Austria desde 1990 y Guinea desde 1991.

1. Realidades y ventajas del e -voto¹⁶⁸

Demos una mirada rápida a algunas cifras respecto al voto electrónico a distancia

¹⁶⁷ Carillo Poblano, Manuel. Dinero y contienda político-electoral: Reto de la Democracia. FCE. México, 2003.

¹⁶⁸ Carrillo Poblano, Manuel. México: Asistencia internacional para el desarrollo democrático. IFE. México, 1995.

a) En Argentina no se conoce con exactitud cuántos ciudadanos viven en el extranjero pero se calcula que pueden ser alrededor de 600,000. De ellos, están registrados como votantes 23,380 y sufragaron 5,688, o sea el 24.3% de los registrados.

b) En Australia esta clase de voto representa el 0.4% del padrón electoral.

c) Austria tiene 320,000 ciudadanos en el extranjero como residentes y de ellos votan 73,000, el 25 por ciento.

d) Brasil cuenta con aproximadamente millón y medio de ciudadanos con residencia en el extranjero y tiene 16,835 electores registrados.

e) Canadá registra un padrón electoral de 19 millones de ciudadanos; aproximadamente 650,000 residen en el extranjero. El padrón electoral de estos últimos es de 17,172 excluidos los militares- y en 1997 votaron 6,006, el 35% de ese padrón.

f) Colombia tiene 42,000 votantes registrados en esta clase de voto. En 1994, de ellos votaron 27,000, el 64.3 %.

g) Los Estados Unidos poseen alrededor de 3.5 millones de ciudadanos residentes en el extranjero sin contar a los militares. En las elecciones presidenciales de 1988, los civiles votaron en 38.3% de ese padrón; en 1992 en 31%; en 1996 en 37%. En las mismas elecciones, los militares votaron 63.5% en 1988, 67.0% en 1992 y 64.0% en 1996.

h) En España, en 1996, de 526,065 electores registrados, votaron 181,741, el 34.65%.

i) Francia tiene 1.13 millones de ciudadanos residentes en el extranjero distribuidos en 153 países. En la elección presidencial de 1995, de 245,317 electores inscritos, 127,387 sufragaron.

j) Portugal contabiliza una población aproximada de 9 millones de habitantes. Además, alrededor de 4 millones de portugueses residen en el extranjero. En 1995, en la

segunda circunscripción votaron 45,852 de 192,329 inscritos en ese padrón electoral, lo que representa el 23.8% de aquél. Para esta clase se voto sólo existen dos circunscripciones.

k) En Sudáfrica, de 428,461 inscritos en ese padrón votaron 96,268, el 22% comparado con el 86% en el propio Sudáfrica.

l) Suecia tiene 6.7 millones de ciudadanos, de los cuales 80,000 residen en el extranjero; en 1994 votaron 25,000 de estos últimos.

m) México, se estima que 61,687 mexicanos radicando en el extranjero solicitaron al IFE su derecho a voto. Se calcula que solo en EU, radican más de 50 millones de habitantes de origen mexicano y cerca de un millón en 45 países más. Aún está en vías de permitir el voto a distancia, de ahí la importancia de este estudio.

B. Universalidad del voto

Ahora bien, cada uno de los principios que se atribuyen al sufragio han sido motivo de análisis amplio y se ha llegado a consensos bastante uniformes sobre sus alcances. A continuación referimos algunas de las definiciones que consideramos son lo suficientemente claras y certeras para identificar claramente los alcances que tienen cada concepto. Es generalmente aceptado que la universalidad del voto cuando no se restringe ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (discapacitario).

El sufragio universal significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos sin discriminación de grupos sociales específicos que cumplan determinadas condiciones que marca la Constitución como: nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles, registro de ubicación geográfica. Fuera de estas condiciones de carácter técnico o

cualquier otra resulta inadmisibles e incompatible con la universalidad del sufragio, que hoy constituye una conquista irrenunciable de los Estados democráticos.¹⁶⁹

La condición de voto libre se presenta: cuando no está sujeto a presión intimidación o coacción alguna.¹⁷⁰ El voto es secreto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en el sentido que ha manifestado su voluntad. El principio del voto secreto se opone a la emisión pública o abierta del voto así como el voto al dictado, por aclamación o por mano alzada.¹⁷¹

El voto directo: es aquel en el que el elector se pronuncia por la persona que ha de representarle en la Cámara legislativa, mientras que en el indirecto presupone la elección de un compromisario que, en un momento ulterior habrá de proceder a realizar la elección definitiva.¹⁷² Finalmente se puede afirmar que la adición del COFIPE a las calidades reconocidas constitucionalmente al voto en el sentido de que es personal e intransferible subrayan su característica de ser personalísimo, por lo que solo el titular del mismo puede ejercerlo, sin que se admita posibilidad alguna de representación para su emisión, ya sea con o sin la voluntad del titular.¹⁷³

C. Implantación del Voto en el Extranjero.

Se debe partir de la base de que la decisión de abrir el voto para la elección Presidencial (decisión que en sí misma, al restringirse solamente a esa elección, conlleva ya una diferenciación respecto del voto en territorio nacional), implica la renuncia a la

¹⁶⁹ Arnaldo Alcubilla, Enrique. Diccionario Electoral, CAPEL, México, 2003, pág. 1208. También en Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política, Tomo II, FCE, México, 2003, pág. 1325. Voto universal como aquel: “*que otorga a un amplio sector social el derecho de participar e imponer el menor número posible de restricciones para votar. Los requisitos han sido reducidos al mínimo compatible con el ejercicio de la función democrática en que el sufragio consiste.*”

¹⁷⁰ Diccionario Electoral, op.cit., pág. 1209

¹⁷¹ Fernández Segado, Francisco. Diccionario Electoral, CAPEL, México, 2003 pág. 1245 y 1246.

¹⁷² ídem. pág. 1249

¹⁷³ Descripción de Fernando Franco. El Voto. Centro de Estudios de Derecho Público, ITAM. Trabajo mecanografiado. México, 2006.

aplicación cabal de las definiciones y principios constitucionales y legales establecidos en México; las experiencias de otros países pueden ser muy enriquecedoras en lo operativo, pero siempre habrá de tenerse presente que nuestras elecciones están sujetas a esas normas jurídicas que condicionan su organización, desarrollo y vigilancia, en tanto regulan el ejercicio de la función estatal electoral.

Conforme a lo anteriormente señalado es evidente que, independientemente del esquema o modalidad que se adopte, el establecimiento del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero no implica que se eliminen pero sí que se presente una dilución significativa en el alcance y efecto de varios de los principios fundamentales que establece la Constitución para las elecciones en sí mismas, para el ejercicio de la función electoral, y para el funcionamiento del propio IFE. Al abrirse el voto en el extranjero la certeza, objetividad, imparcialidad y sobre todo la independencia se reducen considerablemente; así mismo, la legalidad queda condicionada al problema de la aplicación extraterritorial.

Aún en el escenario más optimista, uno en que se encontrara toda la buena voluntad y deseo de cooperación de los Estados (particularmente los Estados Unidos de Norteamérica) con los que tendríamos que establecer acuerdos, entendimientos, convenios o tratados para poder desarrollar la elección o por lo menos la votación en sus territorios, las autoridades mexicanas no contarán con la posibilidad de ejecución directa de sus determinaciones; como tampoco del ejercicio coactivo directo de facultades en el extranjero.

Por tanto, debe asumirse que el IFE, en sentido estricto, no será totalmente independiente en su funcionamiento dado que en el extranjero deberá contar con el apoyo de las autoridades nacionales de los países en que actúe, en mayor o menor grado según la modalidad de voto que se elija, para cumplir con sus atribuciones y funciones.

De igual manera, debe asumirse que no podrá haber el ejercicio pleno de los principios rectores en el extranjero en materia de financiamiento, gastos, campañas, acceso a

medios, entre otros, pues al margen de la imposibilidad material que existirá para ello, no será posible jurídicamente sancionar a personas de otra nacionalidad (sea que tengan la del Estado en que se esté actuando o de otro distinto) que en territorio extranjero incurran en violación a nuestras leyes; lo cual no invalida que en el caso de nuestros connacionales sí se pueda aplicar nuestro derecho, con las limitaciones que impone que actúen o se encuentren fuera de nuestras fronteras.

En lo que hace al principio de igualdad ante la ley se puede concluir, de manera general, que un sistema de voto en el extranjero que establece modalidades respecto del régimen general que se aplica en el territorio nacional del Estado, por sí mismo, no resultaría violatorio de tal principio; la experiencia de derecho electoral comparado en la materia es muy amplia. Lo importante para dilucidar conforme a nuestro marco constitucional si un esquema o modalidad específica respeta los extremos razonables para ser considerada igualitaria y equitativa tendría dos vertientes:

a) que el régimen excepcional no vulnere los principios rectores de la elección al extremo de que ello pueda afectar los comicios en su integridad y, en vía de consecuencia, se afecten significativamente o se anulen los derechos del resto de los electores que están sujetos al régimen ordinario o general

b) que en tanto se da un trato distinto a los que son desiguales para darles las oportunidades que se correspondan con su situación, ese trato desigual no conceda privilegios insostenibles o injustificados (aún pretendidamente sustentados en la desigualdad) frente a los demás. El principio de igualdad democrático básico efectivamente es: un individuo un voto; pero también la forma para la emisión del voto puede privilegiar grados de desigualdad (justificados o injustificados).

En relación al sufragio, según el modelo que se adopte, podría presentarse también una disminución en la efectividad de los principios constitucionales que lo rigen. Al analizar más adelante las dos modalidades: voto en casilla y voto por correo, se amplían los comentarios al respecto.

D. Voto en Casilla o por Correo de Mexicanos en el Extranjero

a) Casilla en el Extranjero

El voto en casilla en el extranjero representa la reproducción de un esquema si no igual sí similar al que existe para recibir el voto de los ciudadanos en territorio nacional. Se conocen experiencias de otras naciones en este sentido, más debe considerarse que ninguna representa la complejidad que tendría dicha modalidad para el caso mexicano, dado que no existe ningún otro país en que la cantidad potencial de electores nacionales en un país extranjero (concretamente en Estados Unidos) rebase una cifra crecientemente multimillonaria que representan igual número de votos potenciales, el propio día de la jornada electoral.¹⁷⁴

Al margen de los graves problemas logísticos y de operación, que han hecho notar el IFE y la Secretaría de Relaciones Exteriores, es evidente que un sistema de casilla representa una situación de debilitación respecto de los principios constitucionales, fundamentalmente, de certeza e independencia que rigen el ejercicio de la función electoral por parte del organismo electoral; los de libertad y autenticidad de la elección y, también del de legalidad (en tanto se enfrenta el problema de extraterritorialidad en la aplicación de la ley nacional).

Entre otras muchas cuestiones relevantes se puede resaltar: en primer término, que parecería que con la afluencia de votantes (aún en un escenario pesimista) en varios puntos

¹⁷⁴ Para ilustrar este problema se pueden revisar las comparecencias recientes del IFE y de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante las Comisiones unidas del Senado y los datos por ellos aportados.

de la Unión Americana, las instalaciones de las embajadas y consulados serían insuficientes para la instalación y funcionamiento de las casillas electorales, lo que representaría la necesidad de convenir tanto con las autoridades federales como locales, estatales u en condados.

Lo que significaría, en vía de consecuencia ineludible, someterse a las condiciones y obligaciones que las mismas impusiesen para otorgar las autorizaciones o permisos conducentes; por otra parte, la transportación (de ida y regreso de materiales, documentación y, sobre todo, de expedientes electorales), distribución, control y resguardo de la documentación y materiales electorales, una vez en territorio extranjero quedaría sujeta a las legislaciones y regulaciones del país respectivo; por supuesto, en ningún caso, aún existiendo tratados, convenios, acuerdos o entendimientos, incluso, sería pensable que las autoridades mexicanas del IFE, muy en especial los presidentes de casilla, pudiesen contar con facultad alguna sobre las fuerzas públicas de seguridad, o sobre autoridades políticas o administrativas, para hacer frente a situaciones emergentes, no solamente de desorden sino también, por ejemplo, para cambiar de sede las casillas.

Es necesario ante cualquier contingencia el día de la jornada electoral, o para impedir actos de proselitismo, propaganda, inducción por cualquier vía al voto el propio día de la jornada electoral (incluyendo prácticas como presión física o moral, coacción, cooptación o compra de la voluntad del elector); además de que se dificultaría la representación igualitaria de los partidos políticos; otro aspecto que se complicaría, aunque quizás tenga respuestas y soluciones más fáciles y efectivas, es la integración de las mesas de casilla, la capacitación de los funcionarios y la logística para la entrega de la documentación y materiales electorales a cada uno de los presidentes y, en su caso, la integración de las casillas el día de la jornada electoral si los funcionarios designados no se presentasen.

Adicionalmente, existe un problema jurídico o de logística: Recibida la votación en las casillas en el extranjero, cómo se haría el escrutinio y cómputo, asumiendo que la elección por la que se podría votar es únicamente la de Presidente de la República. ¿Cómo se identificaría, en su caso, el distrito electoral al que se deben adicionar dichos votos (dado que el artículo 41 en su apartado III último párrafo, señala:

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a (...) cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales. ¿Pero, cómo se trasladarían los expedientes electorales para que el miércoles siguiente a la elección se contara en cada distrito electoral con la votación de los ciudadanos mexicanos que votaron en el extranjero y que según su domicilio en México deben ser computados en cada uno de los 300 de dichos distritos electorales? ¿Cómo se podría impugnar la votación de una casilla instalada en el extranjero?, si nuestro sistema dice que en la elección presidencial se puede impugnar los resultados consignados en los actas cómputo distrital respectivas: por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.¹⁷⁵

Los anteriores cuestionamientos y otros que aún no están consignados expresamente por considerarlos menores, podrían eventualmente tener respuestas y soluciones razonables (por supuesto dejando de lado los aspectos insalvables que ya se han mencionado), pero los proyectos hasta ahora conocidos, no las contienen y, se puede afirmar, resultan inviables jurídica y operativamente, para el proceso electoral federal.

¹⁷⁵ Artículo 50, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Voto por Correo en el Extranjero

El voto por correo de los mexicanos elimina varios de los problemas que se presentan con la modalidad de voto en mesas de casilla que se enuncian en el apartado anterior (dejando de lado los aspectos insalvables que se han mencionado). No obstante, no se debe dejar señalar que implica un régimen excepcional frente a los ciudadanos mexicanos que residen en territorio nacional y que votarán aquí. Por tanto, existen algunos aspectos que es necesario resolver de la mejor manera posible.

Un primer aspecto, que tiene que ver con la igualdad ante la ley, es la justificación de establecer un sistema de voto por correo en el extranjero y no en territorio nacional. Es evidente que como se vio anteriormente el principio de igualdad ante la ley admite, por naturaleza, excepciones para establecer las diferencias o modalidades necesarias para regular situaciones jurídicas de quienes (o lo que es) desigual; pero ello requiere de la justificación objetiva para hacer la diferencia. Puesto de otra manera, en el caso que comentamos es incontestable que para instaurar el voto de los ciudadanos que residen en el extranjero se tienen que establecer las excepciones y modalidades, respecto del régimen general que rige para los electores que se encuentran en el territorio nacional, que le den viabilidad jurídica, operativa e, inclusive, política.

Pero en el otro extremo, el principio de igualdad ante la ley impone la necesidad de darle las mismas facilidades que se les dan para votar a los ciudadanos en el extranjero a los que se encuentran en el territorio nacional si ello es posible sin vulnerar en forma alguna los principios a que se deben sujetar las elecciones y el ejercicio de la función estatal de organizarlas. Por ello, si se llegase a resolver que el voto por correo es la forma más conveniente y pertinente de abrir el derecho al sufragio activo de los connacionales que han salido para residir fuera del país; y, por otro lado, se concluye que por razones de falta de capacidad o ineficiencia de la infraestructura nacional, imposibilidad operativa, u otros

motivos fundados, introducir el sistema de voto por correo en el país pusiese en duda la concreción de cualquiera de los principios de autenticidad, legalidad, certeza o independencia, principalmente, de las elecciones, entonces se justificaría que aquel sistema diseñado para los mexicanos en el extranjero no se aplique en el territorio nacional. Lo cual debe quedar plenamente acreditado para que no haya duda de su eficacia y validez jurídica.

También en relación al principio de igualdad ante la ley debe tenerse presente que los esquemas planteados, que se conocen, sobre la instauración del voto por correo se está considerando esa posibilidad únicamente para un sector – los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero – lo que significa que los ciudadanos en tránsito o que tienen domicilio pero no residencia en el extranjero, no podrán votar a través de esta modalidad. En este caso la decisión, desde un punto de vista jurídico, deberá sustentarse en argumentos que acrediten las razones por las cuales no es posible abrir también a esos connacionales la opción de voto por correo; se puede intuir que podría haber razones de seguridad para esos nacionales mexicanos que, es probable que en muchos casos, no tienen regularizada su situación migratoria; como también razones de debilitamiento de la certeza, objetividad e independencia de la elección, de abrirse el esquema a un número de electores potencialmente indeterminado.

El otro aspecto que debe verse como total respecto a un sistema de voto por correo para los ciudadanos que radican en el extranjero es el de asegurar el secreto del voto, su calidad de directo, y la certeza a partir de que la autoridad electoral mexicana recibe el sobre con la boleta del elector de que será, en su momento, legal y debidamente computado. Debemos asumir que, como se ha señalado, será imposible garantizar antes de ese momento el secreto, la emisión personalísima y directa, así como la libertad en la manifestación de la

voluntad del ciudadano mexicano, por lo que cada uno de los que ejerzan su voto allende las fronteras deberá saber que el votante y el IFE son los únicos responsables de que se cumplan con todos esos principios y, en su caso, de denunciar cualquier anomalía.

Capítulo IX. Voto de los mexicanos en el extranjero

A. Valoración de las Comisiones Unidas.

Con en base en lo expresado en las discusiones sostenidas por los miembros de las distintas asociaciones y miembros del Comité, la Comisión ha enriquecido los elementos aportados, tanto por el estudio jurídico solicitado ex profeso para el voto de los mexicanos en el extranjero y para los fines del presente análisis reproducimos una parte de la opinión de distintos expertos e integrantes de las Comisiones Unidas.

Indudablemente, solo el Instituto Federal Electoral es el organismo involucrado con los ordenamientos contenidos por la Minuta en estudio de estas Comisiones Unidas coinciden en que efectivamente el IFE tiene el mandato constitucional de garantizar que los comicios en el extranjero se apeguen a los cinco principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Las consideraciones emitidas por el Instituto tienen como objetivo determinar si los alcances de la Minuta permiten el cumplimiento de los principios rectores. En este orden de ideas el Consejero Presidente señaló los siguientes inconvenientes u obstáculos para la cabal aplicación de la propuesta de reforma que son de: 1) técnica legislativa; 2) aplicación extraterritorial de la ley; 3) modelos de organización electoral; 4) certeza y definitividad del proceso electoral y 4) Planeación y presupuestación de los futuros procesos electorales para presidente.

Los obstáculos de técnica legislativa que se advierten en la Minuta son por ejemplo, implementar reglas electorales fuera del país pues no se consideran las dificultades que esto

acarrea respecto del padrón, las mesas directivas de casilla; además de las condiciones geográficas y técnicas a fin de que exista la misma confiabilidad que en el territorio nacional; y de la carencia de facultades legales de la autoridad para realizar actos jurídicos en el extranjero.

La Minuta implicaría una aplicación extraterritorial de la ley sin los debidos acuerdos internacionales de jurisprudencia para esos efectos. No sería posible aplicar sanciones o fiscalizar las conductas ilícitas en el extranjero contra disposiciones del COFIPE como lo son, por ejemplo, la contratación publicidad electoral o aportaciones económicas o voto condicionado, entre otras. Sin embargo, la Minuta presenta lagunas que podrían vulnerar el principio de certeza por lo que se refiere a la fiscalización de los recursos en torno a la regulación de las campañas en el extranjero y la falta de mecanismos para impugnar decisiones administrativas.

Finalmente, la planeación y presupuestaria de los procesos electorales plantea retos difíciles de anticipar como lo son la capacitación electoral; la instalación de órganos electorales en el extranjero y los costos que todo ello acarrearía. Los impedimentos expresados por el Consejero Presidente coinciden con las apreciaciones de estas Comisiones Unidas, por lo que la aprobación de la Minuta, en sus términos, se traduciría en comprometer seriamente las instituciones que han alcanzado una fortaleza reconocida a nivel internacional.

Para las Comisiones Unidas adquiere una particular relevancia la consideración hecha por el Secretario de Relaciones Exteriores respecto del alcance extraterritorial de la legislación propuesta y las posibles consecuencias de tal fenómeno. Se señala que al replicar la organización de las elecciones en el exterior la reforma es extraterritorial, pues pretende

aplicar la legislación electoral mexicana fuera de nuestro país. Es relevante igualmente la afirmación en el sentido de que es poco probable que otras naciones acepten que el proceso se desarrolle en su territorio, regulado por leyes mexicanas, renunciando a la vigencia de su propia legislación.

Eventualmente este punto sería materia de una delicada y particularmente prolongada negociación diplomática que, si el Legislativo así lo dispusiera, el Ejecutivo se vería en la necesidad de emprender. Pero el asunto sobre el que era preciso asumir una posición que podríamos denominar "de previo y especial pronunciamiento", por su trascendencia, es el de la posible extraterritorialidad de la normatividad. En ese respecto, hemos efectuado un cuidadoso análisis entre los aspectos sobre los cuales formuló comentarios el Secretario Derbez y el texto del proyecto de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que contiene la referida Minuta y efectivamente pudimos constatar que se siguió un procedimiento a lo largo de todas las modificaciones, consistente en extender para su aplicación en territorio extranjero el contenido de la legislación actualmente aplicable en nuestro país para la preparación y organización de las elecciones federales.

Como resultado de este método, sería necesario que las autoridades electorales nacionales realizaran tareas como el empadronamiento en el exterior, con la consecuente contratación de personal y establecimiento de módulos y oficinas; pero adicionalmente supone la ejecución de tareas de vigilancia respecto de las actividades de campaña de los candidatos y sus seguidores para que cumplan con las disposiciones aplicables en México. Igualmente impone limitaciones en la materia, como puede ser la contratación de tiempos en radio y televisión que difícilmente serían exigibles a los nacionales de otro país. Esta sola

situación obliga a una reflexión muy profunda en relación con las implicaciones que podría tener la adopción de un criterio de esta naturaleza en las relaciones internacionales.

El punto en cuestión es particularmente relevante para el Senado de la República que comparte responsabilidades en la materia con el Presidente de la República. Aprobar una legislación que pretenda aplicarse fuera de las fronteras nacionales, aún mediante el expediente de suscribir convenios internacionales específicos para lograr tal objetivo, implica la aceptación de un principio que, por congruencia, abriría la posibilidad de que se sometieran a conocimiento de este cuerpo legislativo, tratados cuyo contenido estableciera el compromiso de nuestro país de aceptar la vigencia de normas extranjeras en su territorio.

Por ese motivo, las Comisiones Unidas no son partidarias de la aprobación del mecanismo propuesto. Los senadores que las integramos estamos convencidos de la necesidad de que se lleve a la práctica el propósito expresado por el Congreso desde la reforma al artículo 36 de la Constitución, efectuada en 1996, para hacer posible el voto de la mexicanos en el extranjero, pero al mismo tiempo compartimos la certeza de que el procedimiento consistente, como lo señaló en una frase el Secretario Derbez:

Replicar la organización de la elecciones en el exterior no es la manera idónea de realizar el mencionado objetivo, ello nos conduce a la necesidad de efectuar estudios tendientes a encontrar fórmulas que sin recurrir a la extraterritorialidad, permitan recoger la voluntad electoral de quienes se encuentran fuera del país. Es evidente que este problema no ha sido resuelto todavía en condiciones que hagan factible su operación en el corto plazo. De ello resulta que, con independencia de que se abran caminos para avanzar en esa tarea, la Minuta como está formulada en este momento, y como ha sido puesta a consideración de esta Honorable Cámara, no permitiría ser aprobada puntualmente en sus términos.

Otro aspecto sustantivo, motivo de especial consideración por parte de las Comisiones Unidas, se refiere a la limitación de tiempo que impondría la Minuta. Consideramos que sería muy delicado emitir una ley que obliga a la autoridad electoral, con apoyo de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, a instalar una estructura electoral, principalmente en los Estados Unidos de América, en virtud de la alta concentración de la población de origen mexicano, estructura que equivaldría aproximadamente a la décima parte del aparato electoral existente en el país; tomando en cuenta que el proceso de fotocredencialización y registro de electores debe empezar el próximo mes de junio de este año, lo que implica que se contaría cuando mucho con dos meses para preparar y organizar todo este proceso. Por eso, llegamos a la conclusión de que sería materialmente imposible que la autoridad electoral logre dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Minuta.

Por otra parte, y de la mano con el escaso tiempo con el que se contaría para poder instrumentar todo lo dispuesto en la Minuta en cuestión, es también de primordial importancia hacer hincapié en la limitación de recursos materiales lo que hace económicamente inviable la aplicación y ejecución de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que el presupuesto asignado para el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero es únicamente de 200 millones de pesos en el presente ejercicio, cifra que, evidentemente, es insuficiente para poder solventar todas las acciones necesarias para llevar a cabo el proceso electoral del 2006 en el extranjero, como lo sería, entre otras muchas cosas, la renta de locales, la contratación de personal, compra de equipos y materiales para las tareas que se requieran llevar a cabo.

El artículo séptimo transitorio de la Minuta establece que todos los procedimientos necesarios para hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero tendrán que

sufragarse de acuerdo a la disponibilidad que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación pero como acabamos de señalar, el presupuesto previsto para este efecto no alcanzaría ni para la instalación de módulos para la fotocredencialización y el registro de los electores y según cálculos hechos por la Secretaría de Relaciones Exteriores se requeriría un millón de dólares al mes y habría que credencializar una persona cada segundo y medio.

Otro aspecto en consideración que ha sido objeto de un cuidadoso estudio realizado por estas Comisiones Unidas es la necesidad de concertar, por parte de la Secretaría a su cargo, diversos acuerdos de carácter internacional con múltiples autoridades de diferentes niveles, principalmente en los Estados Unidos, pero también en muchos otros países. Hemos tomado en cuenta la complejidad para celebrar negociaciones con tantas y distintas autoridades de diversos niveles, lo que nuevamente se agrava por la limitación del tiempo con el que se cuenta para efectuarlas. Asimismo, estamos de acuerdo en que se presentarían enormes dificultades para lograr su pleno cumplimiento, suponiendo que llegaran a firmarse, ya que su fuerza vinculatoria es relativa, por lo que la elección mexicana podría quedar sujeta a la discrecionalidad de autoridades de otros países. Pero, en consecuencia, sería iniciar por el camino de la confiabilidad de las elecciones presidenciales, al realizar un proceso de voto de los mexicanos en el extranjero de acuerdo a las normas establecidas en la Minuta que se ha puesto a consideración. También los analistas destacan el problema que implica la selección discrecional de ciudades en el extranjero. El análisis de este punto nos lleva a la conclusión de que efectivamente, pueden presentarse un sinnúmero de impugnaciones pues se alegaría la inconstitucionalidad del precepto que le da atribuciones al Consejo General para ordenarle a la Junta General Ejecutiva hacer estudios y formular proyectos para determinar los países y las ciudades en el extranjero en donde se llevará a cabo la elección para Presidente de la República.

Ya que ésta disposición atenta contra la garantía de igualdad, pues se introducirían criterios dispares y posiblemente arbitrarios para definir cuáles ciudadanos mexicanos que radican fuera del país podrán votar y cuáles no. Se ha argumentado que en cualquier caso actualmente no existe un trato igual a los ciudadanos que residen en México de aquellos que viven fuera, pues los primeros sí pueden votar y los segundos no. Pero en este caso lo fundamental es la hipótesis normativa a la que se aplica el precepto, de los Derechos Humanos Fundamentales, pues existiendo la misma hipótesis, la disposición que de ella se derive debe ser idéntica, de acuerdo a las normas vigentes, todos los ciudadanos mexicanos que se encuentren en territorio nacional" pueden votar, y reformar su contraparte de que *“todos aquéllos que no lo estén, carecen de esta posibilidad.”*¹⁷⁶

Sin embargo, una vez introducido el derecho de votar desde el exterior, debe hacerse posible para todos los ciudadanos mexicanos que estén fuera de México emitir su voto, sin distinción alguna en cuanto al país o a la ciudad en la que residan. El Secretario Derbez plantea la hipótesis de que en caso de posibles disturbios las consecuencias que pudieran surgir en el ámbito penal, pues si se presenta algún tipo de agitación el día de la

¹⁷⁶ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre adoptada en Bogotá, Colombia, en 1948, en su artículo XX se estableció lo relativo al Derecho de Sufragio y participación en el gobierno, en los siguientes términos: Toda persona legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.. Adoptada mediante resolución del 22 de noviembre d 1969; aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980; el instrumento de adhesión es de fecha de 24 de marzo de 1981 y entró en vigor en esa misma fecha. Originalmente México estableció reserva al párrafo 2º del artículo 23 de la Convención, sobre el voto activo y pasivo así como sobre el derecho de asociación de los ministros de culto religioso. Posteriormente (con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2002) modificó la reserva para mantenerla solamente sobre el derecho pasivo de voto y el derecho de asociación de dichos ministros; en concordancia con el actual texto del artículo 130 constitucional. Adoptado mediante resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU del 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976; publicación en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 1981 y fe de erratas el 22 de junio de ese mismo año. Al igual que en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, originalmente México estableció reserva al artículo 25 del Pacto, sobre el voto activo y pasivo así como sobre el derecho de asociación de los ministros de culto religioso. Posteriormente (con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2002) modificó la reserva para mantenerla solamente sobre el derecho pasivo de voto y el derecho de asociación de dichos ministros; en concordancia con el actual texto del artículo 130 constitucional.

elección, o durante las campañas electorales de los candidatos, o se comete algún ilícito como el robo de paquetes electorales, se plantea la cuestión de ante qué autoridades se presentarían las denuncias. Lo más lógico sería que se presentaran ante las autoridades locales, que resolverían los casos de acuerdo a su propia legislación, entonces podría haber intromisión de autoridades y jueces extranjeros en nuestro proceso electoral pues los delitos se habrían cometido en su territorio.

A esto debe añadirse la dificultad para hacer cumplir las disposiciones en materia de financiamiento de campañas pues no podría controlarse la aportación de recursos a los candidatos y a los partidos políticos por parte de sus simpatizantes que radican en el extranjero, ese mismo problema surgiría en la contratación de tiempos de radio y televisión, pues las empresas respectivas están sujetas a un marco legal y a autoridades distintas a las mexicanas, y de ninguna manera podríamos obligarlas a cumplir con nuestras normas. Finalmente, nos enfrentaríamos a la dificultad adicional de que es poco probable que otros países aceptaran que nuestro proceso electoral se desarrolle dentro de su territorio, pero siendo regulado por las leyes mexicanas, y renunciando a la vigencia de su propia legislación. Ello reitera lo que ya se comentó con anterioridad, en cuanto al carácter extraterritorial de esta reforma, lo que la hace incompatible con los principios sostenidos por la política exterior de México, que siempre ha rechazado la aplicación de las leyes de un país fuera de su territorio, principios que son indispensables para la protección de nuestra Soberanía.

B. Jurisprudencia del TRIFEJF, en el extranjero

La participación del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado Eloy Fuentes Cerda, fue preciso y contundente al expresar que las modificaciones al COFIPE contenidas en la Minuta no son compatibles con la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por lo que la emisión del voto en el extranjero carecería de la tutela jurisdiccional efectiva. Las Comisiones Unidas advierten que dado que todos los actos de la autoridad son impugnables, no solamente el voto se vería desprotegido de la tutela jurisdiccional sino todos los actos de la autoridad que vayan en contra de los intereses tanto de los partidos políticos como de los particulares.

La intervención del Magistrado Presidente, al advertir sobre las carencias de la Minuta respecto a la legislación de medios de impugnación, hace un puntual análisis de lo que sería necesario en el ámbito jurisdiccional para su cabal aplicación; sin embargo, en ningún caso son parte del contenido de la Minuta, aún cuando resulta sumamente valioso referirse a ella toda vez que por sí mismas nos permiten notar la ausencia de esta materia en el contenido de la misma.

El Magistrado Presidente reconoció la imposibilidad de garantizar los principios rectores de la jurisdicción electoral a la luz de la Minuta en comento; es decir que no sería posible cumplir los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, conforme al mandato contenido en la base IV del artículo 41 de la Constitución Federal. Las imposibilidades que el Magistrado Presidente advierte tienen que ver principalmente con la extraterritorialidad de la ley y la imposibilidad de ejercer ciertas actividades jurisdiccionales fuera del territorio nacional.

Es cierto que en el ejercicio de la función legislativa, el H. Congreso de la Unión actúa con independencia respecto de los demás poderes públicos y de las instituciones que, en adición a ello forman parte del Estado Mexicano. Sin embargo, esa delicada responsabilidad debe ejercerse, tratándose de la formación o reforma de leyes secundarias, en primer lugar, con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El

H. Congreso de la Unión, cada una de sus Cámaras, debe atender además a consideraciones de muy diverso orden, según la materia de que se trate, a fin de verificar la aplicabilidad de las normas contenidas en las leyes que crea o reforma.

La reforma y adición a diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que propone la Colegisladora en la Minuta bajo estudio y dictamen plantea un modelo de organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones federales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para ser aplicado en el extranjero. Sin embargo, de las opiniones vertidas y documentos aportados por los representantes del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores; del estudio elaborado por el Centro de Estudios de Derecho Público del Instituto Tecnológico Autónomo de México, así como por las numerosas opiniones publicadas por muy variados y respetados especialistas en materia electoral, estas Comisiones dictaminadoras estiman que el modelo electoral planteado en la Minuta de la Colegisladora para aplicarse al voto de nuestros connacionales en territorio extranjero no resulta viable de aplicación, por lo que los integrantes de las Comisiones coincidieron en la necesidad de modificar lo necesario para lograr el propósito que le dio origen.

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

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

La Convención Americana, en su artículo 23

Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medios de representantes libremente elegidos;
 - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
 - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, condena, por juez competente, en proceso penal.

El segundo instrumento internacional citado, conocido como Pacto de San José, en su artículo 25 dice: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones señaladas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en los asuntos de públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

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

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

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

1. El Principio de Igualdad ante la Ley y Extraterritorialidad de la Ley.

Condiciones Jurídicas que Gravitan sobre el Tema del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. En nuestro sistema jurídico existen dos temas que resultan fundamentales para el análisis y la posible decisión sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, cualquiera que

sea el esquema o modalidad que se llegase a adoptar. Estos dos temas son: el principio de igualdad ante la ley por una parte; y el problema de la extraterritorialidad de la ley, por la otra.

El principio de igualdad ante la ley desborda el ámbito puramente electoral; pero le es aplicable de manera absoluta. Prácticamente existe una posición unánime de la doctrina constitucional respecto a la aplicación universal de este principio; sin embargo, también es reconocido de manera generalizada que el concepto de igualdad no ha sido único ni invariable. A continuación se citarán, para ilustrar el anterior aserto, a algunos tratadistas seleccionados por que se considera que sus posiciones resultan ilustrativas del debate en su conjunto, sin que ello signifique que así se pretende agotar el inmenso y complicado abanico de posiciones doctrinarias que existen sobre este tema. Así, el profesor Ángel Latorre considera que: llamamos justo a un acto o incluso a la ley misma, en cuanto respeta un criterio básico de igualdad y este criterio radica fundamentalmente para ese autor, siguiendo a Aristóteles (principio de que los iguales han de ser tratados como iguales y los desiguales como desiguales), en que: Admitido que los casos análogos han de ser tratados análogamente y los desiguales en forma desigual, la cuestión está en determinar qué casos son análogos y cuáles no. Es decir, cuáles han de ser los criterios para establecer la semejanza o desemejanza.¹⁷⁷

En cambio, otro gran maestro, Manuel Atienza, considera que el concepto es variado y multívoco por lo que inicia su análisis diciendo: La expresión igualdad tiene, en el lenguaje jurídico, político y ético una amplia gama de significados¹⁷⁸, para desarrollar después los múltiples enfoques que se le han dado a dicha expresión, concluyendo que en la Constitución Española de 1978 existen al menos los siguientes conceptos de igualdad: a)

¹⁷⁷ Latorre, Ángel. Introducción al Derecho. Ariel, Barcelona, 1991, pág. 44.

¹⁷⁸ Atienza, Manuel. Introducción al Derecho. Fontamara, México, 1998, pág. 92 y ss.

igualdad de trato; b) igualdad material o igualdad en la ley; c) igualdad ante la ley; d) igualdad política o igualdad en la participación; y e) igualdad en el resultado de la distribución.

En lo que nos interesa, este destacado autor considera la distinción entre dos tipos de igualdad política y de democracia; para él una cosa es la igualdad en los procesos de elección de los representantes políticos para elegir o ser elegido (artículo 23 de la Constitución) – que es lo que caracteriza a la democracia representativa; y otra cosa es la igualdad política entendida como reparto igual del poder político entre los miembros de la sociedad, que es lo que define a la democracia directa o participativa. También distingue entre la igualdad política de la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley de la siguiente manera: La igualdad ante la ley viene a coincidir, en amplia medida, con lo que antes se ha denominado justicia del acto: implica que las normas deben aplicarse de manera igual a casos iguales, lo que, a su vez, presupone la existencia previa de normas generales, es decir, de normas cuyos destinatarios son, al menos potencialmente, todos los miembros de una comunidad (por ejemplo, todos los ciudadanos de un Estado). Pero la igualdad ante la ley – una de las conquistas históricas de la burguesía – no es una noción puramente formal, en cuanto supone también, o ha llegado a suponer, la exigencia de que la ley no discrimine por *razones de nacimiento, raza, sexo, religión, etcétera.*” (...) “*La igualdad en la ley implica todavía algo más, a saber, la exigencia de que la ley nos haga, o contribuya a hacernos, efectivamente iguales;*¹⁷⁹ ..es decir se trata de que la ley persiga como objetivo igualarnos en cuanto a ciertas características (asegurando los mínimos económicos, sanitarios o educativos), lo que supone, ya que las características de base son distintas, que el trato debe

¹⁷⁹ Atienza. ob.cit. El autor entiende por igualdad política; en cuanto a igualdad para participar en los procesos de elaboración de las normas jurídicas. pág. 98

ser desigual. Esta idea de igualdad material, pero limitada, está vinculada al estado social, intervencionista de Derecho.

Por su parte el constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa sostiene: Jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado. En otras palabras, la igualdad desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentran. En síntesis, la igualdad desde el punto de vista jurídico implica la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos o contraer obligaciones, cualitativamente, propios de todos aquellos sujetos que se encuentren en su misma situación jurídica determinada.¹⁸⁰

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

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

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación

¹⁸⁰Burgoa O., Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 1972, pág. 273.

por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

También en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se redactó el artículo siguiente: Artículo 24. Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

En este tema que analizamos la SCJN ha fijado, entre muchos criterios sobre la igualdad ante la ley, una tesis que parece muy relevante para este estudio. Bajo el rubro de Igualdad. Límites a este principio.¹⁸¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deben ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma

¹⁸¹ En materia política deben tenerse presentes tanto la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, adoptada en Nueva York el 31 de marzo de 1953. En México, en 1981; y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, también adoptada en NY, el 20 de diciembre de 1952 y en México en marzo de 1958; instrumentos que postulan la igualdad política entre mujeres y hombres, así como genéricamente la igualdad entre ellos en materia de derechos humanos.

se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

Para intelectuales como José Woldenberg y Luis Salazar, quienes hacen una reflexión sobre el principio de igualdad. La igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos es el segundo valor fundamental de la democracia moderna. Este valor no significa que se cancelen todas las diferencias o incluso desigualdades de corte económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros y, por ende, la preeminencia política de los primeros sobre los segundos. Por eso es un principio básico de los procedimientos que cada ciudadano tenga derecho a un voto y sólo a un voto, y que ningún voto valga más que los demás. Pero el valor de la igualdad política no sólo se realiza en los comicios: implica, por lo contrario, que todo ciudadano goza de los mismos derechos y de las mismas obligaciones y, por consecuencia, que no existan grupos, clases o capas sociales privilegiadas con derechos políticos especiales, lo que explica que las normas jurídicas democráticas tengan que ser universales al disponer los derechos y las obligaciones de todos los ciudadanos, y que nadie – persona o grupo – pueda pretender colocarse por encima del imperio de la legalidad.

Siendo estas normas universales, su aplicación deberá ser igualitaria, sin excepción de personas o intereses específicos.¹⁸²

La igualdad democrática, por ende, no se opone a las diferencias sociales y culturales; tampoco impide las distinciones por mérito o por capacidades de determinado tipo. No es una igualdad igualitarista o uniformadora, que pretenda abolir el pluralismo y la diversidad constitutivos de las sociedades modernas...Lo único que excluye taxativamente es la pretensión de convertir las diferencias en privilegios y las desigualdades en coartada para someter a otros seres humanos, pues se basa en el supuesto esencial de que ninguna diferencia o desigualdad puede justificar una presunta superioridad política o un pretendido derecho exclusivo de autoridad sobre los demás, y de que, por lo tanto, ningún ser humano vale políticamente más que otro... la igualdad democrática implica una ética de la equidad en el trato social, es decir, un reconocimiento y respeto estricto de los derechos civiles y políticos de todos y cada uno de los ciudadanos, independientemente de su edad, sexo, fe religiosa, ocupaciones o rango socioeconómico. En este sentido, la cultura democrática promueve un trato igualitario, equitativo, hacia todos los seres humanos, y rechaza toda ideología racista, sexista, o clasista que sostenga la sedicente superioridad natural de una raza, de un género o de una clase social.

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

¹⁸² Salazar Luís y Woldenberg José. Principios y Valores de la Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1993, págs. 30 y 31

normas jurídicas, las demás de carácter administrativo-electoral que dictara el IFE con base en ellas y, respecto del sistema contencioso electoral, en tanto se aplicaran en el extranjero.

La Doctrina mexicana (y también la extranjera) en el ámbito del Derecho Internacional, acepta de manera generalizada que la figura de la extraterritorialidad aplicada a personas integrantes de los servicios diplomáticos de los Estados, bienes y cosas (locales afectos a las misiones diplomáticas, vehículos, documentos, archivos, etcétera), así como las personas dedicadas a esos servicios en el extranjero hoy es una ficción, dado que conforme a la Convención de Viena de 1961 (y otros instrumentos internacionales posteriores), lo que existe es un sistema de inmunidades para personas, bienes y cosas. Por tanto, la extraterritorialidad con este enfoque no resultaría aplicable al asunto que estudiamos en tanto se vea en relación con las sedes físicas y funcionarios diplomáticos (con excepción de lo relativo a contratación de locales adicionales y servicios, traslado de documentación y materiales, etcétera, para realizar recepción de los votos de los ciudadanos en el extranjero); sin embargo, la extraterritorialidad tiene otro ángulo como excepción al principio de territorialidad de las leyes que si importa y tiene vigencia plena para las relaciones jurídicas que nacen de leyes nacionales que se pretende tengan aplicación fuera del territorio del Estado generador de las mismas.

Este principio de territorialidad dice que ciertas normas que emanan de las autoridades competentes de un Estado se aplican a todas las personas, actos y hechos jurídicos ubicados o celebrados en los límites del territorio de dicho Estado. Existen, en la actualidad, dos elementos que nos permiten determinar la competencia legislativa internacional de un Estado: su territorio y sus nacionales. El campo de aplicación de sus leyes se determina entonces en función de estos dos elementos: la territorialidad y la

personalidad. Una norma es territorial si su ámbito de aplicación es espacial y se limita al territorio del Estado; es personal si se dirige a una cierta clase de personas (con un status jurídico específico), estén o no dentro de los límites del territorio del Estado del cual emanan; en este último caso se dice que la ley sigue a la persona.¹⁸³

La territorialidad de una ley se define, entonces, en función del órgano legislador que la emitió y no en absoluto, ya que una norma territorial en cierto Estado puede recibir aplicación fuera del territorio de dicho Estado, si un país extranjero prevé su aplicación por medio de una regla de conflicto para darle solución a un problema de conflicto de leyes. El problema de la aplicación del derecho fuera del territorio o jurisdicción del Estado del que emana conlleva otros que escapan al enfoque central de este estudio como son: el del territorialismo (aplicación del derecho nacional sobre el extranjero), el carácter que se le puede reconocer (como derecho o como hecho), la interpretación y la prueba cuando se aplica el derecho extranjero.

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

2. Ley procesal. Principio General que rige su aplicación en el espacio

El Principio general que rige la aplicación de la ley procesal en el espacio, consiste en que la normatividad aplicable es la del territorio donde se actúe. Para limitar o excluir el

¹⁸³ Sepúlveda, César. Derecho Internacional. Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 158; Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Voz: Extraterritorialidad. en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, págs. 172 y 173; Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 228 y ss.

imperio de esta regla, es necesario que exista una disposición expresa que contenga casos específicos de excepción, en los que se autorice la aplicación del derecho extranjero. De modo que si no existen disposiciones legales expedidas por el legislador mexicano, o tratados o convenciones aprobados conforme a la Carta Magna, en los que se contemple que ciertos actos de los órganos jurisdiccionales mexicanos se atengan a las leyes procedimentales extranjeras, éstas, no pueden ser aplicables.

Como ejemplo de tal permisión de extraterritorialidad, se puede citar el contenido de la convención de La Haya, en donde se estableció que los jueces de los países que la suscribieron, al remitir una carga rogatoria a los de otro país, pueden pedir que el acto procesal encomendado se lleve a cabo de acuerdo con las leyes procesales vigentes en el país del requerimiento. El último precepto constitucional citado se modificó con la reforma publicada el 22 de agosto de 1996, para eliminar la expresión “en el distrito electoral que le corresponda”, como demarcación electoral para ejercer el derecho al sufragio, de tal manera que se removiera el obstáculo que, algunos esgrimían existía en ese precepto, para el voto de los mexicanos en el extranjero.

Con base en esa reforma, al adecuarse el COFIPE en noviembre del mismo año citado, se introdujo un artículo transitorio (Octavo), por el que se instruía a la Secretaría de Gobernación a establecer el programa conforme al cual se crearía el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, para su utilización en el proceso electoral federal de igual manera, se ordenó que el IFE integrara una comisión de especialistas que se abocara al estudio de las modalidades para el voto de los mexicanos en el extranjero, para proponer ante las instancias competentes las reformas legales pertinentes .

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

Como hemos venido señalando, diversos instrumentos internacionales, México a partir de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se ha sumado a las disposiciones sobre las características del voto activo: La Convención Americana en su artículo 23 señala que todos los ciudadanos deben gozar de derechos y oportunidades tales como: votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Ahora bien, las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu y objetivos que animaron a la Colegisladora en su búsqueda de una solución para hacer factible el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. El otorgamiento del derecho al sufragio para los ciudadanos mexicanos que se encuentran en territorio extranjero ha sido una demanda planteada desde hace varias décadas, tanto por organizaciones nacionales como de mexicanos en el extranjero. Sería también la culminación de un proceso democrático de larga data que en México, como en otras naciones democráticas, inició con la eliminación de los requisitos censatarios que diferenciaban a los mexicanos por motivos de sexo, propiedad, u otros, para otorgar, primeramente, la universalidad e igualdad del voto a los varones a los 18 años.

Sin embargo, quedó pendiente el tema del voto de los mexicanos en el extranjero que con el fenómeno migratorio adquirió para México características únicas. Hoy en día, según las estimaciones más recientes, casi 23 millones de personas de origen mexicano, es casi el 25% de la población del país y el 98 % viven en E.U. 8 millones nacieron aquí y se estima que para 21 2050 esta cifra aumente a 70 millones.¹⁸⁴

Según estimaciones del IFE, entre 2.5 y 4 millones están empadronados y tienen credencial para votar lo que, en principio, debe ser asumido como señal de que mantienen con México un lazo de identidad ciudadana. Desde antes de 1990 el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue considerado como digno de análisis en la reforma electoral de aquél año, y volvió a presentarse en la reforma electoral de 1994. Sin embargo, las condiciones imperantes en aquellos años y el desacuerdo prevaleciente entre los actores políticos hicieron imposible avanzar en la construcción de una fórmula que permitiese a los mexicanos en el extranjero ejercer su derecho al sufragio.

En la reforma electoral de 1996 se produjo un primer avance concreto al modificar la fracción III del artículo 36 Constitucional para suprimir el requisito de votar en el distrito electoral que corresponda al ciudadano y remitir la regulación específica del derecho al voto a la ley de la materia. En ese mismo año, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) introdujo una disposición transitoria por la que se dejó abierta la puerta para el posible ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial del año 2000.

¹⁸⁴ Ob. cit. Las Organizaciones México-americanas. p. 89

Por consenso de los participantes en aquella reforma se decidió que, en su caso, el ejercicio del voto en el extranjero sería solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que la reglamentación específica se produciría una vez que el Instituto Federal Electoral contara con estudios sobre posibles modalidades de voto en el extranjero y que la Secretaría de Gobernación hubiese realizado las tareas conducentes al funcionamiento pleno del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, establecidos en la Constitución.

Una vez concluido el proceso electoral federal del año 2000, el artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, concluyó su vigencia. Entre 1998 y 2004, fueron presentadas ante el H. Congreso de la Unión 16 iniciativas de reforma al Cofipe para reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Ello da testimonio del interés e importancia que los partidos políticos, los grupos parlamentarios y el propio Ejecutivo Federal –que presentó el año pasado una iniciativa en esta materia- siguen teniendo en el tema. En esos mismos años, se ha incrementado la participación de organizaciones de mexicanos que desde el extranjero, especialmente y por razones obvias en Estados Unidos de América, promueven las reformas legales necesarias para concretar su aspiración de participar en los procesos comiciales de su país.¹⁸⁵

¹⁸⁵La historia de la migración parte de la colonia y más aún cuando en 1847 se establece la frontera definitiva entre México y E. U. Luego vienen las constantes guerras del siglo XIX, hasta el intenso intercambio comercial, humano que se da hasta la fecha. Han sido más de 150 años y es una sustancia humana que en la búsqueda de sus derechos, la población hispana ha generado más de 1650 organizaciones que dan representación al grupo minoritario más numeroso de los E.U. Mantiene redes sociales, comunicación, adiestramiento, trabajo, conocimiento de leyes, asesoría familiar, salud, etc.

Fue por ello que las Comisiones Unidas no se conformaron con atender las razones que señalan los problemas advertidos sobre la propuesta aprobada por la Colegisladora y se comprometió a realizar un esfuerzo, para encontrar una solución que hiciera posible el ejercicio del derecho al voto, en la próxima elección de Presidente de México, a nuestros compatriotas que residen en el extranjero.

No era admisible que por falta de mayor estudio, o por intereses circunstanciales, la solución siguiera difiriéndose, frustrando de nueva cuenta un esfuerzo que abarca ya casi una década. Sabedores de que existen múltiples experiencias internacionales y un acervo de estudios realizados por diversos especialistas mexicanos, estas organizaciones sostienen el respaldo jurídico internacional y técnico necesario para construir una solución factible y oportuna. Nosotros concebimos la expansión del derecho al voto para los mexicanos que residen en el extranjero, en primerísimo lugar en Estados Unidos de América, como el paso inicial de una política nacional de respaldo y reconocimiento a la condición de ciudadanos mexicanos a los que diversas circunstancias se alejaron de nuestro territorio.

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

No dudamos que otras posibles soluciones pudiesen ser instrumentadas contando con el andamiaje constitucional y legal, nacional e internacional –acuerdos, tratados, convenios– que les de sustento, así como con el tiempo que las autoridades electorales requerirán para su

conocimiento, dominio y aplicación de lo que podría llegar a constituir un aparato electoral tan complejo y vasto como el que tenemos en México, tarea del Senado de la República para que la solución del voto de mexicanos en el extranjero no vuelva a diferirse para el 2012 o el 2018.

3. Estimaciones de votantes mexicanos en el extranjero

En la Constitución se establece que el universo de votantes lo conforman todos que sean mayores de 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Sin embargo, si bien es cierto que, por ejemplo, todos los nacidos en territorio nacional o hijos de padre o madre o ambos nacidos en México gozan de la nacionalidad mexicana, no todas las personas que reúnan esta característica son ciudadanos mexicanos. Además la misma carta Magna establece que los connacionales para ser considerados ciudadanos con sus derechos deben tener un modo honesto de vivir. Este derecho es aún más restringido si se toma en cuenta la posibilidad de que a los ciudadanos les sean suspendidos sus derechos o prerrogativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 constitucional. En la legislación mexicana el derecho al voto no es automático. No importa que un ciudadano cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 34 constitucional y no esté en los supuestos del artículo 38 de la norma fundamental; si no cuenta con una credencial para votar con fotografía no podrá ejercer su derecho al sufragio.

Es cierto, pues, el universo de votantes para el ámbito nacional está definido por la Constitución y reglamentado en el COFIPE. El IFE, como autoridad administrativa, solo acata estos ordenamientos y no tiene facultades para establecer alguna variante. Por su parte, la Minuta del COFIPE contempla en el artículo 82, párrafo 1, inciso 1-bis: la facultad del

Consejo General del Instituto para ordenar a la Junta General Ejecutiva que realice los estudios y formule los proyectos a fin de determinar, para la elección de Presidente de la República en los países y ciudades donde se votará, así como el establecimiento de las Delegaciones Locales en el Extranjero y las Subdelegaciones Extraordinarias en el Extranjero. Como se puede apreciar, esta disposición se aparta de la norma que nos ha dado certeza y legalidad respecto de la organización de los comicios.

No está inscrito en ningún documento oficial electoral o disposición alguna que establezca criterios para seleccionar los países y las ciudades. Por lo tanto, el Consejo General del IFE tendría plena discrecionalidad para definir el universo de votantes mexicanos en el extranjero. El hecho de que se tengan que definir los países en los que se podrá votar (y, eventualmente, las ciudades) supone necesariamente que no todos los ciudadanos mexicanos en el extranjero podrían sufragar para la elección presidencial, sino sólo aquellos que se encuentren en los países y ciudades designadas.

Ello implicaría la restricción del derecho activo de voto, con la consecuente posibilidad de que partidos políticos o ciudadanos (en este último caso, el juicio para la protección de derechos político electorales puede hacerse valer en cualquier momento) promuevan los medios de impugnación correspondientes ante la instancia jurisdiccional electoral, y sea ésta la que decida en definitiva los alcances del universo de votantes, incluso en tiempos que comprometan el desarrollo del proceso. Con ello se pondría en riesgo el principio constitucional de certeza que rige la organización de las elecciones y el desempeño del propio IFE.

Las estimaciones del universo de votantes mexicanos en el extranjero contienen una muy amplia y variada información por parte de las fuentes. Es más, algunas cuentan con información detallada geográficamente, pero sin precisar características demográficas; otras presentan información por edad y sexo, sin agregación geográfica; algunas reportan población de origen mexicano y otras sólo la población nacida en México. Además de estas referencias, la Comisión de Especialistas para el estudio de las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero que integró el IFE, a partir de 1998 lleva a cabo una estimación de la población mexicana que vive fuera del territorio nacional.

El IFE, el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) presentaron una revisión de las estimaciones de la población mexicana residente en el extranjero y una aproximación para el 2012 la cual ya hemos mencionado. Entre las principales fuentes que contienen información sobre la población mexicana que reside fuera del país están el censo de población de los Estados Unidos de América y la encuesta de población que realiza el Buró de Estadísticas Laborales de la Oficina de Censos de Estados Unidos. Con base en estas fuentes y en sus propias proyecciones de población, el Consejo Nacional de Población ha realizado estimaciones sobre la población de origen mexicano que reside en ese país.

Como se puede apreciar, existen varias de fuentes de información que arrojan diversos escenarios. Ante esta situación, se optó por utilizar la estimación de la población residente en el extranjero del Colegio de la Frontera Norte.¹⁸⁶ Por lo tanto, el análisis se circunscribe a la población mexicana en Estados Unidos, lo cual constituye una limitante.

¹⁸⁶ Colegio de la Frontera Norte. Investigación. Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006. COLEF. México 2008

Comparemos el dato que nos proporciona el Centro de Estudios Migratorios el cual dice que 23 millones de personas de origen mexicano viven hoy en los E:U. Contra los 9.966 millones registrados el 2000, donde se estimó que 4 millones contaban con su Credencial para Votar con fotografía. Dicha estimación fue producto de los datos de la Verificación Nacional Muestral realizada en 2003 por el IFE. Este cálculo se realizó sin aplicar la tasa de crecimiento poblacional, la desatención del padrón electoral extranjero y de la población de mexicanos que pasaban día a día a residentes en el extranjero, mostrando un amplio margen de error de la muestra, así el contenido de la VNM perdió significado ante la enorme movilidad para las elecciones del 2012.

4. Efectos electorales del Voto en el Extranjero.

Se debe partir de la base de que la decisión de abrir el voto para la elección Presidencial (decisión que en sí misma, al restringirse solamente a esa elección, conlleva ya una diferenciación respecto del voto en territorio nacional), implica la renuncia a la aplicación cabal de las definiciones y principios constitucionales y legales establecidos en México; las experiencias de otros países pueden ser muy enriquecedoras en lo operativo, pero siempre habrá de tenerse presente que nuestras elecciones están sujetas a esas normas jurídicas que condicionan su organización, desarrollo y vigilancia, en tanto regulan el ejercicio de la función estatal electoral.

Conforme a lo anteriormente señalado es evidente que, independientemente del esquema o modalidad que se adopte, el establecimiento del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero no implica que se eliminen pero sí que se presente una dilución significativa en el alcance y efecto de varios de los principios fundamentales que establece la

Constitución para las elecciones en sí mismas, para el ejercicio de la función electoral, y para el funcionamiento del propio IFE.

Al abrirse el voto en el extranjero la certeza, objetividad, imparcialidad y sobre todo la independencia se reducen considerablemente; así mismo, la legalidad queda condicionada al problema de la aplicación extraterritorial. Aún en el escenario más optimista, uno en que se encontrara toda la buena voluntad y deseo de cooperación de los EU, con los que tendríamos que establecer acuerdos, entendimientos, convenios o tratados para poder desarrollar la elección o por lo menos la votación en sus territorios, las autoridades mexicanas no contarán con la posibilidad de ejecución directa de sus determinaciones; como tampoco del ejercicio coactivo directo de facultades en el extranjero.

Por tanto, debe asumirse que el IFE, en sentido estricto, no será totalmente independiente en su funcionamiento dado que en el extranjero deberá contar con el apoyo de las autoridades nacionales de los países en que actúe, en mayor o menor grado según la modalidad de voto que se elija, para cumplir con sus atribuciones y funciones.

De igual manera, debe asumirse que no podrá haber el ejercicio pleno de los principios rectores en el extranjero en materia de financiamiento, gastos, campañas, acceso a medios, entre otros, pues al margen de la imposibilidad material que existirá para ello, no será posible jurídicamente sancionar a personas de otra nacionalidad (sea que tengan la del Estado en que se esté actuando o de otro distinto) que en territorio extranjero incurran en violación a nuestras leyes; lo cual no invalida que en el caso de nuestros connacionales sí se pueda aplicar nuestro derecho, con las limitaciones que impone que actúen o se encuentren fuera de nuestras fronteras.

Ya lo hemos dicho, no se violenta el principio de igualdad ante la ley, y se puede concluir, de manera general, que un sistema de voto en el extranjero establece modalidades respecto del régimen general donde se aplica del territorio nacional al país del ejercicio. No resultaría violatorio y ante tal experiencia de derecho electoral comparado, la materia es muy amplia y lo importante para destacar sería que conforme a nuestro marco constitucional; si un esquema o modalidad específica respeta los extremos razonables para ser considerada igualitaria y equitativa tendría que ser un régimen excepcional, que no vulnere los principios rectores de la elección al extremo de que ello pueda afectar los comicios en su integridad y en consecuencia que no afecten significativamente o fuese causal para que se anulen los derechos del resto de los electores que están como sujetos al régimen ordinario o general y que no se otorgue trato distinto y sí se den u otorguen las mismas oportunidades.

Los mexicanos que radican en el extranjero por diversas causas, no son ciudadanos de segunda, su particular situación no implica un trato desigual, es cierto tampoco se les concedan privilegios insostenibles o injustificados como la doble nacionalidad, (aún pretendidamente sustentados en la desigualdad) frente a los demás. El principio de igualdad democrático básico efectivamente es: un individuo un voto; pero también la forma para la emisión del voto puede privilegiar grados de desigualdad (justificados o injustificados).

En relación al sufragio, según el modelo que se adopte, la confiabilidad de las elecciones, la presencia de los medios de comunicación y políticas migratorias, podrían significar una sensible orientación o también una disminución en la efectividad de los principios constitucionales que lo rigen, depresión del voto y aunque ya analizamos las tres modalidades: el voto electrónico, voto en casilla y voto por correo, acerquémonos a tres elementos importantes de este estudio, antes de llegar a las conclusiones y propuestas: la

sociología del votante mexicano, la experiencia del voto electrónico en las elecciones del Estado de Coahuila y una comparación de las elecciones del 2006 con las del 2012.

5. Sociología del votante mexicano en el extranjero

Los mexicanos forman la primera minoría étnica de los E.U., además de estar presente en todo el territorio, por su trabajo y presencia cultural adquieren cada día una mayor presencia y participación en los distintos ámbitos, políticos, deportivos, cívicos, económicos y culturales. Es un ciudadano que conserva vínculos muy estrechos y fuertes con su cultura, creencias y parientes de México, es decir mantiene sus raíces culturales a pesar de vivir un aprendizaje tecnológico y urbano de enormes proporciones y diferencias a las que dejaron en sus tierras natales.

Por lo anterior tiene una importancia estratégica, sin embargo, los conflictos internos de E.U. sobretodo laborales, propician políticas que cíclicamente manifiestan un rechazo a la mano de obra del mexicano, con la eventual amenaza de deportación o la creación de leyes antirracistas. Siendo que el flujo de remesas al país, de los grupos que envían dinero constituye, no solo el sostenimiento de más de 2 millones de familias en México, que a su vez se traduce en salud, bienestar, ahorro interno, educación, y para el erario es la segunda fuente de captación de divisas, después del petróleo.

Con el objeto de impulsar no solo políticas concernientes a las elecciones, los mexicanos a lo largo de su lucha por los derechos se han organizado en distintas y diversas agrupaciones que protegen sus intereses con ellas intentan una relación positiva con las leyes de ambos países. Entender el fenómeno de migración, inmigración con todas sus

implicaciones culturales es muy compleja y que mejor que la misma comunidad mexicano-americana realice su propio diagnóstico.

Por ello acudimos a preguntas de ¿porqué emigra?, ¿cuál es su real búsqueda?, ¿Qué tan impactante es la transculturación? y ¿Cómo se mide el bienestar de los trabajadores mexicanos en los E.U.?. siendo la población hispano o latina cuyas características la hacen distinta a cualquier otra minoría por su presencia social, política y organizativa los latinos se agrupan en más de 1065 organizaciones, 678 clubes, 19 organizaciones cívicas y 127 deportivas, esto los hace ser una comunidad fuerte homogénea con herramientas y estrategias para enfrentar el futuro.

La Fundación Solidaridad Mexicana A.C, La Agrupación ORO, el Centro de Estudios Migratorios, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Programa para Comunidades Mexicanas en el Exterior, los representantes consulares y fundaciones como la Brenda Méndez, Celina Bárcenas y Cynthia Lémus, los líderes de sindicatos, músicos, taxistas, jardineros y técnicos, trabajan y propician un estado de salud económica generalmente inculcada y ligada al orden económico que prevalece en los E.U. Son grupos que han padecido discriminación, racismo, algunos los consideran inferiores. En términos generacionales, los grupos que incluyen descendientes de otras cuatro generaciones anteriores, los que recién llegan por el desierto o el río Bravo con no más de diez años, son hispanos cuya aculturación puede ser lenta o muy agresiva derivada del tipo de enfrentamiento social a la que son sujetos. No se sienten clase migratoria, más bien conforman la enorme clase media de los E.U. y muy pocos a clases acomodadas.

Tienen conciencia de fuerza colectiva y el solo hecho de que los candidatos a la presidencia de ese país tome en cuenta su opinión y voto es de vital importancia. De acuerdo al Censo Demográfico que se lleva a cabo en dicho país, se contabilizó para el 2000 una población hispana de 20.6 millones de personas, el 12.5% de la población total de los E:U. creciendo en razón de un 54% comparado con una década anterior. Es notorio el impacto demográfico que está teniendo este grupo, sobre todo en Estados como California representan el 80% de su crecimiento poblacional. En Washington el 40%, Texas el 65.5% en Carolina del Norte un sorprendente 394%, Arkansas y Georgia con 337% y 300%, Tennessee, Nevada, Carolina del Sur y Nevada triplicaron su población hispana. El Buró del Censo estima que para 2025 alcanzará los 62.5 millones de hispanos y el 2050 será el 25% de la población total.

La enorme expansión espacial, demográfica y cultural de la comunidad hispana se debe a tres factores: la migración fundamentalmente por un crecimiento económico de los E.U. y la demanda de empleo en el campo, servicios y asistencia. Otro de los factores es la permanente crisis económica que vive México y obliga al migrante como una alternativa salir fuera del país y con ello aminorar la miseria, aunado a la falta de trabajo remunerado.

La tercera es que es una mano de obra competitiva, barata, con muy alta capacidad de adaptación porque son atraídos por parientes, tienen una reproducción natural de intereses y se cohesionan en torno a creencias, cultura religiosa, ritos y costumbres. Sin embargo, el riesgo por la alta tasa de natalidad de esta comunidad comparada con cualquier otro grupo, aunada a la baja mortandad da paso a políticas de control porque están creciendo cinco veces más rápido que el ciudadano norteamericano promedio.

Dentro de sus características más importantes tenemos que es un grupo políticamente poderoso que tiene presencia en los estados más ricos de la Unión, pues en las contiendas electorales comprometidas han dado muestra de ser el fiel de la balanza al inclinar la elección conforme sus intereses. En 1998, el voto hispano sacó adelante a Gray Davis en California como gobernador. En el 2000 George Bush fue apoyado por los hispanos, que solo tienen 6000 representantes políticos en los distintos congresos. Por otra parte, cuando las tendencias recientes afectan al futuro de los hispanos como es el caso de la Propuesta 187, hizo conciencia en la comunidad que la única vía para defender sus derechos es por medio del voto.

En el proceso electoral del 2000 en los E.U. el voto latino represento el 7% que se incrementó en un 40% respecto a la anterior contienda. Considerando que conforman un poderoso mercado de consumidores internos que tienen hábitos distintos al promedio, en ello, gasta 450 mil millones de dólares al año, cifra muy cercana al PIB total de México. Generaron ventas por 200 mil millones de dólares, siendo el segmento de más rápido crecimiento y se estima que alcanzará en los próximos cinco años el billón de dólares.

Es un grupo de diversidad de fisonomías, los hay de piel oscura, morenos, blancas hasta de apariencia caucásica europea. Pueden ser republicanos o demócratas, cristianos, judíos, protestantes, islamistas u de otras religiones.

Están en todos los niveles, y ocupan todas las profesiones, la mayoría son bilingües, tienen alto sentido del trabajo, la responsabilidad, la familia y la religión. Son el grupo étnico más joven y su presencia cultural cada vez influye más en festivales, moda,

publicidad, comida, escritores, poetas, músicos, pintores, actores, cantantes o directores de cine.

Para este grupo, familiarizado con la tecnología la forma de emitir su opinión por medio del voto sería empleando el voto electrónico, con sus respectivos controles impuestos por ambos países. El COFIPE, abre las calidades reconocidas constitucionalmente al voto extranjero conservando los principios de personal e intransferible y personalísimo. Esta cultura ya está instalada en los mexicanos que radican en el extranjero, pues reconocen que solo el titular del mismo puede ejercerlo, sin que se admita posibilidad alguna de representación de tercero para su emisión, porque uno de los aspectos fundamentales que aprende de inmediato es la honorabilidad, honestidad y lealtad consigo mismo, a su grupo y a su cultura. Aunque al abrirse el voto en el extranjero la certeza, objetividad, imparcialidad y sobre todo la independencia se reducen considerablemente; así mismo, la legalidad queda condicionada al problema de la aplicación extraterritorial.

Aún en el escenario más optimista, uno en que se encontrara toda la buena voluntad y deseo de cooperación de los países donde vivan mexicanos con los que tendríamos que establecer acuerdos, entendimientos, convenios o tratados para poder desarrollar un proceso electoral o por lo menos una votación en sus territorios por la vía del voto electrónico.

Capítulo X. Experiencia del voto electrónico en Coahuila

A. Procedimiento

La Elección Constitucional en el Estado de Coahuila con Urna Electrónica Comprendió las Elecciones para Gobernador, Ayuntamientos y diputados locales verificadas en el pasado 25 de septiembre fueron una jornada electoral histórica,

constituyéndose en el primer estado del país en utilizar el sistema electrónico de votación con valor constitucional, además se logró el principal objetivo propuesto: abatir el abstencionismo dado que la participación del electorado alcanzó el 53%, lo que lo ubica por encima del promedio nacional.

Participaron en este proceso siete partidos políticos acreditados ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila: el Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Revolucionario Institucional (PRI); el Partido de la Revolución Democrática (PRD); el Partido del Trabajo (PT); el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); el Partido Unidad Democrática de Coahuila (UDC) y el Partido Convergencia por la Democracia (PCD). Para este proceso electoral se renovaron los cargos de Gobernador, Diputados al Congreso Local y los 38 ayuntamientos de la entidad; cabe hacer mención que los Ayuntamientos electos durarán en su cargo cuatro años.

La implementación del Sistema Electrónico de Votación, fue desarrollado por el Centro de Investigación y Estudios Estratégicos en Material Electoral del IEPCC, que atrajo la atención de los miembros de diferentes Institutos Electorales del país, quienes además fueron testigos de la votación llevada a cabo a través de la urna electrónica, mostrándose interesados en implementar este sistema en las elecciones para otros estados.

Saltillo, Monclova, Piedras Negras y Torreón, fueron los municipios en los que se votó en 40 urnas electrónicas, teniendo un porcentaje de participación del 55% de la lista nominal, destacando que ninguna elección, ninguna casilla de las realizadas con urna electrónica fue impugnada, esto fue un récord electoral. Y con el propósito de continuar promoviendo en la niñez coahuilense una cultura de participación y al mismo tiempo

fomentar la libertad de expresión, de pensamiento y de conciencia, respecto a la importancia de participar en los procesos electorales, el día 23 de septiembre, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública de Coahuila y la colaboración de la Universidad Autónoma del Noreste, llevó a cabo la elección infantil denominada “Vivimos Democráticamente”, además de ser avalada por la UNICEF.

La colaboración de los ciudadanos fue fundamental en el desarrollo del proceso: más de 12 mil personas participaron como funcionarios de casilla; aunado a lo anterior, para garantizar un proceso limpio y transparente, 1397 personas fueron acreditadas como observadores electorales ante el IEPEC. Como estado innovador en materia electoral, Coahuila fue el centro de atención para los más de 600 periodistas acreditados, provenientes tanto de medios locales, estatales como nacionales. Es así como con la contribución de todos, se logró llevar a cabo una jornada electoral exitosa, que se convierte en un precedente nacional, y se favorece la construcción de la democracia en el país rumbo al 2006.¹⁸⁷

B. Innovación política y tecnológica.

Para el Lic. Juan Álvarez Moncada (secretario técnico del IEPEC) en el instituto existieron “Tres eventos importantes: La elección infantil, la instalación de urnas electrónicas y el cuatrienio del cargo municipal se observaron en las elecciones de gobernador, 35 diputaciones y 38 ayuntamientos en el estado de Coahuila, el 25 de septiembre de 2005.”¹⁸⁸

¹⁸⁷ Periódico Oficial del Estado de Coahuila. Lineamientos generales para la implementación del sistema de Votación Electrónica en el Estado de Coahuila 2005.

¹⁸⁸ IEPEC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila. www.iepec.gob.mx

En la elección infantil celebrada el día 23 de septiembre, participaron los alumnos de tercero de preescolar y de los seis grados de primaria; es de destacar que previo a la jornada electoral infantil, los maestros realizaron actividades encaminadas a familiarizar a los alumnos con la boleta electoral, y así estuvieran en condiciones de elegir la alternativa que a su juicio fuera la más representativa para vivir democráticamente. Los aspectos que contenía la boleta electoral fueron las siguientes: Conozco y hago valer mis derechos y obligaciones, tengo comunicación con mi familia, promuevo la paz como forma de vida, voy a la escuela para aprender, realizo actividades en equipo, comparto espacios para jugar y hacer deporte, ayudo con las tareas del hogar y atiendo las reglas en la escuela, en mi hogar y en la sociedad.

Con la elección infantil denominada Vivimos Democráticamente se realizó un ejercicio de carácter formativo, al fomentar en los niños y las niñas el juicio crítico y la toma de decisiones, además de motivar la participación de los alumnos coahuilenses en los procesos cívico-democráticos.

Lo novedoso de esta elección infantil fue el carácter vinculatorio con la elección constitucional; primero porque los alumnos entregaron a sus maestros el lunes siguiente a la jornada electoral un reporte con sus observaciones sobre la experiencia vivida al acompañar a sus padres o familiares, para tal efecto se diseñó un solo formato que se distribuyó entre los alumnos; segundo la oportunidad de vivir directamente la dinámica que se dio en torno a la votación y tercero esta acción contribuyó al incremento de la participación de los electores, ya que el alumno al tener una tarea pendiente instó a sus padres y familiares a que asistieran a emitir su voto.

Coahuila es un Estado que no se pudo sustraer a la Revolución Tecnológica, y para darle más certidumbre a los procesos electorales que se celebran de manera periódica, el Órgano Electoral encargado de esta labor, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, diseñó el prototipo de votación electrónica (urna electrónica) tomando como base elementos del modelo tradicional de votación, eliminando la utilización física de boletas y actas electorales, suprimiendo el recuento de las boletas depositadas en las urnas tradicionales, agilizando la entrega de resultados definitivos y reduciendo los costos financieros. Al menos estos fueron los objetivos planteados, esperemos el balance final, que seguramente nos permitirá tener un referente con el sistema tradicional.

La urnas electrónicas se instalaron en los municipios de Monclova, Piedras Negras, Saltillo y Torreón, en total 42 urnas electrónicas, donde los ciudadanos coahuilenses tuvieron la oportunidad participar, por primera ocasión, en la elección del gobernador, diputados y ayuntamientos a través de este instrumento tecnológico, la forma para operar este sistema de recepción y conteo del voto es simple, ya que su manejo es mediante el tacto, y además cuenta con elementos audiovisuales que guían al elector a través de pasos sencillos: El ciudadano muestra y entrega su credencial para votar al Presidente de la Mesa directiva de Casilla para que lo identifique, el Secretario Técnico de la Mesa, busca en la lista nominal de electores con fotografía el nombre del elector, una vez que ha sido localizado, el Presidente le entrega el código de acceso para electores, el elector pasa a la urna electrónica, toca la pantalla y sigue las instrucciones audiovisuales correspondientes.

Una vez que el elector realizó el procedimiento, regresa el código de acceso que utilizó al Secretario Técnico, éste anota la palabra votó en la lista nominal de electores con fotografía, marca la credencial para votar con fotografía en el apartado correspondiente,

regresa la credencial al ciudadano y finalmente impregna con el líquido indeleble el dedo pulgar derecho. Como característica de este sistema de votación electrónica es el manejo individualizado, es decir se diseña para ser utilizado en cada casilla sin tener ningún vínculo de comunicación con otras casillas, lo que garantiza que la recepción y cómputo de la votación sean únicos en cada casilla. Otra aportación de la urna electrónica es que permite que los electores conozcan no sólo los nombres de los candidatos y los partidos políticos que los postulan sino también su fotografía. Las ventajas más relevantes que ofrece este sistema son entre otras:

a. No existen errores ni omisiones en el llenado de las actas de apertura y cierre de las casillas.

b. No hay votos nulos.

c. Se omite el escrutinio de las boletas ya que el sistema lo realiza automáticamente.

d. La precisión y celeridad en la obtención de resultados en las casillas.

La urna electrónica beneficia directamente al funcionario de la Mesa Directiva de Casilla ya que simplifica sustancialmente su tarea el día de la jornada electoral. Sólo resta esperar los resultados de este ensayo y quién sabe, si en el futuro cercano todos los estados se involucren en esta revolución tecnológica. Otro aspecto a mencionar es la elección de los 38 ayuntamientos del Estado de Coahuila por un periodo de 4 años, hecho histórico que sienta el precedente en el ámbito electoral.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Al hacer un breve recuento de la evolución del sistema de cabildos o ayuntamientos y remontándonos al primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico. Este sistema que prevalece hasta nuestros días se encontró regulado desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1917, donde el constituyente aborda la elaboración del artículo 115, que trata de la organización y de los estados y los municipios, ahora bien en cuanto al periodo de gestión de los ayuntamientos se encontraron antecedentes en la ley electoral municipal de 1825 que establece “la elección de ayuntamientos se efectuará el primer domingo de diciembre de cada año”, la ley Electoral para Ayuntamientos de 1933 dispone “la elección de ayuntamientos se efectuará el primer domingo de diciembre de cada dos años”, la Ley Orgánica Municipal de 1942 instituye “los Ayuntamientos se integrarán por funcionarios de elección popular directa, que tomarán posesión a las veinticuatro horas del día treinta y uno de diciembre del año de la elección, siendo designados por un periodo de tres años periodo; a

Ahora bien, derivado de la reforma de fecha 13 de octubre de 2001 del artículo 158-k numeral III de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en el cual se establece que el Ayuntamiento se renovará en su totalidad cada cuatro años. Se espera que en las elecciones federales sea aplicado este sistema señalando que éste es el primer Estado de la República donde se implemento esta modalidad mostrando su efectividad y eficacia, denotando la base para que en futuros procesos electorales los mexicanos que radiquen en el extranjero puedan hacerlo bajo este sistema del voto electrónico.

Ahora sólo falta esperar si esta acción permitirá resolver los problemas a los que se enfrentan los ayuntamientos cada tres años tales como: la escasa planificación de sus políticas públicas, la incapacidad de generar proyectos de largo plazo que rebasen la inmediatez de los tres años de duración del periodo, la improvisación y discontinuidad de las políticas públicas.

La ampliación del periodo de gobierno necesariamente conlleva ciertos factores que se deben valorar: la diversidad de los calendarios electorales, en el sentido de que los comicios para elegir a los diputados será en el año 2008, para ayuntamientos en 2009 y la elección de gobernador y diputados en el 2011, entonces las legislaturas locales dejarían de concurrir con la elección de los gobiernos municipales, así como el costo de las elecciones, por su despliegue técnico y operativo, sumado a la proliferación de campañas políticas electorales.

partir de esa fecha la totalidad de las leyes orgánicas municipales establecen periodos de duración de tres años. En la Constitución Política Federal vigente no se encuentra una disposición explícita al respecto.

1. La Urna Electrónica

El ejemplo de la elección constitucional del Estado de Coahuila donde se utilizaron urnas electrónicas fue innovador. El proyecto de la urna electrónica nació del estudio de sistemas implementados en Francia, Alemania, India y Brasil, donde el voto electrónico es una realidad desde hace años. Como ya se ha mencionado muchos países la han integrado a sus procesos. El método de votación electrónica desarrollado por la dirección de informática del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPCC), es una combinación del sistema tradicional de votación con innovaciones tecnológicas, que tiene por objeto la automatización del proceso de recepción del voto para simplificar las tareas de la jornada electoral

En Coahuila se utilizaron 40 urnas electrónicas distribuidas en cuatro municipios: Saltillo 14 urnas, Torreón 18 urnas, Monclova 5 urnas y Piedras Negras 3 urnas, en donde la lista nominal fue de poco más de 24 mil votantes. En este precedente histórico, votaron en 13,332 ciudadanos, con un 55 por ciento de participación de la lista nominal. Como antecedente también se tiene la propuesta del 27 de marzo de 2003 cuando se presentó formalmente ante autoridades, Federales, estatales, representantes de organismos electorales y la sociedad coahuilense en general, el proyecto de votación electrónica en un evento que tuvo como propósito dar a conocer el primer prototipo de urna electrónica único en el país.

El resultado de esta presentación y tomando en cuenta los beneficios que provee un sistema de esta naturaleza, este organismo estatal electoral intervino en la realización de diversos procesos electorales con carácter vinculatorio en distintos ámbitos, tales como los universitarios y partidistas, lo que a lo largo de dos años le ha proporcionado la experiencia

para la inclusión de la votación electrónica en procesos electorales constitucionales. De esta manera, el Instituto apegado a los principios constitucionales que rigen su actuación, llevo a cabo diversas actividades en el período comprendido de 2003 - 2005, con su sistema de votación electrónica entre las cuales destacan las siguientes:

Elección Interna para elegir al Candidato a Gobernador del Partido Acción Nacional en el estado de Coahuila, en 28 municipios, como lo fueron Allende, Morelos, Nava, Villa Unión, Zaragoza, Acuña, Piedras Negras, Múzquiz, Sabinas, San Juan de Sabinas, Candela, Castaños, Cuatro Ciénegas, La Madrid, Nadadores, San buenaventura, Frontera, Monclova, Viesca, Francisco. I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón, Arteaga, General Cepeda, Parras, Ramos Arizpe y Saltillo.

Elecciones internas para elegir a los Candidatos a Diputados Locales y de Mayoría Relativa del Partido Acción Nacional, en los siguientes distritos: II, III y IV en el municipio de Saltillo, VIII, IX, X Y XI de Torreón, XIV del municipio de Frontera y XV Y XVI de Monclova, así como también para la elección de Candidatos a Presidentes Municipales en los municipios de: Frontera, Monclova, Saltillo y Torreón. Estas elecciones del Partido Acción Nacional se realizaron en los procesos internos del proceso electoral 2005.

C. Otros casos de Votación electrónica en México

Fuera de Coahuila, el IEPCC ha realizado procesos con Urna electrónica. Por ejemplo:

a. Elecciones de órganos de gobierno de la Universidad de Guadalajara en tres centros universitarios y dos escuelas de educación media superior de esa casa de estudios.

b. Elecciones de ayuntamientos juveniles en los municipios de Tuxtla Gutiérrez, Tapachula y San Cristóbal de las Casas en el Estado de Chiapas.

c. Elecciones infantiles de manera conjunta con el Instituto Electoral de Chihuahua en diecisiete municipios de esa entidad federativa, para este ejercicio, se adecuó el software en español y los dos dialectos en tarahumara.

d. Elecciones de asociaciones estudiantiles de las carreras de Ingeniería Industrial y de Sistemas, Contaduría Pública y Finanzas y Licenciatura en Agronegocios y de la Federación de Estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

e. Elecciones de Consejeros Nacionales y Estatales del Comité Ejecutivo Estatal de Nuevo León del Partido Acción Nacional.

f. Elecciones de asociaciones estudiantiles y consejeros universitarios en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro.

g. Consulta ciudadana en materia de transparencia en Coahuila.

h. Elecciones de Directores y miembros de Consejos Directivos de facultades y escuelas de la Universidad Autónoma de Coahuila: Odontología, Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, Escuela de Música, Escuela de Bachilleres Mariano Narváez, Economía.

i. Elecciones de la asociación de estudiantes del Colegio María Álvarez de Rodríguez, del municipio de Saltillo, Coah.

j. Elecciones de la asociación estudiantil de la Escuela Secundaria Técnica Rural del Ejido La Concha en el municipio de Torreón, Coah.

k. Elección de Presidente del Comité Directivo Municipal de Saltillo del Partido Acción Nacional.

l. Jornadas cívicas infantiles en los ejidos de San Antonio de las Alazanas, Huachichil, El Tunal, Jamé, Escobedo, Sierra Hermosa y Artesillas del municipio de Arteaga, Coah.

m. Elección infantil denominada “Vivimos Democráticamente” en el municipio de Saltillo, Coah.

Los resultados arrojados en los procesos antes referidos con la votación electrónica se han traducido en la actual gestión de directivos, órganos de gobierno y dirigencias partidistas, lo que ha contribuido en la socialización y confianza de este sistema de votación, permitiendo con ello adquirir al Instituto un amplio bagaje de conocimientos y experiencias, dada su participación en la preparación, capacitación, desarrollo e implementación de la votación electrónica en diversos procesos electorales.

En este marco de votación digital, en coordinación con el Observatorio del Voto Electrónico Europeo, realizamos en el mes de mayo de este año, en la ciudad de Torreón, el Tercer Coloquio Internacional sobre Votación Electrónica, allí se analizaron las experiencias sobre la utilización del voto electrónico y la participación ciudadana mediante el uso de la tecnología informática, participaron conferencistas de Japón, Finlandia, Costa Rica, España y el país Vasco, además de empresas internacionales dedicadas al desarrollo de tecnologías de voto telemático.

Fue en diciembre de 2004 cuando se formó la Comisión para la Implementación de Votación Electrónica en el Proceso Electoral 2005, posteriormente, fueron agendadas reuniones de trabajo con las áreas de Sistemas, Jurídico, Organización y Capacitación Electoral y el departamento Administrativo, con la finalidad de plantear cada uno sus

consideraciones; en los meses de enero y febrero se realizaron diez reuniones de trabajo con todos y cada uno de los representantes de los diferentes partidos políticos, en donde se elaboró el documento definitivo que se aprobó en el mes de marzo del presente año para la implementación de la votación electrónica en el presente proceso electoral en dos vías, jurídica y técnica, en la jurídica.

La implementación de la votación electrónica en Coahuila se llevó a cabo con fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Coahuila y el 171 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila a través de los Lineamientos Generales para la Implementación del Sistema de Votación Electrónica. Y su operación técnica como característica principal es su manejo individualizado, diseñado para utilizarse en cada casilla sin tener ningún vínculo de comunicación con otras casillas, lo que garantiza que la recepción y cómputo de la votación sean únicos en cada una de éstas.

Para acceder al sistema se utiliza una tarjeta especial, tiene un código de acceso, que es generado aleatoriamente y codificado con un esquema de seguridad que no permite descifrar la información contenida en ella. Está diseñada para utilizarse en una casilla determinada y por una sola ocasión.

Con la urna electrónica se agiliza la entrega de resultados definitivos y reduce considerablemente costos financieros, obteniendo mayor certeza en los resultados de la votación. Con la votación electrónica se pretende dar mayor confianza al elector, acelerar los procesos y garantizar la absoluta transparencia y certidumbre en cada voto expresado. El sistema de recepción del voto (urna electrónica) está dotado de una pantalla sensible al tacto

que permite al elector, una vez verificado el código de acceso correspondiente, acceder a la boleta virtual para que se realice con mayor seguridad y certeza la elección de su preferencia.

El software desarrollado permite que los electores conozcan no sólo los nombres de los candidatos y los partidos que los postulan sino también su fotografía; existiendo la posibilidad de incluir cualquier tipo de información que la autoridad electoral estime pertinente. Una vez que se realiza la selección, el sistema emite un comprobante impreso y almacena la información, la cual queda resguardada en cuatro diferentes formas auditables que imposibilita el fraude electrónico. Al cierre de la casilla, la urna electrónica efectúa el cómputo de los votos automáticamente e imprime el acta de la jornada electoral, la cual junto con el medio magnético removible, se remite al comité electoral correspondiente para que este transmita los resultados al centro de cómputo estatal.

El sistema ofrece además la garantía de inviolabilidad, ya que únicamente se podrá operar mediante dos códigos especiales, uno para la apertura y otro para el cierre, los cuales estarán en poder del presidente de la mesa directiva de casilla.

En su búsqueda de una solución para hacer factible el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. El otorgamiento del derecho al sufragio para los ciudadanos mexicanos que se encuentran en territorio extranjero ha sido una demanda planteada desde hace varias décadas, tanto por organizaciones nacionales como de mexicanos en el extranjero, de tal manera que el voto electrónico sería también la culminación de un proceso democrático de larga data que en México. Fuera de las condiciones de carácter técnico, cualquier otra resulta inadmisible o incompatible con la

universalidad del sufragio, que hoy constituye una conquista irrenunciable de los Estados democráticos.¹⁹⁰

La condición de voto libre se presenta cuando no está sujeto a presión intimidación o coacción alguna.¹⁹¹ El voto es secreto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad. El principio del voto secreto se opone a la emisión pública o abierta del voto así como el voto al dictado, por aclamación o por mano alzada.¹⁹² El voto directo es aquel en el que el elector se pronuncia por la persona que ha de representarle en la Cámara legislativa, mientras que en el indirecto presupone la elección de un compromisario que, en un momento ulterior habrá de proceder a realizar la elección definitiva.¹⁹³ Se puede afirmar que la adición del COFIPE a las calidades reconocidas constitucionalmente al voto en el sentido de que es personal e intransferible subraya su característica de ser personalísimo, por lo que solo el titular del mismo puede ejercerlo, sin que se admita posibilidad alguna de representación para su emisión, ya sea con o sin la voluntad del titular.¹⁹⁴

Capítulo XI. Comportamiento del e-votomex

Partiendo de la base en que la decisión de abrir el voto sólo para la elección Presidencial (decisión que en sí misma, al restringirse solamente a esa elección, conlleva ya una diferenciación respecto del voto en territorio nacional), implica la renuncia a la

¹⁹⁰ Arnaldo Alcubilla, Enrique. Diccionario Electoral, CAPEL, México, 2003, pág. 1208.

¹⁹¹ Boja, Rodrigo, Enciclopedia, tomo II, pág. 1324.

¹⁹² ídem. págs. 1245 y 1246.

¹⁹³ ídem. pág. 1249

¹⁹⁴ Franco, Fernando. pág. 13

aplicación cabal de las definiciones y principios constitucionales y legales establecidos constitucionalmente en México, por lo que debe reformarse esta limitante.

Desde el punto de vista jurídico, los procesos electorales en el extranjero, aún no siguen del todo los principios de territorialidad, es excluyente y no contempla los Derechos Humanos de Cuarto Nivel, que garantice el acceso al sufragio por la vía electrónica. En cuanto a las experiencias de otros países pueden ser muy enriquecedoras en lo operativo, pero siempre habrá de tener presente que nuestras elecciones están sujetas a normas jurídicas internas que condicionan su organización, desarrollo y vigilancia en el extranjero y por tanto la cobertura y regulación en el ejercicio de la función estatal electoral ahora limitado debe conducir a realizar acuerdos internacionales.

Sin embargo, conforme a lo señalado es evidente que el esquema o modalidad tecnológica que el IFE adopte tarde o temprano para futuros procesos electorales será independiente de la calidad del voto de ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero pues no se debe descartar la posibilidad del voto electrónico a distancia sea producto de un cúmulo de información.

Y aunque exista el riesgo de una posible dilución significativa en el alcance y efecto de varios de los principios fundamentales que establece la Constitución para las elecciones en sí mismas. El ejercicio de la función electoral del IFE debe actualizarse y ampliar su contenido, cobertura y filosofía.

La tesis de que al abrirse el voto de mexicanos en el extranjero se perdería certeza, objetividad, imparcialidad y sobre todo la independencia, no tiene fundamento científico

comprobable. En cambio, si se reduce la percepción de legalidad, no es por el votante sino por el proceso mismo de los partidos políticos y las instituciones involucradas, es decir la corrupción, financiamiento de campañas o intervención de los grupos-poder.

De igual forma, el cuestionamiento de que si la doble nacionalidad anula el derecho al voto ciudadano queda en duda por el principio de extraterritorialidad. Se justifica por la reforma del voto a distancia porque en las elecciones presidenciales del 2006 votaron desde el extranjero 32,632 mexicanos, pese a que se habían inscrito 40,876 paisanos, de acuerdo con el IFE. Las solicitudes entonces recibidas posteriormente al proceso aumentaron en un 8%, a pesar de que el 2006 fue cuando se aplicó por primera vez el modelo de voto en el extranjero.

En comparación, en las elecciones del 2012 el IFE recibió más de 39 mil votos del extranjero. Y se incrementaron a casi 60 mil solicitudes de connacionales en el extranjero que decidieron sufragar en estas elecciones presidenciales. De las cuales la mayoría calificaron para votar, es decir 59 mil 115, pero el IFE finalmente se decidió aceptar 40 mil 714 de los sufragios enviados por los mexicanos en 91 países, de acuerdo con el reporte de la página oficial el sábado 30 de junio del 2012.¹⁹⁵

¹⁹⁵ El Universal de la Ciudad de México. Redacción: Los países donde hubo mayor participación mexicana fue en Estados Unidos con 45 mil 478 solicitudes, de los casi 6 millones de inmigrantes con documentos, de acuerdo con Pew Research; Canadá, 2 mil 806, y España con 2 mil 345. Siendo estas cifras el número de solicitudes de inscripción remitidas en el periodo establecido, el cual venció el 15 de enero de 2012 y concluyó la recepción de votos de los connacionales, cuya participación se tenía prevista en 105 países, para elegir Presidente. . Domingo 01 de julio de 2012.

Al respecto no se tienen datos del tipo de votante, sus características, perfil económico, etc. además, el presupuesto que el IFE destina para que esta mecánica pueda efectuarse es de más de 203 millones de pesos, mucho menor que hace seis años de 270 millones. De tal manera que las votaciones en México continúan siendo las más caras del Mundo y se calcula, según datos del mismo IFE, que cada voto tiene un costo poco más de 5 mil 200 pesos, si se contabilizan los sobres voto recibidos publicados hasta este sábado en el sitio oficial www.votoextranjero.mx

Los votantes mexicanos enviaron una solicitud con sus documentos, entre ellos la credencial de elector vigente expedida en territorio mexicano, antes del 15 de enero, para recibir el Paquete Electoral Postal (PEP) entre el 16 de abril y 20 de mayo y así poder sufragar por su candidato presidencial. Finalmente su voto tendría que llegar antes de las 8 de la mañana de este sábado para ser contabilizado.

El IFE puso a disposición números telefónicos gratuitos, así como cuentas en Redes Sociales para que los mexicanos pudieran comunicarse y hacer cualquier observación durante este proceso.

Algunas de las quejas que predominaban eran:

- a. lo “largo y engorroso” de la solicitud para poder sufragar.
- b. La necesidad de comprobar su identidad con la credencial para votar únicamente, la cual sólo pueden tramitar en territorio mexicano.
- c. Además de que algunos apuntaban que pese a realizar sus solicitudes a tiempo en el PEP, no lo recibieron o tardó demasiado y no alcanzaron a votar.

Se propone trabajar en esta propuesta para el 2018, el IFE debe bajar los costos del voto, hacer una seria reflexión para emitir una iniciativa de ley que modifique el COFIPE para facilitar este proceso y tener un mayor número de votantes de mexicanos en el extranjero. Uno de los puntos principales que proponemos es que cada mexicano que resida en el extranjero y que pueda comprobar debidamente su origen, pueda tramitar su credencial de identificación a distancia sin tener que viajar a México.

A. ¿Quiénes y por quién votaron los mexicanos en el extranjero?

El Voto extranjero, según el IFE dio a conocer que se recibieron 40,714 sufragios que enviaron los mexicanos residentes en el extranjero, esto como parte de su programa electoral "Voto Extranjero". El Instituto aseguró que el escrutinio y cómputo de los votos, se realizó conforme a los procedimientos que marca la ley, por lo que las 209 mesas de escrutinio y cómputo instaladas en la sede del Local Único que se ubicó en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (campus Ciudad de México), estuvieron integradas por un presidente, un secretario y dos escrutadores, fungiendo como funcionarios un total de 795 ciudadanos, que fueron debidamente capacitados.

Los resultados que arrojó el sistema de escrutinio y cómputo de los votos emitidos por mexicanos en el extranjero, otorgaron a la candidata del Partido Acción Nacional (PAN), Josefina Vázquez Mota, una votación de 17,169. El candidato de la coalición Compromiso por México, Enrique Peña Nieto, recibió 6,359 votos. El candidato de la coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo 15,878 votos. Mientras que el candidato del Partido Nueva Alianza (Panal), Gabriel Quadri de la Torre, logró 829 votos.

Los votos para candidatos no registrados fueron de 75 sufragios y 404 votos nulos. Durante el desarrollo del conteo del voto extranjero, estuvieron presentes en las mesas de escrutinio y cómputo un total de 268 representantes de partidos políticos, así como de 34 observadores electorales. Conforme a los datos anteriores se desprenden tres lecturas (subjetivas si se quiere).

La primera cifra de 17 169 que marca la preferencia por la Señora Josefina se deba a que la mayoría de los votantes fueron mujeres que veían la posibilidad de una verdadera transformación radical de género, la influencia política de un grupo de liberación femenil y continuidad en la guerra contra el Crimen Organizado.

Segunda cifra de 15 878 se deba a los votantes hombres quienes percibieron en Andrés Manuel López Obrador un cambio a fondo de la clase política bajo el sustento de que la crisis es por la corrupción desmedida. La necesidad de una nueva repartición de la riqueza, controlar e incorporar los distintos grupos marginados y consecuentemente incrementar la participación ciudadana.

La tercera cifra de 6 359 para Enrique Peña Nieto, su análisis tiene dos vertientes la primera, corresponde a personas mayores que de una u otra forma se habían beneficiado en algún momento del partido y tenían antecedentes históricos de fidelidad. La segunda al voto subjetivo de las damas jóvenes que ven en la figura de este candidato la proyección de un personaje de televisión casado con una artista y sin importar las críticas vive un drama en que lo jóvenes se sienten identificados.

B. Las Encuestas

Cada vez las elecciones son más mediáticas, virtuales y la campaña para presidente hoy cobro aspectos relevantes como la manifestación de opiniones a través de las redes sociales que rebasó con mucho las expectativas y es un tema vigente, que merece un estudio aparte.

Por otro lado, el fenómeno de las encuestadoras fantasma que aparecen y desaparecen de la noche a la mañana dejando rastros de cifras que otras retoman y procesan tuvo un efecto directo e influyó en las opiniones a pesar de que la percepción de la calle fuese distinta. Las falsas encuestadoras no tienen nombre, surgen, venden su producto y no hay responsabilidad social, ni direcciones físicas dónde se les pueda ubicar y carecen también de una estructura metodológica en los resultados de los supuestos muestreos que realizan. Son artificios que fueron utilizados por algunas agencias ya establecidas y actores para divulgar resultados que probablemente no han tenido medición alguna y son simplemente dictados para tratar de influir en la preferencia del electorado.

Al menos, en un registro aproximado que hicimos tenemos que aparecieron más de 100 encuestadoras fantasma. Una docena de éstas se sostuvieron y operaron durante la campaña en favor de un candidato y partido. Pero cuando mucho cinco con el fin de influir en la intención del voto se sostuvieron como empresas líderes en estudios de opinión.

La Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AMAI) identificó su forma de operar. Se comprobó que enviaban a los medios de comunicación muestreos falsos que dan ventaja a uno u otro candidato, a cambio recibía jugosas ganancias o pagaban en inserciones completas de periódicos. Además, hacían circular las falsas tendencias por internet con fines propagandísticos y realizaban envíos masivos de correos electrónicos. Encuestadoras acreditadas aseguran que en distintos

momentos éstos operadores piratas de la política jugaron un papel importante utilizado a empresas inexistentes como Argua, Tecnomanager, Consultores del Golfo, Etiquet and Company, Fisher's, People's Opinion, Quantum, Verasis Studio, Milotv, Endoscopia y ABCD News, Milenio, Excelsior, El Universal, Reforma, El Financiero, para marcar o al menos dejar constancia de su actuación en el próximo rumbo histórico del país. Financiero: Si se compara el mínimo de PN contra el máximo de AMLO, se interpreta como un empate técnico entre ambos. 12 de junio del 2012

Nacional. Reforma. JVM 1er lugar después del debate. 11 de junio 2012

Covarrubias y asociados. Elecciones presidenciales 2012.

El Universal: Peña consolida su ventaja a unos días de la elección. 27 junio 2012-08-02

Excelsior: Enrique Peña Nieto aventaja con 16 puntos. 27 de junio 2012-08-02

MILENIOGEO/ISA. Peña Nieto puntero. 27 enero del 2012

Cintya, Ana Pula. Unonoticias. consultado el 14 de mayo del 2012-08-02

<http://www.elmenospeor.com> Zatarain de Lozada Jesús. Resultados producto del proceso estadístico del 3 abril del 2012. Consultado el 5 de abril del mismo.

<http://univisiondallas.univision.com/encuestas/2012>

<http://www.el5santuario.org/2012/encuestas>

<http://www.elimparcial.com/encuestas>

Encuesta filtrada del SNTE y del PANAL, pone arriba 37% a Peña 31% . Tamaulipas en la Red. Consultado 05 de mayo del 2012-08-02

Mansilla R. Larrea Si fuera twitter estas serían las preferencias electorales. Actualizado minuto a minuto. La Jornada. Consultado 23 de mayo del 2012

Encuesta nacional independiente. AMLO 49%, Peña 26%, Josefina 18%, Cuadri 5%.

Revista EMET. Consultada el 28 de mayo del 2012

<http://www.blogdeizquierda.com/2012/06/amlo-gana-epn-por7-encuesta delsnste.html>

Encuesta del grupo de especialistas egresados universitarios de la UNAM, U. Harvard y la Universidad Autónoma de Guadalajara. Elecciones del 2012mexico.com. Consultada el 27 de junio del 2012 al 1 de julio del mismo.

IFE. Qué ley respalda tu derecho a votar. Consulta 12 de mayo del 2012. Reforma electoral del 2005 permitió por primera vez, que los ciudadanos que residen en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto. Este derecho quedó estipulado en el libro sexto del COFIPE denominado como el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Art. 313 al 339. En dicho libro se establecen los requisitos, procedimientos y atribuciones que deben realizar las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos mexicanos para poder emitir su voto desde cualquier parte del mundo.

La Secretaría de Gobernación 14 de febrero del 2008. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE. México, D.F. Diario Oficial de la Federación. Consultado el 12 de mayo del 2012.

Instituto Federal Electoral Lista Nominal de mexicanos residentes en el extranjero. Consultado el 27 de mayo del 2012. Es la lista nominal oficial del IFE que contiene los nombres de las personas que entre el 1º de octubre del 2011 y 15 de enero del 2012 enviaron su suscripción para votar desde el extranjero y esta se declaró como procedente.

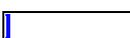
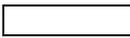
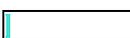
www.Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

<http://Institufederalelectoral.gob.mx>

Wikimedia Commons// Elecciones Federales en México 2012

Otras agencias que aparecieron Mitofsky, Grupo Impacto Inteligente, María de las Heras, Parametría, Everdy Mejía, Buendía & Laredo, Notimex, Sara Pantoja, Inteligente 360°, SPD noticias. Todas empleadas por uno u otro medio de comunicación al cual apostaban la fidelidad de sus datos.

C. Elecciones 2012. Resultados por candidato en México

Partido / Coalición	Candidato	Votos	Porcentaje
 Compromiso por México (PRI, PVEM)	 Enrique Peña Nieto	18,727,398	 38.15%
 Movimiento Progresista (PRD, Movimiento Ciudadano)	PT,  Andrés Manuel López Obrador	15,535,117	 31.64%
 Partido Acción Nacional	 Josefina Vázquez Mota	12,473,106	 25.40%
 Nueva Alianza	 Gabriel Quadri de la Torre	1,129,108	 02.30%
 No Registrados		31,660	 00.06%
 Nulos		1,191,057	 02.42%
Total		49,087,446	 100.00%

Fuente: PREP - Resultados preliminares a nivel nacional - Corte a las 20:00 horas (UTC-5), lunes 2 de julio de 2012

D. Votación de Mexicanos radicados en el extranjero

Partido / Coalición	Candidato	Votos	Porcentaje
 Partido Acción Nacional	 Josefina Vázquez Mota	17,169	 38.15%
 Movimiento Progresista (PRD, PT, Movimiento Ciudadano)	 Andrés Manuel López Obrador	15,878	 31.64%
 Compromiso por México. PRI, PVEM	 Enrique Peña Nieto	6,400	 25.40%
 Nueva Alianza	 Gabriel Quadri de la Torre		 02.30%
 No Registrados			 00.06%
 Nulos			 02.42%
Total		39,547	 100.00%

Fuente: **PREP - Resultados preliminares a nivel nacional - Corte a las 20:00 horas (UTC-5), lunes 2 de julio de 2012**

E. Procedimiento para el Voto desde el extranjero



El procedimiento para votar desde el extranjero, es (ver anexo: solicitud al IFE), Boleta electoral para las elecciones federales de 2012 (ya marcada), junto con otros elementos del paquete electoral postal.

La elecciones federales de 2012 fueron las segundas de México en las que se permitió el voto a distancia para las personas residentes en el extranjero (a través del voto por correo), en conformidad con los artículos 313 al 339 del COFIPE. La Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero se formó con las personas que lo solicitaron al IFE entre el 1 de octubre de 2011 y el 15 de enero de 2012, y fue aprobada de manera definitiva el 15 de mayo de 2012 con 59.051 solicitudes procedentes. Las boletas electorales fueron enviadas al extranjero del 16 de abril al 20 de mayo de 2012.

La jornada electoral inició oficialmente el 1 de julio cerca de las 7 horas con una ceremonia cívica en la sede del IFE en el Distrito Federal, donde se izó la bandera y se entonó el himno nacional en presencia del Consejero Presidente Leonardo Valdés Zurita y otros consejeros. Las casillas se abrieron una hora después en la zona centro del país, dos en la montaña y tres en el Pacífico; esto debido a la diferencia de horarios que dividen al país.

Los mexicanos que viven en Estados Unidos enfrentan una extraña paradoja: su aportación a la economía de los dos países es de gran magnitud pero carecen de derechos políticos en ambas naciones. Por ejemplo, se han convertido en la principal fuente de divisas a través del envío de remesas (14 mil millones de dólares en 2003) y por el otro lado el desarrollo de estados como California seña impensable al margen de la inmigración mexicana. Sin embargo, en el plano político no existe ningún tipo de correspondencia. Se estima que casi nueve millones (10 para otras fuentes) de personas nacidas en México viven en Estados Unidos; de ellos tres millones son indocumentados y por lo mismo carecen de derechos para participar nombrando representantes o influyendo en la vida política de su país de residencia. Sin embargo, de los seis millones que tienen un estatus de residentes legales, sólo un mínimo porcentaje ha obtenido la ciudadanía estadounidense y por lo mismo tiene derechos plenos para votar y ser votado.

Así, la brecha entre la contribución económica que hacen a ambas economías y la participación política real de los migrantes ha ido creciendo. El problema para el voto de los migrantes es que tanto los líderes de organizaciones comunitarias como los partidos políticos mexicanos y la mayoría de los intelectuales hacen todo lo posible para que continúen en la marginalidad. Siguen pensando y reivindicando que la única participación posible es en elecciones mexicanas. Se olvidan que la mayoría de migrantes son residentes permanentes en Estados Unidos y que deben luchar por sus derechos ahí donde viven. La vía es a través de la naturalización y la obtención de la ciudadanía estadounidense.

Existe una noción de México que permanente se transforma, ante el debate si la ley anti migratoria concede la ciudadanía, la permanencia de trabajo o la legalización, se piensa que los connacionales no deberían acceder al voto, bajo el argumento de que su voto atentaría contra nuestra soberanía y democracia. Quien no esté gobernado por las leyes ni sujeto a las decisiones de los representantes electos no tiene ningún fundamento democrático para exigir derechos políticos. De lo contrario, si algunos participaran en la elaboración de las reglas sin estar obligados a ellas ejercerían un dominio sobre el resto que rompería claramente con la lógica de la democracia. Hay la reivindicación del principio fundamental de toda democracia: el autogobierno colectivo, donde un grupo de iguales gobiernan y son gobernados a la vez. Esto conduce, invariablemente, a la idea de que debemos elegir a las autoridades que habrán de goberarnos; elegir para que gobiernen a otros seña despotismo. Es el mismo principio que se sigue para elecciones estatales: quienes residen en Coahuila no votan en las elecciones de Puebla y viceversa. No se puede ignorar que en la discusión de países democráticos como Canadá, Australia y Gran Bretaña los ciudadanos que emigran pierden su derecho a votar en elecciones nacionales, después de cinco, seis y 15 años, respectivamente.

La noción de ciudadanía se encuentra a debate. El fenómeno migratorio obliga a pensar la forma en cómo los ciudadanos deberán de participar en los procesos electorales (espacio primario del ejercicio del derecho y de las obligaciones ciudadanas). Nadie pone en duda que los inmigrantes permanentes deben poder participar en los procesos políticos del país receptor. La demanda de la extensión de sus derechos políticos representa una reivindicación plenamente justificada. Incluso, en algunos países es posible para los inmigrantes temporales votar en elecciones locales. El problema radica en quienes han emigrado de manera definitiva o permanente y deciden ejercer su voto de manera extraterritorial. Para algunos hace parte de una ciudadanía transnacional; para otros se trata de votos antidemocráticos en virtud de que elegirán a quienes no habrán de gobernarlos. Cuando el fenómeno adquiere la magnitud de la migración mexicana hacia Estados Unidos al parecer los modelos teóricos resultan inapropiados. Los cuestionamientos provienen de ambos campos y se entrelazan con las concepciones de globalización, Estado-nacional, ciudadanía binacional, soberanía, democracia y despotismo.

CAPITULO XII. Propuesta del Voto por internet para votar desde el extranjero

El Dr. Julio Téllez Valdés afirma que “el avance de la tecnología informática indudablemente ha producido cambios sociales y del entorno, con la llegada de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, sobre todo de Internet, que ha potencializado el flujo de información a niveles impresionantes, de los que aún no sabemos su límite, y que ha tocado (y en ocasiones trastocado) la vida entera de las personas. Este problema merece ser atendido por el derecho.”¹⁹⁶

¹⁹⁶ Téllez Valdés, Julio. El Voto Electrónico. Temas selectos de derecho electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2010. Página 9.

La democracia es otro de los campos al que dicha revolución ha impactado a través de los medios electrónicos, en su elemento fundamental como mecanismo de expresión de la voluntad ciudadana, convergiendo en lo que se ha denominado “voto electrónico”.

Desde la perspectiva de la sociedad de la información y el conocimiento, la democracia se transforma, los derechos políticos se trastocan, los procesos electorales se envuelven en el flujo de información, y la toma de decisiones se facilita; y así todo concurre, para considerar la inserción del voto electrónico.

Se pudiera pensar que el voto electrónico es un tema novedoso y actual; sin embargo, debemos recordar que esta forma de manifestación de la voluntad ciudadana ya existía en el siglo pasado. Al contrario de lo que pudiera pensarse, el sistema de votación electrónica o voto electrónico, como toda esta estructura técnica, humana y legal aplicada a cualquier elección de carácter público o privado, no es un acontecimiento reciente, ya sea en cualquiera de los ámbitos que intervienen en esta nueva modalidad: 1) el técnico o referente a la tecnología que ha sido empleada, y 2) en lo legal o facultad que establece el sistema jurídico de un Estado para permitir el uso de tecnología para hacer valer el derecho al sufragio a través del uso de la tecnología.

A. Antecedentes tecnológicos

En el siglo XIX surgieron propuestas para hacer de las elecciones algo más eficiente y teóricamente seguro, con el uso de tecnologías de votación automatizada. Así, los inventores comenzaron a buscar diversas maneras de contener fraudes electorales, facilitar la selección

del votante y el conteo de los votos.

Fue Thomas Alva Edison, derivado de su experiencia en la telegrafía y conocimientos de electricidad, el primero en patentar un invento grabador de votos electrónicamente sufragados que establecía un registro electrográfico de votos.¹⁹⁷ Tiempo después, en 1891, se desarrolló en Nueva York una máquina automática para recibir el voto público denominada “cabina automática de Myers”.¹⁹⁸ Y en 1892, en la ciudad de Lockport, Nueva York, se utilizó oficialmente por primera vez una máquina de votación automática.¹⁹⁹

Además, se mencionó una clasificación de tecnología que ha sido creada para este fin, misma que se clasifica de la primera a la octava generación. Entre esa tecnología podemos mencionar la registradora electrográfica de Edison, la cabina automática de Mayers de 1890; las máquinas de perforación de Hollerith de 1930, y las nuevas, que surgen con el desarrollo de las TIC, internet y dispositivos móviles.

1. Antecedentes legislativos en México

En materia legislativa tampoco es algo nuevo, como se cree, ya que los sistemas de votación electrónica se han utilizado en el mundo desde los años sesenta. En Estados Unidos, Canadá, Australia y en algunos países europeos, como Suiza y Francia, para elecciones privadas de los miembros del consejo de administración o de dirección de las

¹⁹⁷ La primera patente de una máquina diseñada para receptor algún tipo de votación fue otorgada a Thomas Alva Edison el 1o. de junio de 1869, cuando él tenía 21 años de edad, según la patente 90,646, asignada por la Oficina de Patentes de los Estados Unidos de Norteamérica, denominándola como Registro de Voto Electrográfico.

¹⁹⁸ Posteriormente, las máquinas automáticas de votación fueron manufacturadas en Jamestown, Nueva York, a través de AVM Corp. Hasta 1983 Automatic Voting Machine Corporation, con sede en la misma ciudad desde la fabricación de las primeras “máquinas de palanca”; la fábrica continuó en funcionamiento.

¹⁹⁹ Federal Election Commission, United States of America, Information about mechanical lever machines. http://www.eac.gov/clearinghouse/docs/glossaryspanish-to-english.pdf/attachment_download/file, página, formato pdf, página 40, consultada en noviembre de 2008

empresas, se ha venido utilizando el sistema de voto electrónico con relativo éxito.

En México, el actuar legislativo en temas de vanguardia es muchas veces tardío, pero sorpresivamente en esta materia el siglo XIX se constituye como punto de partida de la regulación de las nuevas tecnologías en materia electoral, que se vieron reflejadas un siglo más tarde en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, referida por múltiples autores como “Ley Madero”, donde se permitía, según su artículo 31, el uso de las máquinas automáticas de votación.²⁰⁰ Posteriormente, en el XXVII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, cuando aprobó la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 1o. de julio de 1918, “Ley Carranza”, que en el artículo 58 evidencia la importancia del tránsito de un sistema de voto tradicional a la utilización de medios mecánicos o automáticos para sufragar.²⁰¹ El voto electrónico también tuvo vigencia en la leyes electorales de 1946, 1951, 1973, en los artículos 76, 86 y 140, respectivamente, así como en el artículo 188 de la Ley

²⁰⁰ Este primer referente en la legislación electoral mexicana sobre dispositivos automáticos de votación estuvo plasmado en el artículo 31 de la citada legislación. Prida, Ramón, *La Nueva Ley Electoral. Observaciones sobre la Ley de 19 de diciembre de 1911*, México, Imprenta Universal de Andrés Sánchez Juárez, 1912. pp. 3 y ss.; Valenzuela, Georgette, José, *La legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992, y Vizcarra, Ruiz Alejandra, *El proceso de democratización en México, 1812-2000*, Publicado por Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2002, p. 67.

²⁰¹ “Artículo 58. La votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas, siempre que llenen los requisitos siguientes:

I. Que pueda colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres de los candidatos propuestos;

II. Que automáticamente marque el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga;

III. Que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por alguno no registrado;

IV. Que pueda conservarse el secreto del voto;

V. Que el registro total señalado automáticamente sea visible e igual a las sumas parciales de los votos obtenidos por cada candidato;

VI. Que los electores de la sección respectiva conozcan su manejo”.

Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales,²⁰² de 1977.

En las últimas décadas, el Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987 canceló la posibilidad de utilizar insumos tecnológicos para recibir la votación en procesos electorales federales, concluyendo así una primera etapa de cancelación sobre el tema. Como último dato se puede observar cómo el debate sobre la utilización del voto electrónico está de moda y sigue discutiéndose y analizándose su viabilidad, a pesar de pruebas piloto, ensayos y casos de éxito en otros lugares del mundo, y también en nuestro país en elecciones locales.

Como resultado del devenir legislativo en materia de la aplicación de medios electrónicos fueron surgiendo reformas interesantes que hoy merecen reconocimiento. Con este binomio, tecnología y legislación, surge un cuestionamiento, que anticipo para llevar un hilo conductor: ¿cuáles han sido los factores por los cuales no se ha implementado el uso de medios electrónicos en elecciones populares si desde hace tanto tiempo existe la tecnología y la regulación jurídica a nivel federal en nuestro país?

2. Diferentes acepciones

Es importante mencionar que al voto electrónico se le han dado más de quince denominaciones, entre las que destacan: “voto electrónico”, “voto informático” y “voto automatizado”.

Hay que empezar diciendo que se identifican dos aspectos del mismo;

a) El voto electrónico en sentido amplio es todo mecanismo de elección en el que se utilicen los medios electrónicos o cualquier tecnología, en las distintas etapas del proceso

²⁰² H. Cámara de Diputados, Diario de los Debates, de la L Legislatura, año legislativo II, Periodo ordinario, 7 de diciembre de 1977, núm. 40.

electoral, teniendo como presupuesto básico que el acto efectivo de votar se realice mediante cualquier instrumento electrónico de captación del sufragio.

b) En sentido estricto, el voto electrónico es el acto preciso en el que el emite de del voto deposita o expresa su voluntad a través de medios electrónicos (urnas electrónicas) o cualquier otra tecnología de recepción del sufragio.

Esta definición, con sus dos ámbitos, encierra en sí la necesidad de que la manifestación de la voluntad del emite de del voto se lleve a cabo con el uso de medios electrónicos, independientemente de qué sistema se utilice y si se usa o no en las otras etapas del proceso electoral, fuera de la votación per se.

Por otra parte, y siguiendo la recomendación marcada por la 2004 (Recomendación 1004), 11 del Consejo de Europa (adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 30 de septiembre del mismo año, y que versa sobre normas jurídicas, operacionales y técnicas relativas al voto electrónico), es definido como “toda elección o referéndum que implique el recurso a medios electrónicos al menos en el momento de registrar el sufragio, entendiendo éste como la inserción del voto en la urna”.²⁰³

B. Sistemas de Votación electrónica

Existen diversos sistemas de votación electrónica, los cuales han cobrado popularidad y han sido utilizados para elecciones gubernamentales y para referéndums en países como Reino Unido, Estonia y Suiza; en Canadá se les ha utilizado para elecciones municipales; en Francia y Estados Unidos, para elecciones partidarias. Entre los sistemas de votación

²⁰³ Fernández, Rodríguez, José Julio et al., Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política. (Desafíos y posibilidades), Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S. C., Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, Instituto Electoral de Querétaro, 2007, p. 23.

electrónica encontramos el de red pública de registro directo electrónico, en el que se usan boletas electrónicas y transmiten los datos de la votación desde el lugar de la votación a otro lugar a través de una red pública. En Brasil, la India, Venezuela y Estados Unidos, los votantes usan, en todas las elecciones, máquinas de votar DRE (por sus siglas en inglés Direct-Recording Electronic Voting Machine), que recogen y cuentan los votos en una sola máquina.

Otros sistemas, denominados híbridos, incluyen aparatos electrónicos de marcar boletas (normalmente sistemas de digitación sobre la pantalla similares a un DRE) u otras tecnologías de asistencia para imprimir una boleta de papel verificable por el votante y el uso posterior de una máquina distinta para la tabulación electrónica.

El advenimiento de sistemas de conteo de votos mediante escaneo óptico y electromecánico o tabulación electrónica trajo aparejada la aparición de sistemas en los que se pueden marcar manualmente con lápiz digital las tarjetas o las papeletas, que después son contadas electrónicamente.

Más recientemente, algunos sistemas incluyen un marcador electrónico de boletas (EBM, por sus siglas en inglés), que permite a los votantes hacer su selección usando una pantalla para digitación similar a un DRE. Generalmente los sistemas de votación electrónica usan boletas electrónicas para almacenar votos en memorias de computación, lo que impida que se agote el suministro de boletas, que hacen innecesario imprimir boletas de papel.

Se pueden identificar diversas tipologías de voto electrónico y/o sistemas tecnológicos por medio de los cuales se puede realizar la expresión de la voluntad en cualquier elección, como las siguientes:

Voto electrónico a distancia y voto local. La diferencia radica esencialmente en que la

votación local permite un control y manejo en el proceso de votación por medio de la autoridad encargada. Así, el voto local es aquel en el que la expresión de la voluntad se obtiene a través de un dispositivo electrónico controlado por alguna autoridad, y el voto a distancia es aquel en el que no existe autoridad encargada de controlar dicha expresión.

El voto electrónico local, por lo tanto, se realiza en un entorno controlado, aunque no sea realmente presencial (uso de una mesa tradicional), aunque sea una casilla distinta.

El voto a distancia es aquel en el que el elector realiza su voto desde un lugar distinto a la mesa y casilla electoral. Puede ser a través de la red (internet o intranet), o cualquier otro dispositivo móvil, como el teléfono celular (mediante un sms).

Ahora vale la pena hablar sobre el voto electrónico por internet, y cabe decir que en él también se puede encontrar el criterio de control que tratamos anteriormente, pues se puede votar por internet tanto en un entorno controlado (poll side internet voting) o en un entorno remoto o no controlado (remote internet voting). Este último es el que ha desatado muchos detractores, por la inseguridad informática y afectación a la libertad, que se traducen en incertidumbre de diversos tipos, pero al mismo tiempo es la modalidad que lleva implícita la transformación de la actividad electoral.

En el voto electrónico presencial,²⁰⁴ el ciudadano debe acudir a un centro de recepción de voto o casilla electoral. Ésta puede operar mediante urna electrónica con sistema óptico, urna electrónica con pantalla digital o urna electrónica de identificación biométrica,

²⁰⁴ El ciudadano debe trasladarse a un lugar que cuenta con una terminal informática (o computadora) y un software específico, entendiéndose como terminal un dispositivo mecánico-electrónico complejo o no, como es el caso de los mecanismos utilizados en las pasadas elecciones de Argentina, que hicieron uso de cuatro mecanismos:

Lector óptico de boleta individual (LOB). Lector óptico de planilla de selección múltiple (LOP). Registro electrónico con almacenamiento digital externo (REA). Registro electrónico con verificación impresa (REV).

utilizando huella digital.

1. Tipos de Sistemas

De manera general se identifican tres tipos de sistema que existen y se aplican hoy en día en algunas democracias occidentales:

1) Sistema de votación mediante tarjeta perforada: afecta al elector en la fase de establecimiento de sus preferencias, ya que debe perforar su opción en una tarjeta a través de un aparato (no electrónico, sino más bien mecánico). En un segundo momento, la tarjeta es introducida en una urna-tabulador capaz de realizar el recuento de las perforaciones asignadas a cada opción. Este sistema es todavía muy utilizado en varios estados norteamericanos, a pesar de haber quedado obsoleto.

El escándalo, que tuvo lugar en las últimas elecciones presidenciales en dos condados de Florida puso de manifiesto sus carencias. En aquella ocasión, un mal diseño de la presentación de las opciones que se muestran al votante para la perforación generó confusiones, y muchos electores establecieron una opción errónea al emitir su voto por un candidato no deseado.

2) Sistemas de voto mediante un aparato lector: es la evolución del sistema anterior. Se trata de aparatos capaces de “leer” marcas realizadas por el votante en una papeleta con un bolígrafo. Es el mismo sistema utilizado para el tratamiento de algunas loterías o tests. En esta ocasión, de nuevo podemos decir que el votante no entra en contacto directamente con la tecnología, pero sí su papeleta —que sigue siendo de formato papel— cuando se introduce en el aparato lector y de recuento.

Actualmente el aparato lector ha sido desarrollado de manera que ya no sólo reconoce

cruces o marcas, sino también caracteres, como números (que permitirían ordenar opciones), o incluso palabras.

3) Sistemas de voto mediante aparatos de grabación directa. Con este tipo de sistema, el votante entra totalmente en contacto con la tecnología en todas las fases de la emisión de su voto. Se trata de aparatos similares a los cajeros automáticos, en los que el elector establece sus preferencias gracias a una pantalla táctil o a una pantalla y un teclado. En algunos casos el propio aparato registra el voto. En otras, el voto se graba en un soporte externo que el votante ha introducido previamente en el aparato (por ejemplo, una tarjeta magnética). Tras emitir su voto, el votante utiliza su tarjeta a modo de una papeleta tradicional, introduciéndola en una urna, que a su vez será un aparato lector de tarjetas magnéticas, y que realizará el recuento.

Sistemas de voto electrónico remoto. Este segundo gran tipo de sistemas de votación electrónica es el que prevé que el votante no deba desplazarse hasta el colegio electoral y pueda emitir su voto a través de la red. Puede tratarse de una red interna y controlada por la propia institución que organiza la convocatoria, o puede realizarse la votación desde cualquier plataforma conectada a Internet (principalmente un ordenador, pero también una agenda electrónica o un teléfono móvil).

Variantes de este sistema son utilizadas actualmente en países como Bélgica, Australia o Brasil, entre muchos otros.

2. Diversos tipos de dispositivos de captación de votos:

a) Tarjetas perforadas.

b) Escáneres o digitalizadores ópticos: integrados por un equipo electrónico con un

escáner óptico en el cual no hay intervención humana en el proceso de cómputo y registro de resultados.

c) Urnas electrónicas digitales: son aquellas máquinas electrónicas no conectadas a internet u otra red, que reciben la votación y almacenan los datos a través de una pantalla digital, en la que el elector oprime con el dedo el espacio designado en la boleta electrónica para el candidato, planilla o partido de su preferencia.

d) Urnas electrónicas biométricas: son aquellas máquinas electrónicas similares a las anteriores, no conectadas a la red, y la diferencia es que el votante se identifica con la huella digital.

e) Quioscos electorales o sitios de votación especializados: sitios que cuentan con medios técnicos, como urnas electrónicas u otro dispositivo electrónico con software y los insumos necesarios, para brindar la recepción de votos electrónicos con certeza, confiabilidad y certificación.

f) A través de internet: como ya se mencionó, en esta modalidad se requiere de la red y una computadora o dispositivo capaz de interconectarse a la red, para emitir su sufragio.

g) El DRE, ya explicado.

h) Transmisión vía telefónica: ya sea fijo o móvil, por voz o mensaje de texto sms.

i) Por sistema de televisión, como los servicios de tv por contratación,

j) y cualquier otro medio de comunicación que garantice cumplir con lo principios del voto.

Pese a todos estos sistemas el empleo de la tecnología, no fue hasta la campaña

norteamericana de 1994 cuando internet tuvo un papel protagónico en el escenario político como principal medio de información (publicidad) y como espacio para desarrollar distintas etapas de los comicios.

Después de todo, en el desarrollo tecnológico y legislativo se puede vislumbrar el amplio campo de posibilidades y los retos que implica la implementación del voto electrónico en nuestro sistema político electoral y la necesidad de identificar cuáles deberán ser los presupuestos jurídicos en la legislación nacional para garantizar los principios del derecho a votar.

C. . Implementación del Voto electrónico

Su implementación está basada en una necesaria reforma en diversos aspectos. Ello tiene que abarcar tanto aspectos materiales como formales y procedimentales. El desafío fundamental para cualquier sistema de votación es asegurar que se cumplan los principios básicos que dan vida a los sistemas democráticos,²⁰⁵ en los que pueden citarse los principios y garantías procedimentales, fijadas por las Recomendaciones (2004), 11 del Consejo de Europa, a saber:

- a) Que los votos se registren tal y como fueron emitidos, y b) que el cómputo se realice únicamente de los votos efectivamente registrados y con la mayor prontitud y plena precisión.

²⁰⁵ En la transición al voto electrónico deben atenderse todas las etapas del proceso: — Identificación, autenticación y validación del votante; — Establecimiento de las preferencias del votante en relación con las opciones que se le plantean; — Emisión del voto; También podemos añadir a éstas, las siguientes etapas, muy relacionadas con el desarrollo inmediato a la emisión del voto: a) Recuento de votos: los responsables de las mesas electorales realizan un recuento una vez cerrado el colegio electoral. b) Verificación (condicional): en caso de duda o de no concordancia entre número de votos emitidos y número de votantes anotado, se inician las verificaciones necesarias. En algunos países se almacenan las papeletas bajo fuertes medidas de seguridad hasta que la proclamación de resultados es definitiva.

Garantías Procedimentales Transparencia, verificación, responsabilidad, confiabilidad y seguridad para las garantías del procedimiento

Recordemos las pasadas elecciones de 2006 en nuestro país, en que el lema del candidato perdedor fue “voto por voto, casilla por casilla”. Similar situación aconteció recientemente con la elección del presidente del PRD, no obstante que en ninguna de estas elecciones se utilizó ningún sistema de votación electrónica.

Es menester decir que los países con una gran tradición democrática, como Estados Unidos, han adoptado el sistema de votación electrónica con relativa facilidad, tal vez porque sus ciudadanos confían en sus instituciones y en sus gobernantes; sin embargo, no han estado exentos de suspicacias y sospechas (la más sonada últimamente fue la elección del presidente George W. Bush, en la cual, la Suprema Corte de ese país, tomó la decisión final) (tampoco se adoptó un sistema de votación electrónica).

La adopción de cualquier sistema de votación electrónica acarrea ventajas evidentes, como son el considerable y significativo ahorro en los costos de la elección, al ser innecesarias las boletas, los crayones, las mamparas, las urnas, etcétera; también existe ahorro de tiempo, pues el escrutinio de los votos se realiza de manera ágil y rápida; los resultados de la elección, en consecuencia, son inmediatos; además, como el voto electrónico puede ser registrado a distancia, ataca de manera directa el problema del abstencionismo, pues muchas personas no acuden a votar porque no tienen medios de transporte que los conduzcan a la casilla; en otras ocasiones, el clima lluvioso, frío o demasiado caluroso aleja a los votantes; en no contadas ocasiones es el temor a que se generen trifulcas en las casillas lo que provoca el alejamiento del electorado y, también, la desidia y el desinterés en los candidatos o en el resultado mismo de la elección, son circunstancias que provocan un alto grado de abstencionismo en los electores.

Llama la atención que países como Estonia, Brasil, la India y Venezuela ya hayan implementado sistemas de voto electrónico, y con resultados exitosos, no obstante que se trata de países en vías de desarrollo y con una gran parte de su población iletrada y pobre.

En nuestro país, en el Estado de Nuevo León, recientemente (mayo de 2008) el presidente de la Comisión Estatal Electoral presentó al Congreso del estado una iniciativa de reforma a la Ley Electoral local, para introducir la votación electrónica y recomendar que se instale en un municipio como plan piloto; es decir, que su introducción sea en forma gradual.

Coahuila es al respecto la entidad más avanzada en México en el tema de la votación electrónica. En esta entidad se llevaron a cabo elecciones locales, y en algunas casillas se instalaron urnas electrónicas, el 25 de septiembre de 2005, en algunas secciones electorales, bajo un nuevo contexto tecnológico-electoral, y ya se llevaron a cabo elecciones con efectos vinculantes en 2008, con resultados muy positivos, y rescatando gran experiencia en comicios electrónicos.²⁰⁶

En el Distrito Federal, la Comisión de Organización y Geografía Electoral del IEDF aprobó el proyecto para que los ciudadanos utilizaran urnas electrónicas en los comicios del 5 de julio de 2009.

D. Ventajas y Desventajas

Existen diversas opiniones respecto a la certidumbre, confiabilidad y economía de tiempo y costos en el empleo del voto electrónico. Hay quienes lo apoyan como una gran aportación de la tecnología al sistema democrático de elección popular; otros, en cambio, se

²⁰⁶ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, Proceso electoral Coahuila 2008, non data, p. 78.

constituyen en sus acérrimos detractores.

Existe al respecto un debate intenso y opiniones confrontadas. A continuación se señalan algunas de los pros y contras del voto electrónico.

1. Ventajas.²⁰⁷

a) Facilita el proceso electoral, ya que ofrece datos fiables y rápidos en cuanto a captación de votos y resultados.

b) Permite a las personas, ejercer su voto desde cualquier lugar del mundo.

c) En cualquier momento el ciudadano puede verificar su elección.

d) Se obtienen y publican los resultados oficiales a pocas horas de cerrado el proceso electoral.

e) Se ahorran recursos financieros, ya que no es necesario imprimir por parte de la autoridad electoral, las papeletas de la elección y los certificados respectivos; se constituyen menos “mesas electorales”; se despliega menor logística por parte de los miembros de la fuerza pública.

f) Como verdadero sistema que recoge de manera inmediata y a bajo costo la decisión de un pueblo, los gobiernos podrían realizar las consultas populares necesarias, en un modelo de democracia participativa, en cualquier momento y lugar.

g) El uso de la urna electrónica no sólo aligera la carga de trabajo de los funcionarios electorales, sino que puede reducir la comisión de errores humanos, simplificar las tareas en las casillas, aumentar la rapidez en la obtención y difusión de resultados y,

²⁰⁷ Téllez Valdés Julio. Op. Cit. Página 33.

adicionalmente, generar importantes ahorros en la documentación y materiales electorales.

h) Existe incremento de votantes, ya que éstos pueden votar desde cualquier lugar: casa, trabajo, escuela, etcétera.

i) No existe pérdida de tiempo por parte del elector, al evitarse las largas filas en el día de la elección.

j) Favorece el voto de las personas en países extranjeros.

k) Se preserva el factor ecológico, al reducir el consumo de materias primas en papelería y urnas de cartón.

2. Desventajas.²⁰⁸

a) Genera desempleo, ya que muchas personas que trabajan en el proceso electoral son despedidas o dejan de ser contratadas.

b) Es muy costoso el hardware y el software, contemplando también el costo total de propiedad donde se debe tomar en cuenta el mantenimiento, licencias, soportes, capacitación. Esto puede ser a la larga costeable si se toma en cuenta la utilización de tecnología que perdure y no se vuelva obsoleta rápidamente, y considerando que puede ocuparse en distintas elecciones locales, federales, y el gran gasto es sólo al principio.

c) No se garantiza la privacidad y secreto de la elección, además de que los datos, si no cuentan con los candados suficientes, pueden ser manipulados si no se tiene una estructura de seguridad informática y capacitación de recursos humanos.

d) Para una futura implantación de la urna electrónica en las elecciones formales se requiere,

²⁰⁸ Téllez Valdés, Julio. Op. Cit. Página 34.

además de reformas legislativas, de la confianza de partidos, autoridades y electores, con una gran campaña de difusión.

e) La principal causa demostrada hasta ahora es la desconfianza del electorado, el temor que provocan los medios electrónicos, y la distancia del soporte físico será lo más difícil de superar.

Cabe señalar que cualquier dificultad o desventaja podrá ser superada si los agentes de cambio ponen cada uno, disposición y esfuerzo, autoridades y actores políticos, empresas y sociedad, unidos por un sistema democrático eficiente.

E. Propuestas

Continuando con el Dr. Téllez Valdés, nos dice que “Es necesario aclarar que los sistemas de votación electrónica no están exentos de fallas, pero en su totalidad éstas se deben, como siempre, al uso adecuado o no, mal intencionado o no, que se haga de la tecnología, ya que la presencia de hackers y crackers amenaza con la posibilidad de viciar y alterar el sistema, con la consecuencia de que el cómputo de votos no sea exacto ni veraz, aunado a que sea difícil detectar el origen de la falla. También es posible el fraude electoral, mediante la adulteración física de las máquinas de votar.”²⁰⁹

Pensamos que en la actualidad los países que utilizan o han utilizado ya un sistema de votación electrónica se encuentran en la fase de revisión y ensayo, tanto del funcionamiento del sistema como de la aceptación por parte de los votantes y del resultado de las votaciones, pero lo que no está en duda es la trascendental e inevitable influencia de la tecnología en todos los aspectos de la vida del ciudadano del siglo XXI.

²⁰⁹ Op. Cit. Página 36.

La decisión de las autoridades y partidos políticos es fundamental para que pueda implementarse este tipo de tecnología en el sistema electoral mexicano, considerando que esta migración deberá ser paulatina para no desestabilizar el propio sistema. Pero lo más importante para salvar nuestra democracia no es la aplicación de la tecnología, sino que los agentes que intervienen en la política tengan el verdadero compromiso de desarrollar plataformas políticas que traigan beneficios a toda la comunidad sin importar el interés partidario o/y empresarial.

La educación, como en muchos rubros, es trascendental, para tener lo que se ha denominado como un ciudadano de la sociedad de la información y el conocimiento, donde las decisiones sobre sus preferencias partidistas estén basadas en una confirmación de información, y con ello transformar la democracia en nuestro país.

Así, estamos convencidos de que las bondades que ofrecen las TIC en las diversas actividades del ser humano se legitimarán, y pronto tendremos un sistema electoral que garantice los principios y garantías procedimentales consignados un Estado democrático.

CONCLUSIONES .

El tema del voto extraterritorial es fundamental para el futuro del sistema político mexicano. En ninguna de las 41 experiencias vigentes de voto en la distancia se involucra una magnitud de probables votantes como en el caso mexicano de aproximadamente 10 millones. No sólo por ello, las cuestiones relativas a los costos económicos y las implicaciones técnicas son tan complicadas; el aspecto sustancial es que no hemos sido capaces de discutir si todos los que se encuentran fuera de manera temporal o definitiva deben ejercer el sufragio. Si decidimos, como lo hacen los canadienses, que el derecho se pierde al residir de forma permanente fuera de su territorio por más de cinco años, la magnitud del problema se reduce.

Al parecer el camino para instrumentar el voto en la distancia se ve lleno de obstáculos; los principales tienen que ver con la incapacidad para ventilar las implicaciones públicamente. El tema del voto de los mexicanos se ha convertido en una bandera política en la cual los principales actores políticos lo defienden en público y lo rechazan en privado. De ahí la importancia de conocer a fondo las aristas de un tema complicado y poco comprendido. Es muy probable que el desconocimiento lleve a posiciones fáciles o a soluciones políticamente correctas pero inviables.

En noviembre se había propuesto utilizar un software desarrollado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila. En México se tuvo un logro extraordinariamente importante para el futuro y el ser de nuestro país: el voto de los mexicanos en el extranjero.

Aunque relacionados es un tema de nacionalidad y otro de ciudadanía. El ciudadano es aquel que participa en la "cosa pública" a través de su voto para elegir a las autoridades o

para manifestar su voluntad en mecanismos de gobierno semi-directo como son, entre otros, el plebiscito y el referendo. El ciudadano, al votar, está decidiendo el destino del país y también su propio destino, porque si se equivoca, las consecuencias negativas de su decisión le afectarán.

Ciertamente, varios países contemplan en sus legislaciones el derecho de voto a sus ciudadanos que se encuentran en el extranjero. Esta es una tendencia internacional, pero también es cierto que en esos Países se considera que la ausencia del territorio nacional es transitoria o temporal por razones de viajes de trabajo, de paseo o de residencias más o menos cortas de trabajo. También se está en el supuesto de que el número de personas que votarán no será muy elevado, aunque pueden darse algunos casos particulares como el de los portugueses que viven en las ex colonias de su país en África.

Sin embargo, el caso de México reviste peculiaridades que no se presentan en otros países. Primero, hay que ser claros, tampoco México tendría ningún problema en que los ciudadanos mexicanos votaran en el extranjero si no fuera por la situación tan especial que tenemos respecto a los Estados Unidos, donde residen casi permanentemente o por periodos prolongados, millones de ciudadanos mexicanos (la cifra que más comúnmente se maneja es de cerca de siete millones de residentes), y creciendo, están en el 98.7% del territorio de los Estados Unidos (IFE, 2007), mantienen nexos con México, hecho que no existe en ninguna otra nación; además, nuestros vecinos del norte son actualmente el país más poderoso del mundo tanto en lo económico, como en lo político, lo militar y lo cultural, y siempre han querido que México apoye sus intereses y su manera de concebir el mundo. Los Estados Unidos de América siempre serán nuestros vecinos; no hay duda que México quiere una relación cordial, amistosa y de cooperación con ellos, pero que esa relación sea también de respeto, de dignidad y de igualdad.

Respecto al argumento del Dr. Diego Valadés, no se trata de menoscabar los derechos de los que viven fuera, sino de no afectar los de quienes vivimos dentro. Hemos expuesto las razones para estar completa y definitivamente en contra del otorgamiento del voto a los ciudadanos mexicanos en el extranjero que son las siguientes. Y toda su tesis sobre la doble nacionalidad, error político de México, etc. quedan totalmente superadas.

Considero que el voto de los mexicanos en el extranjero es una posibilidad abierta, un futuro de la reforma constitucional del 96 que removió el obstáculo de dominio político a un reto conceptual, social y operativo, definición de los derechos de ciudadanía a partir de la nacionalidad, residencia o ambas modalidades. Con estas reformas cayeron las restricciones discriminantes y es probable que la política mexicana siga un patrón económico acorde con una nueva logística, y agenda parlamentaria para transparentar el imprescindible financiamiento no solo de campañas, incluso de programas de desarrollo en algunos medios de comunicación de ambos países que juegan políticamente con el tema.

Es ineludible el sufragio por correo, teléfono celular, internet. El problema es la inversión tecnológica, establecer el puente entre partidos políticos y migrantes con la multiplicación de lo mexicano en los Estados, motivar la transparencia con una mejor asimilación de lo nuestro y lo de ellos, disminución de la segregación que provocará el aumento e intercambio cultural, amplitud del debate de asuntos ciudadanos a descentralizar las tareas ciudadanas, una progresiva eliminación parcial de fronteras por el idioma, costumbres, comida, uso de tecnología, intercambio económico y la irradiación política creará una nación transestatal, con inventario de nuevas necesidades y un reconocimiento de una realidad oceánica hemisférica y geográfica de toda la América, la cual requerirá necesariamente de agilizar los procesos electorales y que el ciudadano de cualquier país del continente pueda acceder al voto como derecho fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

Obras Generales

- Alcocer V., Jorge. El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Compilador. Nuevo Horizonte. México, 2005.
- ___ Los Controles de la Constitución. Anuario del Derecho Público. ITAM. México, 1997.
- Almirón, Nuria. La llave. Observatorio del Voto. Universidad de León. España. 2005.
- Aguilera Portales, Rafael Enrique. Ciudadanía y Participación Política en el Estado Democrático y Social. Ed. Porrúa. México. 2010.
- Aguilera Portales, Rafael. La Democracia en el Estado Constitucional. Nuevos enfoques y análisis. Porrúa. UANL. México. 2009.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique. Diccionario Electoral. CAPEL. México. 2003.
- Arévalo, Clavel. Estudios de Derecho Administrativo. Editorial. Civitas. Madrid. 1992.
- Atienza, Manuel. Introducción al Derecho. Fontamara. Edición corregida. México. 1998.
- Axelrod, R. La complejidad de la Cooperación – Modelos de Cooperación y Colaboración Basados en los agentes. FCE. México. 2004.
- Basave Fernández del Valle, Agustín. Filosofía del Derecho. Porrúa. México, 2001.
- Belair, Claude. Diccionario jurídico Mexicano. Voz: Territorialidad de las Leyes. México. 2000.
- Blanco Forniles, Víctor. Estudios Preliminares. Subcomisión Jurídica. Anexo II. Informe de los Especialistas del IFE. México, 1998.
- Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. FCE. 2000.
- Bobbio, Norberto. Il fututo della Democrazia. FCE. 2000.
- Boja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Tomo II. FCE. México. 2003.
- Burgoa O., Ignacio. Las Garantías Individuales. Porrúa. México. 1972.
- Calderón Chelius, Leticia. Votar en la Distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias compartidas. Instituto Mora. México, 2004.
- Carrillo Poblano, Manuel. México-Asistencia Internacional para el Desarrollo Democrático. IFE. México. 1995.

- Carpizo, Jorge. La reforma federal electoral de 1994, Elecciones, diálogo y reforma. Nuevo Horizonte. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. Tomo I. México, 1995.
- Carpizo, Jorge y Valadés Diego. El voto de los mexicanos en el extranjero. UNAM. México, 1998.
- Cossío, David Alberto. Obras completas. J, Cantú Leal. Monterrey, N.L. 1925. Tomo IV.
- Corona Turián, Rodolfo. Expectativas, Percepciones y Participación Electoral. IFE. Informe de la Comisión de Especialistas. México, 1998.
- Changmota, Roberto. Hacia la automatización del proceso electoral. Cuadernos del CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José de Costa Rica. 1998.
- Dembski, W. A. Aleatoriedad por diseño. Leadership U. 1995-2002.
- Durand, Jorge. Sondeo para conocer la posesión de credencial de elector con fotografía y deseo de voto entre los mexicanos residentes en los Estados Unidos. IFE. Subcomisión Sociodemográfica; Anexos IV y V. Informe de Especialistas. México, 1998.
- Duverger, Maurice. Los partidos políticos. México. FCE. 1957.
- Elizondo Gasperín, María Macarita. Análisis Histórico de la Propuesta de Carranza. IFE. 2008.
- Férrandez, Segado, Francisco. Diccionario Electoral. CAPEL. México. 2003.
- Franco, Fernando. Centro de Estudios de Derecho Público. ITAM.
- Fuentes, Carlos. Por un Progreso Incluyente. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. México, 1997.
- Fraga, Gavino. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 2000.
- Galván Rivera, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano. Mc. Graw Hill. México, 1997.
- González de la Garza, Luis M. Voto electrónico por Internet, Constitución y Riesgos para la Democracia. Edisofer. Madrid. 2008.
- Granados, Martín Ignacio. La política ante los medios de comunicación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense Madrid. VI Congreso, AECPA, Barcelona. sep. 2003. Tecnologías of Information and Comunicación, TICs
- García Villalobos, Ricardo. Reforma Político Electoral 1991-1994. Porrúa. México, 1994.

- Garfinkel, S. y Spafford G. Seguridad y Comercio en la Web.
- Giner, Salvador. Cultura Republicana y Política del Porvenir. Arbos X.
- González y González, María de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político. Mac Graw Hill. México, 1997.
- González, Guadalupe, Olga Pellicer y Alberto Székely. Actividad y Aplicación Extraterritorial. IFE. Subcomisión Internacional. Informe de los Especialistas. México, 1998.
- Habermas, Jurgen. Ciencia y Tecnología como Ideología. Tecnos. Madrid. 1989.
- IEPEC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Proceso Electoral Coahuila. 2008.
- Jellinek, G. Teoría General del Estado. México. Porrúa. 1999.
- Kuhn, M.G. y Kömmerling, O. Design principles for tamper-resistant smart card procesor. USENIX. Workshop on smart card technologys. Chicago, 1999.
- Latorre, Angel. Introducción al Derecho. Ariel. Barcelona. 1991.
- Norden, Lawrence D. The Machinery of Democracy: Voting Systems Security, Accessibility Usability and Cost. USA. 2006.
- López Macías, Jesús Gerardo. El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. UANL. Facultad de Derecho y Criminología. México, 2003.
- Mc Cormak, Conny. Voting in the U.S. by Citizens of other Countries: a California Perspective. Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero. IFE. (Conferencia) México, 1998.
- MacCormick, Neil. Orden Espontáneo e Imperio de la Ley, algunos problemas. DOXA. 1989.
- Molinar, Juan. Una aproximación al caso de México sobre el voto en extranjero. Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México. (Conferencia). México, 1998.
- Norris, Pipa. Es el Voto electrónico la Bala Mágica. Centro de estudio Avanzados de Robert Schuman. Villa La Forte. 2002.
- Núñez Jiménez, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. FCE. México, 1991.
- Nohlen, Diter. Los sistemas electorales en América Latina y el Debate sobre la Reforma Electoral. México. UNAM. 1993.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Voz: Principio de legalidad. UNAM. México. 1984.

Ovalle Favela, José. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo III. Porrúa. México. 2003.

Resendiz, Francisco. Reforma Electoral Respuesta a la Crisis Política. El Universal. 2008.

Resnick, Mitchel. Tortugas Térmitas y Atascos de Tráfico. Gedisa. 2001.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA. CND-ONU Tomo 1. Págs. 51-52. México, 1998.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús. voz: Extraterritorialidad. en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1983.

Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. FCE. México. 2000.

Salazar, Luis y Woldenberg, José. Principios y Valores de la Democracia. IFE. 1993.

Schelling, T.C. Micromotivos y macroconductas. FCE. México. 1989.

Searle, John R. Jhon Searles Philosophy of Language. Meaning and Mine. Cambridge University Press. 2007.

Sepúlveda, César, Derecho Internacional. Editorial Porrúa. México. 1998.

Seara Vázquez, Modesto Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México. 1993

Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras incentivos y resultados. México, FCE. 1994.

Sartori, Giovanni. Elementos de Ciencia Política. Representación. Barcelona. Ariel. 1968.

Sartori, Giovanni. ¿Qué es la Democracia?. Taurus, México. 1970.

Stuart Mill, Jhon. Considerations on Representative Government, in Collected Papers. Vol. XIX.

Téllez Valdés, Julio. Algunas anotaciones obre l voto electrónico en México. IIJ-UNAM. 2000.

Tamayo y Salmorán, Rolando. Razonamiento y Argumentación Jurídica. UNAM. México. 2004.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1996.

Valdez Abascal, Rubén y José Elías Romero Apis. La Modernización del Derecho Mexicano. Porrúa. México, 1994.

Watts, D,J, Seis Grados de Separación-La ciencia de las Redes en la Era del Acceso. Paidos. 2006.

Zagrevlesky, Gustavo. El derecho dúctil. Ed. Trotta. España. Tercera edición. 1999.

BIBLIOGRAFÍA DEL PODER POLÍTICO

Con referencia de localización

Aguilar Mora, Manuel. El escándalo del Estado. Una teoría del Poder Político en México. Fontamara. México. 2001 (F1234.A244)/ FFyL)

Aguirre, Pedro. Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Estudios comparados. México. 1993.

Caro García, M. C. El discurso del poder. De la deuda al neoliberalismo en México. UNAM. México. 2000 (HN120.P6.C37. 2000 /FACECO)

Comité Edit. Fac. Economía. Centralización del Poder Político y nacimiento del capitalismo moderno. UANL-FECO. 1964. (HB501.U5/CABU)

Delhumeau, Antonio. México: la realidad política de sus partidos. Instituto Mexicano de Estudios Políticos. OMEP. México. 1977.

García Reggio, Ana Ma. Del poder del discurso al discurso del poder. B. Aires. 2001 (JC330.D45.2001/BRRF)

Guiovanni, Sartori. Teoría de la Democracia I .El Debate Contemporáneo. El Poder del Pueblo y el poder sobre el pueblo. P. 41-64 y Teoría de la Democracia II. Los Problemas Clásicos. La libertad política y liberalismo. P. 366-382. Ed. Patria. México. 1991.

Kariel, Henry. A la búsqueda del poder político. Pensamiento del siglo XX. Troquel. Buenos Aires. 1967. (clave: JA83.K2718.1967/BRRF)

Linz, J. Juan. Presidential or Parliamentary Democracy. Does It Make a Difference, Comparative Perspectives, vol. 1. The Johns Hopkins University Press.

Loeza, Guadalupe. La Factura: El poder y la derrota del sistema político mexicano. Plaza & Janes. México. 2001. (F1236.L63. 2001/ BRRF y FFyL)

Molina Piñero, Luis. Estructura del poder y reglas del juego político en México. Ensayo de sociología política aplicada. UNAM. México.1976. (JL1298.R4.M6/CABU, BRRF y FDyC)

Patiño, Elsa. Ciudadanía y Poder Político. UATLAX. 1997. (RNV.1967/FTS)

Peña Guardado, Antonio. Caudillismo y Poder Político. Caso Francisco Naranjo. UANL. Mty. 2001. (F1316.P46. 2001/ CABU)

Pérez Fernández. Germán. La gobernabilidad en México, una materia de ingeniería constitucional. La Cámara de diputados en México. Ed. Porrúa. 2000.

S/A Caciquismo y Poder Político en México. Siglo XXI. México. 1980.
(Clave:HC131.C34.1980/ FACPYA)

Val, José y Mentz, Brigida. Lo público y lo privado en la periodización de la historia de México. Nueva Antropología, Vol. X. No. 36. P. 7. México. 1989.

CONFERENCIAS.

Almeida, Lucinda. La modalidad del voto postal o por correo. El caso de Portugal. Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero. México, 11 y 12 de agosto de 1998.

Arzubiaga Scheuch, Augusto. El voto de los peruanos en los Estados Unidos de Norteamérica. Conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero. México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

Boneo, Horacio. La perspectiva de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. (Intervención). Conferencia Trilateral de Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero. México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

Carbillo Poblano, Manuel. Una aproximación institucional al tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cancún, Quintana Roo, México, 22 al 25 de marzo de 1988.

Demianenko, France. Voting in Canada by Citizens of Other Countries. Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero. México, 11 y 12 de agosto de 1998.

García Moreno, Víctor Carlos. El voto de los mexicanos en el extranjero. Seminario Internacional de Derecho Internacional Privado. México, 1998

González Roura, Felipe. La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación: la experiencia de Argentina. Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero. México, 11 y 12 de agosto de 1998.

Kingsley, Jean-Pierre. Nature, Organization and Scope of External Voting (by Mail). General Overview of the Canadian Case. Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero. México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

Lesage, Carol. Nature, Organization and Scope of External Voting (by Mail). Organization and Logistics in Canada. Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero. México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

López Macías, Jesús Gerardo. El voto de los mexicanos en el extranjero. Congreso de la Unión. Comisión de Gobernación. México, 15 de febrero del 2005.

- Conferencia. El voto de los mexicanos en el extranjero. Convención Latinoamericana de Derecho. UANL. Monterrey, Nuevo León, México. 17 de octubre de 2005
- Conferencia. Panel de expertos. 2006
- Jornadas de Reflexión y Análisis para la Modernización y Reforma Electorales Federales en el Estado de Coahuila. IFE. Saltillo, Coahuila. 25 de abril de 2007.
- Conferencia. Panel de expertos. Jornadas de Reflexión y Análisis para la Modernización y Reforma Electorales Federales en el Estado de Coahuila. IFE. Piedras Negras, Coahuila. 27 de abril de 2007.

Memoria del Primer Seminario. Avance tecnológico y @Democracia. IFE, México. 2008.

Noguera Calderón, Rodrigo. El voto de los nacionales colombianos en el extranjero. Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero. México, 11 y 12 de agosto de 1998.

Opperman, Brenda. External voting: The Experience of Bosnia and Herzegovina. Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero. México, 11 y 12 de agosto de 1998.

Primer Informe de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, del 17 de julio de 1998.

Schuck, Peter H. Dual Citizenship in an Era of Migration. Documento de trabajo del 10 de marzo de 1997.

Sirvello III, Tony J. Organization and Logistics in the United States at the Local Level. Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero. México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

Soudriette, Richard. La perspectiva de la fundación internacional para sistemas electorales. Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero. México, 2 y 3 de septiembre de 1998.

Triscos, Didier. Le vote des francais établis hors de France. Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero. México, 11 y 12 de agosto de 1998.

_____ La doble ciudadanía. Ponencia presentada en Foro regional de consulta pública para analizar la factibilidad del voto de mexicanos residentes en el extranjero, organizado por el Senado de la República, Jalapa, Veracruz, 14 de septiembre de 1998.

Woldenberg, José. Intervención del Consejero Presidente del IFE durante la reunión de trabajo con comisiones de la Cámara de Diputados, en torno al voto de los ciudadanos

mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones del año 2000. México 26 de mayo de 1998.

Zovatto, Daniel. Discurso. Seminario Internacional sobre el voto de los nacionales en el extranjero, celebrado en el ciudad de México, 11 y 12 de agosto de 1998, en Voto de los mexicanos en el extranjero. IFE, México, 1998.

REVISTAS ESPECIALIZADAS

Becerra, Ricardo y Pedro Salazar. Votar fuera de México. Enfoque. 17.05.98. México.

- Dimensionar el problema. Voz y voto. 20.07.98. México.

-El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero. Nexos. 05.07.98. México.

- Los expertos coinciden: tradicionalmente, el voto externo es de igual proporción que el interno. Proceso. 16.08.98. México.

López Macías, Jesús Gerardo. Posible el Voto de Mexicanos Radicados en el Extranjero. Revista 3er Sector. Monterrey, Nuevo León. México, 2004.

Muñoz Ledo, Porfirio. Doble nacionalidad y derecho al voto en el extranjero no son incompatibles. Proceso. 13.09.98. México.

Ya es garantía constitucional: Los mexicanos en el extranjero podrán votar.

- Proceso. 09.09.98. México.

- Milenio. No. 345/ 21.07.04. México.

Quiñonez, Sam. Voto de mexicanos en EU para el 2000. Novedades. 07.07.98. México.

Ramos Gloria, Homero. Presentación del Proyecto del Voto Electrónico. IEPC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Saltillo Coahuila. México, 2003.

- Trayectorias. Año 5. No. 11/ene-abr. 03. UANL. Monterrey. México.

Reyes Heróles, Jesús. Un beneficio, y muchos riesgos con la doble ciudadanía, como la injerencia extranjera. Proceso. 02.08.98. México.

Valadés, Diego. La iniciativa de FOX, trampa para el Congreso. Milenio. 21.07.04. México.

- Visión Democrática. Revista trimestral del Año 1. No.1/07.03.04. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Saltillo. México.

Zúñiga González, Víctor. Migración Internacional y Democracia. Trayectorias. UANL. Monterrey. México, 2002.

- El Voto de la Diáspora. Trayectorias. UANL. Monterrey. México, 2003.

SITIOS DE INTERNET

El voto extranjero, una misión permanente ante las naciones unidas
<http://www.un.int/mexico/05oct2001.html> www.un.int/mexico/05oct2001.html

Mexicanos impulsan voto en el extranjero
http://www.latribunahispana.com/news/one_news.asp?idnews=179
www.latribunahispana.com/news/one_news.asp?idnews=179

Tendencia de los inmigrantes indocumentados es reunir a su familia en los ee.uu.
http://www.latribunahispana.com/news/one_news.asp?idnews=886
www.latribunahispana.com/news/one_news.asp?idnews=886

Solicitud electrónica de afiliación para mexicanos residentes en el extranjero
<http://www.pan.org.mx/inbas/extranjero/solex.asp>
www.pan.org.mx/inbas/extranjero/solex.asp

Informe de la comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero
www.ife.org.mx
<http://www.mexicanosenelexterior.com>

Decreto presidencial. presidente Vicente Fox Quezada. Aprobado en 2005 y que regula el voto desde el extranjero para las elecciones presidenciales. Disponible en:
http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco/

Roberto Suro y Gabriel Escobar, Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Election. Pew Hispanic Center, 2006. <http://mexicanlivinUS>.

Dato de una encuesta realizada por Marcelli y Cornelius. Apenas el 3.1% de los ciudadanos mexicanos radicados en Estados Unidos conservan su credencial de elector. Cfr., Marcelli, Enrico y Wayne Cornelius (2005), Immigrant Voting in Home-Country Elections: Potential Consequences of Extending the Franchise to Expatriate Mexicans Residing in the United States. <http://MexicanStudies/vol21no2,2005>.

Reforma a la Viabilidad extraterritorial formulada por la comisión de especialistas que en 1998 integró el IFE para analizar la viabilidad del voto extraterritorial:
<http://mxvote06.ife.org.mx> .

La misma cita que en cuatro programas televisivos que trataron sobre el tema se realizaron más de 90 mil intentos de llamada; además de que a través de los mecanismos de consulta del IFE se recibieron 43 mil 35 llamadas y mil 287 correos electrónicos.

Beltrán, Yuri G., and Morales M. Rodrigo. ¿Y el voto desde el extranjero? Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura Sept. 2007: 9+. Academic OneFile. Web. 5 Feb. 2013. [http://Document URL/academiconline](http://DocumentURL/academiconline).

Debate de la propuesta FOX: después de que la Cámara de Diputados aprobara el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, un representante popular expresaba sin un mínimo de rubor: Espero que la Cámara de Senadores rechace el dictamen y nos lo regrese para archivarlo. El presidente de la comisión afirmó que todo el pleno declaraba estar a favor de la iniciativa, pero en privado la rechazaban o la consideraban inviable.

Sesión del 22 de febrero donde 126 panistas que votaron a favor de la iniciativa. El dictamen fue aprobado por amplia mayoría: 391 votos a favor (161 del PRI, 126 del PAN, 87 del PRD, 10 del PVEM, cinco de Convergencia, uno del PT y uno independiente), cinco en contra (todos del PRI) y 22 abstenciones. <http://informededebates/camaradediputados>

ANEXOS

Anexo 1

PERIÓDICO OFICIAL, No. 21. Viernes 18 de marzo de 2005

Instituto Federal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA

Disposiciones Generales

Artículo 1. Los presentes lineamientos tienen por objeto regular la utilización de instrumentos electrónicos y/o máquinas para recoger la votación durante la jornada electoral, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Coahuila y a lo establecido en el artículo 171 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila

Artículo 2. Para los efectos de estos lineamientos se entenderá por:

- I. Constitución Política: La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- II. Ley del Instituto: La Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila.
- III. Ley Electoral: La Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila.
- IV. Instituto: El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.
- V. Consejo General: El Pleno del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

VI. Sistema de votación electrónica: Conjunto de elementos técnicos diseñados por el Instituto, para recoger la votación el día de la jornada electoral, a través de urnas electrónicas aprobadas por el Consejo General.

VII. Sistema tradicional de votación: Procedimiento manual de recepción del voto.

VIII. Urna electrónica: Máquina receptora de votos y emisora de comprobantes de votación y resultados en la jornada electoral.

IX. Urna convencional: Caja de caras transparentes y translucidas en que serán depositados por los electores los votos emitidos por la urna electrónica.

X. Boleta convencional: Documento impreso que se utilizan en el sistema tradicional de votación, que es entregado al elector para que marque el sentido de su votación.

XI. Código de acceso: Documento con información encriptada que permite al elector acceder a la urna electrónica para emitir su sufragio.

XII. Código de acceso para representantes: Documento con información encriptada que permite a los representantes de los partidos políticos acceder a la urna electrónica para emitir su sufragio.

XIII. Boleta en pantalla: Texto que despliega la pantalla de la urna electrónica, en la que el elector elige la opción de su preferencia durante el desarrollo de la votación.

XIV. Voto impreso: Comprobante impreso de votación emitido por la urna electrónica que depositará el elector en la urna convencional.

XV. Voto anulado: Comprobante de votación emitido por la urna electrónica con la leyenda “ninguno de los anteriores”, que depositará el elector en la urna convencional.

XVI. Códigos de control de la urna electrónica: Tarjetas con información encriptada que se utilizan para el funcionamiento de la urna electrónica, y que serán utilizados exclusivamente por el presidente de la casilla. Son códigos de control:

- a). Código APERTURA: Tarjeta de control que utiliza por única ocasión el Presidente de la mesa directiva de casilla para inicializar el sistema de votación electrónica en la urna electrónica y obtener el reporte de apertura de la propia urna.
- b). Código CIERRE: Tarjeta de control que utiliza por única ocasión el Presidente de la mesa directiva de casilla para cerrar el sistema de votación electrónica en la urna electrónica y obtener el reporte de cierre de la urna con los resultados definitivos de la casilla.
- c) Código RESTAURA: Tarjeta de control que se utiliza cuando ocurra una falla en el suministro eléctrico, sólo cuando la urna electrónica se apaga durante el desarrollo de la votación.
- d). Código REIMPRESIÓN: Tarjeta de control que se utiliza cuando la urna electrónica no emite el voto impreso de una elección.

Artículo 3. La interpretación de las disposiciones de estos lineamientos se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional atendiendo en todo momento a los principios rectores de la función electoral: constitucionalidad, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, así como a lo dispuesto por la Ley del Instituto y la Ley Electoral.

Artículo 4. El Consejo General vigilará la aplicación y la observancia de estos lineamientos que contienen las bases para la implementación de la votación electrónica en procesos electorales.

Artículo 5. El Consejo General determinará el programa para la implementación del sistema de votación electrónica en el Estado, atendiendo a las posibilidades financieras y operativas del propio Instituto.

Artículo 6. Para todo lo no previsto en los presentes lineamientos se estará a lo dispuesto en la Ley Electoral y en la Ley del Instituto para la realización de la votación a través del mecanismo tradicional.

1. Integración y documentación de casillas.

Artículo 7. Las mesas directivas de casilla se integrarán con un Presidente, un Secretario Técnico, un Escrutador y un suplente, de conformidad con lo establecido en los artículos 138, 139 y 140 de la Ley Electoral.

Artículo 8. Los partidos políticos podrán verificar el diseño de los cursos de capacitación para la votación electrónica que sean implementados y participar en ellos en la forma que acuerde el Instituto.

Artículo 9. El Consejo General, a propuesta del Secretario Técnico, decidirá sobre los formatos de boletas en pantalla y actas que habrán de utilizarse en las elecciones con votación electrónica. De igual forma decidirá sobre el resto del material electoral.

Artículo 10. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto, convocará públicamente a los proveedores interesados y decidirá por mayoría sobre la asignación de los contratos para la elaboración de la documentación y material electoral.

Artículo 11. En la votación electrónica, la boleta electoral está integrada por:

- I. Un código de acceso
- II. La boleta en pantalla
- III. El voto impreso que emite la urna electrónica.

Artículo 12. Los códigos de acceso para la elección de Gobernador, Diputados al Congreso e integrantes de los Ayuntamientos contendrán:

- I. Elecciones por las que se contienden
- II. Fecha de la elección
- III. Emblema del IEPCC

IV. Sección y tipo de casilla

V. Código de barras encriptado para el acceso a la urna electrónica

VI. Folio desprendible en numeración progresiva

VII. Medidas impresas de seguridad

VIII. Medidas para su inutilización automática, una vez emitido el sufragio.

Los códigos de acceso serán elaborados conforme al procedimiento que al efecto determine el Consejo General.

Artículo 13. Las boletas en pantalla para la elección de Gobernador, Diputados al Congreso e integrantes de los Ayuntamientos contendrán:

I. Entidad, distrito o municipio por el que contiene

II. Cargo para el que se postula al candidato o candidatos

III. Nombre y apellido del candidato o candidatos

IV. Emblema o emblemas y color o combinación de colores de cada partido político o coalición

V. Un sólo espacio para cada candidato, fórmula o planilla de candidatos propietarios y suplentes postulados por cada partido político o coalición, en los casos de elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos.

VI. Emblema del IEPPC

VII. Las firmas del Presidente y Secretario Técnico del Instituto.

El Consejo General tomará los acuerdos conducentes para resolver, en cada proceso electoral, la forma, dimensión y distribución de los espacios asignados en las boletas en pantalla a cada partido o coalición, tomando en cuenta la antigüedad de su registro.

Artículo 14. La urna electrónica una vez que el elector concluya el proceso de votación emitirá un voto impreso por cada elección y cada uno de ellos deberá contener:

I. Tipo de elección de que se trate

- II. Entidad, distrito y municipio en el que se contiene
- III. Tipo y número de casilla
- IV. Sentido del voto del ciudadano
- V. Medidas impresas de seguridad
- VI. Fecha de la elección.

Artículo 15. El Instituto diseñará y distribuirá las actas que serán el soporte documental de todos los actos y hechos que ocurran durante la jornada electoral.

El Instituto remitirá como parte integrante del paquete electoral, para ser usadas el día de las elecciones, el acta de la jornada electoral, el acta de formación de paquete de votación y el acta de incidente.

Artículo 16. El acta de la jornada electoral es el documento manual en el que se asentarán por el secretario técnico de la mesa directiva de casilla los aspectos que se desarrollen durante la jornada y hará constar los siguientes hechos:

- I. Día, hora y lugar en que se instala la casilla
- II. Número de códigos de acceso y descripción del material recibido
- III. Que las urnas convencionales dispuestas para recibir la votación se encontraban vacías
- IV. Especificar si la votación se inició con urna electrónica
- V. La hora en que se cerró la votación y si concluyó con urna electrónica
- VI. Los datos concernientes al escrutinio y cómputo que arroje el reporte de cierre de la urna electrónica o, en su caso, la que se realice en forma manual cuando se concluya el procedimiento de votación con el sistema tradicional de votación; y
- VII. Las observaciones, los nombres y las firmas de los funcionarios de casilla y de los representantes de los partidos políticos.

El acta de jornada electoral deberá diseñarse a efecto de entregar copias a cada uno de los partidos políticos y al Secretario Técnico de la casilla.

Artículo 17. El acta de incidente es el documento que será utilizado sólo en el caso de que el desarrollo de la votación no sea factible continuarlo con la urna electrónica, y se prosiga con el sistema tradicional de votación. Dicha acta hará constar los siguientes hechos:

I. Datos de la casilla

II. Hora en que se suspendió el procedimiento de votación con urna electrónica

III. Número de electores que emitieron el sufragio conforme a la lista nominal

IV. Causas de la suspensión de la votación con urna electrónica

V. Número de códigos de acceso que se cancelaron

VI. Hora en que se reinició el procedimiento de votación con el sistema tradicional de votación

VII. Número de boletas convencionales contenidas en el paquete del sistema de votación tradicional para cada elección, especificando el folio inicial y el folio final de cada una de ellas

VIII. Número de boletas que se extrajeron del paquete de votación tradicional para continuar con el procedimiento de votación, conforme a la lista nominal de electores, que faltaren de votar

IX. Los nombres y las firmas de los funcionarios de casilla y de los representantes de los partidos políticos.

Artículo 18. La urna electrónica emitirá al momento de la apertura y cierre de la votación los reportes correspondientes, de los cuales se imprimirá uno por cada elección. Dichos reportes incluirán los datos siguientes:

I.-Reporte de apertura:

- 1) Entidad Federativa, Distrito y Municipio según sea el caso
- 2) Día y hora de la apertura de la urna electrónica
- 3) Sección electoral y tipo de casilla
- 4) Tipo de elección
- 5) Nombre del partido político y en su caso nombre de candidato(s) común(es),

indicando que la base de datos está en ceros

- 6) Electores inscritos en la lista nominal que podrán votar en la casilla
- 7) Medidas de seguridad.

II.- Reporte de cierre:

- 1) Entidad Federativa, Distrito y Municipio según sea el caso
- 2) Día y hora de cierre de votación en la urna electrónica
- 3) Sección electoral y tipo de casilla
- 4) Tipo de elección
- 5) Nombre del partido político y en su caso nombre de candidato(s) común(es),

indicando el número de votos que obtuvo

- 6) Número de votos nulos
- 7) Códigos de acceso utilizados
- 8) Códigos de acceso de sobrantes o inutilizados.
- 9) Medidas de seguridad.

Artículo 19. Las Mesas Directivas de Casilla, a través de su presidente, recibirán oportunamente el paquete electoral que contendrá lo siguiente:

I. Lista nominal de electores con fotografía de la sección, cuando en ésta hubiese más de una casilla, la lista nominal contendrá únicamente los electores que votarán en cada una de ellas.

II. Urna electrónica con el software de la elección de que se trate

III. Rollos de papel seguridad

IV. Códigos de control

V. Códigos de acceso y boletas convencionales para cada elección en igual número al de los electores que figuren en la lista nominal de la sección o casilla según el caso. Más los códigos de acceso para representantes de los partidos políticos.

VI. Las urnas convencionales para recibir la votación, las que deberán tener tres caras transparentes y el resto translúcidas, señalando la votación que habrá de recibirse en cada una de ellas.

VII. Documentación, formas aprobadas, material de identificación de la casilla, útiles de escritorio, dispositivo para marcar la credencial para votar, tinta indeleble y demás elementos necesarios.

VIII. Mamparas en número suficiente para que los electores puedan emitir su voto en secreto.

2. Paquetes Electorales

Artículo 20. El Instituto será responsable de la elaboración del material y de la integración de los paquetes electorales, debiéndolos poner a disposición de los comités municipales electorales, los cuales con auxilio de los comités distritales, los harán llegar con oportunidad a los Presidentes de las Mesas Directivas de casillas.

Artículo 21. Los paquetes electorales estarán integrados con los códigos de acceso para la urna electrónica y boletas convencionales en igual número al de los electores que deban sufragar en la casilla, los códigos de control de la urna electrónica, el formato autorizado del acta de la jornada, el acta de incidente, la lista nominal de electores y el material electoral.

Artículo 22. Los códigos de acceso, los códigos de acceso para representantes, los códigos de control, el acta de la jornada electoral, el acta de incidente y la lista nominal estarán contenidos, cada uno de ellos, en paquetes cerrados con sellos de seguridad, rotulados e identificados, señalando la casilla a la que pertenezcan. En un sobre independiente con las mismas características se contendrán las boletas convencionales de votación, que sólo se abrirán cuando la recepción de la votación no se pueda realizar a través de la urna electrónica.

Artículo 23. El Instituto dispondrá el lugar donde públicamente se integrarán los paquetes electorales, procurando que el mismo cuente con las medidas de seguridad que amerita la labor que en él se realizará.

Artículo 24. Los partidos políticos tendrán la obligación de vigilar el proceso de elaboración de cada uno de los paquetes electorales, ejerciendo en ese momento el derecho de formular sus observaciones sobre los mecanismos, métodos y decisiones que en el proceso se tomen.

Artículo 25. Los partidos políticos tendrán derecho de solicitar oportunamente, durante la elaboración de los paquetes electorales, un muestreo que sirva para verificar la correcta integración de los mismos. Este trabajo de supervisión puede ser ejercido por los partidos en forma individual o colectiva, cuidando siempre que el mismo no trastorne la distribución oportuna del material electoral.

Artículo 26. El material electoral, mamparas, urnas y demás material que por su tamaño o características resulte conveniente empacar por separado, será distribuido de la forma en que lo acuerde el Consejo General.

Artículo 27. Las urnas electrónicas, conteniendo el programa de votación correspondiente, serán empacadas y selladas en presencia de notario público y distribuidas

en la forma que acuerde el Consejo General y únicamente serán abiertas en presencia de la mesa directiva de casilla el día de la jornada electoral.

Artículo 28. Concluida la integración de los paquetes electorales, éstos serán cerrados, en presencia de los representantes de los partidos políticos que asistan y de un fedatario público propuesto por el Colegio de Notarios, quien levantará el acta correspondiente. Por ningún motivo se podrán abrir los paquetes electorales sino hasta su arribo a las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral. Los Comités Municipales o Distritales, únicamente serán custodios del material y tendrán la obligación de entregarlo, previo recibo, al Presidente de la casilla.

Artículo 29. Con la debida oportunidad, los Comités Distritales y Municipales Electorales, tendrán en su poder y empezarán a distribuir el material electoral. El Instituto, tomando en consideración el número de secciones electorales y su distribución geográfica, determinará los términos para su entrega.

Artículo 30. Los Comités Distritales y Municipales tomarán las providencias necesarias para el resguardo del material electoral. Los presidentes de casilla serán responsables de la seguridad del paquete electoral, debiendo notificar a la autoridad competente sobre cualquier destrucción, extravío o robo a fin de que ésta resuelva lo conducente.

3. Jornada Electoral

Artículo 31. El último domingo del mes de septiembre del año que corresponda a la elección, a las ocho horas, los ciudadanos nombrados Presidente, Secretario Técnico y Escrutador se reunirán en el sitio donde se ubique la casilla electoral para proceder a realizar los trabajos de su instalación y apertura.

Artículo 32. Los representantes de los partidos políticos mostrarán al Secretario Técnico de la casilla su acreditación razonada y sellada por el órgano electoral competente y se identificarán con su credencial para votar.

Artículo 33. El Presidente, el Secretario Técnico y el Escrutador, ante los representantes de los partidos políticos que estén presentes, certificarán que las urnas convencionales, después de armadas se encontraban vacías. Asimismo contarán, el número de códigos de acceso recibidos, incluyendo los códigos de acceso de representantes, haciendo constar lo anterior en el acta de la jornada electoral, así como el hecho de haber verificado que se cuenta con los elementos necesarios para el desarrollo de la jornada electoral.

Artículo 34. El presidente de la casilla instalará la urna electrónica y la pondrán en un lugar visible, cuidando que en todo momento que se garantice la secrecia del sufragio.

Artículo 35. El Presidente de la Casilla inicializará el sistema de votación de la urna electrónica deslizando el código de control apertura, la cual imprimirá el reporte de apertura en el que se verificará que la base de datos se encuentra en ceros. Si la urna electrónica no se inicializa con este procedimiento, no recibirá ni registrará voto alguno.

El reporte de apertura que emita la urna electrónica se anexará al acta de la jornada electoral que integrará el paquete de votación de la elección de que se trate.

Artículo 36. Terminados los trabajos previos a la instalación de la casilla, el Presidente la declarará instalada y la abrirá, el Secretario Técnico asentará en el acta de la jornada electoral este hecho, así como la hora y los incidentes que se susciten en su caso.

Artículo 37. En caso de que en la casilla no funcione la urna electrónica al realizar la apertura de la casilla, se iniciará el desarrollo de la votación con el sistema de votación

tradicional de manera inmediata asentando esta circunstancia en el apartado de incidentes del acta de la jornada electoral.

Artículo 38. De no instalarse la casilla en los términos de los dispositivos anteriores, se estará a lo dispuesto en los artículos 163, 164 y 165 de la Ley Electoral, a fin de no obstaculizar el desarrollo de la jornada electoral en la sección de que se trate.

4. Votación

Artículo 39. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la Mesa Directiva de la Casilla, conforme al procedimiento siguiente:

- I. Exhibir y entregar su credencial para votar al presidente de la casilla;
- II. El Presidente identificará al elector por medio de su credencial para votar;
- III. El Secretario Técnico de la mesa, se cerciorará de que el nombre que aparece en la credencial para votar, figura en la lista nominal de electores con fotografía. De esta regla se exceptuarán únicamente los representantes de partido acreditados en la casilla. En este caso, el Secretario Técnico anotará en el apartado correspondiente de la lista nominal el nombre, domicilio y clave de elector de los representantes de partidos políticos acreditados en la casilla;
- IV. Una vez comprobado que el elector aparece inscrito en la lista nominal con fotografía, el Presidente de casilla le entregará el código de acceso para electores para que libremente proceda a votar en la boleta en pantalla de la urna electrónica y seleccione la opción de su preferencia;
- V. El elector votará en primera instancia por la elección de gobernador, elegirá la opción de su preferencia y oprimirá el recuadro que contenga la palabra votar, inmediatamente después se desplegará en la pantalla la boleta de la elección de diputados repitiendo el procedimiento anterior y finalmente aparecerá la boleta de la elección de

ayuntamientos observando el mismo procedimiento. Concluido lo anterior la urna electrónica emitirá los votos impresos con la opción que haya elegido el elector para cada una de las elecciones.

Acto seguido, el elector doblará sus votos impresos y los depositará personalmente en la urna que corresponda

VI. Una vez que el elector concluya su procedimiento de votación y haya devuelto el código de acceso que utilizó para sufragar al Secretario Técnico, éste anotará la palabra “votó” en la lista nominal de electores con fotografía y procederá a marcar la credencial de elector, devolviéndola al ciudadano, debiendo impregnar con líquido indeleble el dedo pulgar derecho.

Artículo 40. Cuando la urna electrónica no emita alguno de los votos impresos el Presidente de la casilla, verificará la causa, y en su caso llevará a cabo cualquiera de las siguientes acciones:

I. Cambiará en presencia de los representantes de los partidos políticos presentes en la casilla el rollo de papel seguridad, en el caso de que se hubiese acabado el contenido en la impresora de la urna electrónica, y utilizará el código de reimpresión de la elección que corresponda salvaguardando en todo momento la secrecía del voto.

II. Corregirá el desperfecto de la impresora en caso de que se atasque el papel, posteriormente utilizando el código reimpresión de la elección que corresponda, reimprimirá el voto(s) que no emitió la urna electrónica, salvaguardando en todo momento la secrecía del voto.

Existirá un código de reimpresión para cada elección. La utilización que de este código realice el presidente de la casilla no altera la contabilidad de los votos emitidos. Una vez subsanada cualquiera de las circunstancias previstas en este artículo, continuará el procedimiento de votación electrónica.

Artículo 41. En caso de presentarse alguna contingencia técnica durante el desarrollo de la votación que impida continuar con el procedimiento electrónico de votación, el presidente de la mesa directiva de casilla verificará si el problema puede solucionarse con el código de control restaura para continuar con el desarrollo de la votación electrónica.

Si sucediera esta circunstancia se deberá encender nuevamente la urna electrónica y se deslizará el código de control restaura recuperándose la votación en el estado que guardaba al momento de presentarse la contingencia y se continúa con el procedimiento de votación.

En el supuesto de que no sea posible reanudar la votación, el presidente podrá solicitar la presencia del Delegado del comité municipal que corresponda, a efecto de que una vez analizada la situación y oída su opinión, el presidente determine si es subsanable el problema o da por concluida la votación con urna electrónica, para continuar con el sistema tradicional de votación.

En el supuesto de dar por concluido el desarrollo de votación con urna electrónica, deberá asentarse esta circunstancia por el Secretario Técnico en el acta de incidente respectiva.

Artículo 42. Si el elector es ciego o se encuentra impedido físicamente para sufragar, podrá auxiliarse por la persona que él mismo designe, tanto para marcar la boleta, como para depositarla en la urna.

Las personas con capacidades diferentes sí así lo solicitan, tendrán derecho preferencial para emitir su voto, sin necesidad de hacer fila.

El Presidente de la Mesa Directiva de casilla acordará las medidas necesarias para hacer efectivos estos derechos de las personas con capacidades diferentes.

Artículo 43. El elector que no sepa leer, podrá manifestar a los funcionarios de casilla su deseo de ser auxiliado por la persona que él designe, únicamente para los efectos de dar lectura a los nombres de los partidos y candidatos que contienen en la elección.

Artículo 44. El presidente de la mesa directiva suspenderá la votación en el caso de que exista alteración del orden en la casilla, o cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión o el secreto del sufragio o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva. Cuando lo considere conveniente, dispondrá que se reanude la votación, dejando constancia de los hechos en el acta correspondiente.

Artículo 45. El Secretario Técnico de la casilla deberá recibir los escritos que contengan impugnaciones o aclaraciones que presenten los ciudadanos electores de esa casilla o los representantes de los partidos acreditados ante la misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Ley Electoral.

5. Cómputo y cierre de casilla

Artículo 46. A las seis de la tarde se cerrará la casilla de votación. Si a la hora señalada aún se encuentran en la casilla electores sin votar, se continuará recibiendo la votación hasta que los electores presentes hayan sufragado, asentándose este hecho en el acta correspondiente.

Artículo 47. El Presidente de la Casilla cerrará la urna electrónica deslizando el código de control cierre y automáticamente se imprimirán los reportes con los resultados definitivos. Una vez emitidos los reportes de cierre, la urna electrónica no recibirá un voto más.

Artículo 48. En la etapa de escrutinio y cómputo de los votos, los integrantes de las Mesas Directivas de Casilla, observarán las siguientes reglas:

I. El Secretario Técnico vaciará los datos que arroje el reporte de cierre de la urna electrónica en el acta de la jornada electoral de cada elección, los que se deberán grapar juntos;

II. Ante la presencia de los representantes de los partidos políticos el presidente de la casilla empaquetará y lacrará la urna electrónica con las cintas de seguridad proporcionadas por el Instituto;

III. Se enumerarán los códigos de acceso sobrantes, inutilizándolos por medio de dos rayas sobre el código de barras, haciendo constar su número en el acta correspondiente;

IV. El escrutador en presencia de los representantes de los partidos políticos abrirá las urnas convencionales que contienen los votos impresos de cada elección, iniciando por la de Gobernador, después la de Diputados y finalmente la de Ayuntamientos. Los votos impresos, sin ser computados, se depositarán en el sobre correspondiente a cada elección.

V. Se mostrará a todos los presentes que las urnas convencionales quedaron vacías.

VI. Si encontrare votos impresos de una elección que corresponde a otras, los depositará en el sobre que debidamente corresponda.

Artículo 49. Concluido el escrutinio de la votación, se consignarán en el acta de la jornada electoral los resultados arrojados por la urna electrónica en el reporte de cierre y la hora en que se concluyó, acta que firmarán los funcionarios y representantes de partidos, procediendo a elaborar el paquete de votación.

Artículo 50. El paquete de votación de cada elección, se integrará con los siguientes elementos:

I. Un ejemplar original del acta de la jornada electoral de cada elección acompañada de los reportes de apertura y cierre impresos por la urna electrónica de la elección correspondiente.

II. Los códigos de control de la urna electrónica, que deberán incluirse en el paquete de votación de ayuntamientos.

III. Los votos impresos, los votos anulados, y los códigos de acceso debidamente inutilizados.

IV. Las boletas convencionales que no se hubiesen utilizado en la jornada electoral, en el mismo sobre en que fueron entregadas, por haber iniciado y concluido el procedimiento de votación con urna electrónica.

V. Los escritos presentados por los ciudadanos o los representantes de los partidos políticos.

VI. La lista nominal de electores que deberá incluirse en el paquete de votación de diputados.

En el supuesto de que la votación hubiera iniciado con urna electrónica y concluido con boletas convencionales, se deberán integrar al paquete de votación la totalidad de los códigos de acceso para elector y de representante de partido político, de manera conjunta con la totalidad de las boletas convencionales, tanto las utilizadas como las inutilizadas.

Artículo 51. El secretario técnico levantará un acta en la que se haga constar que el paquete de votación para cada elección fue debidamente integrado, un ejemplar de este documento se hará llegar por separado al Comité Distrital o al Municipal Electoral correspondiente.

Artículo 52. El Presidente de la Mesa Directiva de casilla conservará un ejemplar del acta de la jornada electoral, el que conjuntamente con el paquete de votación y el acta de formación de paquete, entregará al Comité Distrital, Municipal o Delegado Municipal. En caso de no concluir la votación con urna electrónica deberá anexarse el acta de incidente.

Artículo 53. El Presidente de la Mesa Directiva de casilla, en el formato aprobado por el Instituto, fijará en el exterior del lugar que ocupó la casilla, los resultados de la votación.

Artículo 54. Los representantes de los partidos políticos acreditados ante la mesa directiva de la casilla, tendrán derecho a que se les expida copia legible del acta de la jornada electoral levantada en la misma, no así de los reportes emitidos por la urna electrónica.

Artículo 55. Concluidas las labores electorales, el Presidente y el Secretario Técnico harán llegar los paquetes de votación a las siguientes autoridades:

I. En las elecciones de Gobernador y Ayuntamientos, al Comité Municipal Electoral, de manera conjunta con la urna electrónica utilizada en la jornada electoral; y

II. En elecciones de diputados, al Comité Distrital Electoral o, en caso de que un distrito abarque más de un municipio, al Comité Municipal Electoral que corresponda.

Artículo 56. La entrega, depósito y salvaguarda de los paquetes de votación y las actas que correspondan, será conforme a lo previsto en la Ley Electoral.

Transitorios

Primero. El Instituto al inicio del proceso electoral 2005, previo acuerdo del Consejo General, determinará las secciones electorales y el tipo de casillas en donde se desarrollará

la recepción de la votación durante la jornada electoral con el sistema de votación electrónica.

Segundo. En atención a que la implementación del sistema de votación electrónica será gradual y progresiva en el Estado, el Instituto tomará las medidas conducentes, a efecto de dotar de la documentación electoral necesaria para el proceso electoral 2005 a cada casilla electoral que realice la votación con urna electrónica para que, en caso de ser necesario, se realice la jornada electoral con el sistema de votación tradicional.

Tercero. Los presentes lineamientos entrarán en vigor a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto. Firman los diputados: Lic. Homero Ramos Gloria, Lic. Onésimo Flores Rodríguez y Lic. Ma. de los Ángeles López Martínez.

Anexo 2

Recomendación 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre los estándares legales, Procedimentales y técnicos de los sistemas de Votación electrónica (Estrasburgo, 30 de setiembre de 2004)²¹⁰

1. Estándares legales A. Principios del derecho de sufragio

a. Sufragio universal

1. El interface que el votante utilice en un sistema de voto electrónico ha de ser comprensible y de fácil manejo.

2. El eventual requisito de inscripción en un censo especial para poder votar electrónicamente no supondrá impedimento alguno para el votante a la hora de participar en unas elecciones electrónicas.

3. Los sistemas de votación electrónica se diseñarán, en la medida de lo posible, con el fin de que aprovechar al máximo todas las ventajas que estos sistemas pueden ofrecer a las personas con discapacidades.

4. Mientras no haya accesibilidad universal para utilizar los sistemas de votación electrónica a distancia, estos sistemas sólo serán optativos y complementarios, respecto de los sistemas de votación tradicionales.

b. Sufragio igual

5. En cualquier elección o referéndum, se advertirá al votante de que no puede introducir más de una papeleta en la urna electrónica. El votante sólo estará autorizado para votar cuando conste que su papeleta aún no ha sido introducida en la urna.

6. Todo sistema de votación electrónica deberá impedir que el votante emita su voto a través de dos sistemas de votación distintos.

7. Todo voto depositado en la urna electrónica deberá ser escrutado, y cada voto emitido con motivo de la elección o del referéndum de que se trate deberá ser escrutado solamente una vez.

8. Cuando se utilicen de manera simultánea sistemas de votación electrónicos y no electrónicos, deberá contarse con un método seguro y fiable que permita agregar todos los votos y así calcular el resultado correcto.

²¹⁰ Recomendaciones, disponibles en http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_activities/02_e-voting/01_recommendation/04E voting%20Rec%20Spanish%20Traducción%20Rec%202004%2011%20Comité%20Mins%20Consejo%20Europa.asp consultada en febrero 7 de 2013.

c. Sufragio libre

9. Las autoridades que introduzcan sistemas de voto electrónico garantizarán la libre formación y expresión de la opinión de los electores y electoras y, allí donde sea exigible, el ejercicio personal del derecho de sufragio pasivo.

10. La información e instrucciones de uso que se den a los electores a lo largo del proceso de la votación electrónica tendrá por objeto el evitar que éstos voten de manera precipitada o irreflexiva.

11. Los votantes deberán poder modificar el sentido de su voto en todo momento anterior a la emisión definitiva del mismo, así como interrumpir el proceso de votación. En ninguno de estos dos supuestos quedarán grabadas esas tentativas de voto ni ninguna persona podrá tener acceso a ellas.

12. El sistema de votación electrónica no permitirá que ningún tipo de influencia o manipulación se ejerza sobre los electores durante la votación.

13. El sistema de votación electrónica facilitará al votante la posibilidad de participar en la elección o referéndum sin tener que decantarse por ninguna de las opciones de voto. Por ejemplo, contemplará la posibilidad

del voto en blanco.

14. El sistema de votación electrónica habrá de indicar de manera clara al votante que su voto ha sido emitido satisfactoriamente y que el proceso de votación ha concluido.

15. El sistema de votación electrónica habrá de impedir que una vez se haya emitido un voto éste pueda modificarse.

d. Sufragio secreto

16. Todo sistema de votación electrónica se diseñará de modo que todo cuanto pudiera cuestionar el secreto del voto quede excluido de los diferentes estadios del proceso de la votación electrónica, y en particular del momento de la autenticación del elector.

17. El sistema de votación electrónica garantizará que los votos contenidos en la urna electrónica y los votos que se escrutan son, y seguirán siendo, anónimos y que no es posible reconstruir el vínculo entre el voto emitido y el votante.

18. El sistema de votación electrónica se diseñará de modo que el número de votos que se espere contener en una urna electrónica no haga posible establecer un vínculo entre el resultado y cada votante.

19. Se garantizará que la información utilizada durante el proceso de votación electrónica no puede ser utilizada para romper el carácter secreto del voto.

B. Garantías procedimentales a. Transparencia

20. Los Estados miembros adoptarán paulatinamente las medidas necesarias que garanticen que los electores comprenden y confían en el sistema de votación electrónica que esté en vigor.

21. Se informará a la ciudadanía acerca del funcionamiento del sistema de voto electrónico que se vaya a utilizar.

22. Se dará a los electores la oportunidad de practicar cualquier nuevo método de voto electrónico antes de la emisión del voto electrónico e in- dependientemente de éste.

23. Cualquier observador, dentro de lo permitido por la Ley, podrá presenciar y hacer observaciones sobre la votación electrónica, incluido el momento del escrutinio.

b. Verificación y control

24. Los componentes del sistema de votación electrónica se revelarán al menos a las autoridades electorales competentes, de acuerdo con las necesidades que requieran las tareas de verificación y certificación.

25. Con carácter previo a la introducción de cualquier sistema de voto electrónico, y, una vez introducido, en los intervalos que se estimen oportunos, así como tras cualquier modificación que se haga al sistema, un organismo independiente, designado por las autoridades electorales, verificará que el sistema de voto electrónico funciona correctamente y que todas las necesarias medidas de seguridad se han adoptado.

26. La realización de un recuento será posible. Cualquier característica del sistema de voto electrónico que pudiera influir en la exactitud de los resultados será objeto de verificación.

27. El sistema de voto electrónico no podrá impedir la repetición parcial o total de unas elecciones o de un referéndum.

c. Fiabilidad y seguridad

28. Las autoridades del Estado miembro garantizarán la fiabilidad y seguridad del sistema de voto electrónico.

29. Se adoptarán todas las medidas posibles para evitar cualquier posibilidad de fraude o de intrusiones no autorizadas que afecten al sistema durante todo el proceso de la votación.

30. El sistema de voto electrónico incluirá medidas para preservar la disponibilidad de sus servicios durante el proceso de votación. En particular, el sistema deberá ser inmune a disfunciones, “breakdowns” o ataques de denegación de servicio.

31. Con carácter previo a la celebración de cualquier elección o referéndum electrónico, la autoridad electoral competente deberá comprobar que el sistema de voto electrónico funciona correctamente.

32. Únicamente las personas autorizadas por las autoridades electorales podrán tener acceso

a la infraestructura central, a los servidores y a los datos electorales. Dichas autorizaciones serán objeto de una clara regulación. Las tareas técnicas más complejas se realizarán por equipos integrados por al menos dos personas. La composición de dichos equipos se renovará periódicamente. En la medida de lo posible, estas actividades deberán llevarse a cabo fuera del periodo electoral.

33. Mientras la urna electrónica esté recibiendo votos, cualquier intervención autorizada que afecte al sistema se hará por equipos de al menos dos personas, será objeto de informe, y podrá ser objeto de seguimiento por representantes de la autoridad electoral competente así como por cualquier observador electoral.

34. El sistema de voto electrónico preservará la disponibilidad y la integridad de los votos. También preservará la confidencialidad de los votos y los mantendrá sellados hasta el momento del escrutinio. En el caso de que los votos se almacenen o transmitan fuera de entornos controlados

(Ejemplo de entornos controlados son las mesas electorales) éstos habrán de encriptarse.

35. Los votos emitidos y la información sobre los votantes deberán permanecer sellados en tanto dichos datos se conserven, de modo que sea posible establecer vínculos entre ellos. La información sobre la autenticación de los votantes debe separarse de la información sobre la decisión hecha por el elector al votar, en un momento predeterminado de la elección electrónica o referéndum electrónico.

2. Estándares procedimentales

A. Convocatoria

36. La normativa sobre elecciones electrónicas o referéndum electrónicos, contendrá calendarios de actuación en los que se expondrá con claridad todas las etapas o pasos de la elección o referéndum, tanto los previos como los posteriores a la celebración de la elección o referéndum.

37. El periodo durante el cual se puede emitir el voto electrónico no podrá comenzar antes de que se haya convocado la elección o referéndum. En el caso de que se fuese a utilizar el voto electrónico a distancia, dicho periodo deberá ser establecido y dado a conocer al electorado, con suficiente antelación respecto del inicio de la votación.

38. Se informará cumplidamente a los votantes, con un generoso margen de tiempo anterior a la votación, de manera sencilla y clara, acerca de cómo va a organizarse la votación electrónica y de cuáles serán los pasos que tendrán que dar para participar en la misma y votar.

B. Votantes

39. Deberá contarse con un censo electoral periódicamente actualizado. El elector podrá

comprobar, como mínimo, la información que sobre sí mismo consta en el censo electoral, así como podrá interponer reclamaciones para corregir incorrecciones.

40. Se considerará la posibilidad de crear un censo electoral electrónico así como la posibilidad de introducir un mecanismo que permita la solicitud on line para inscribirse en el censo y, en su caso, para solicitar votar utilizando el voto electrónico. Si para la participación en una votación electrónica se requiere que el elector eleve una solicitud al respecto o que cumpla cualquier otro requisito adicional, se considerará la introducción de un procedimiento electrónico y, a ser posible, interactivo, para el cumplimiento de dichos requisitos.

41. En el caso de que se superpongan los periodos establecidos para la inscripción en el censo electoral y para la votación, se adoptarán las medidas necesarias para una correcta autenticación de los votantes.

C. Candidaturas

42. Se considerará la posibilidad de introducir un sistema on line de presentación de candidaturas.

43. Toda lista de candidatos que se genere y distribuya electrónicamente también deberá estar disponible para los electores por otros medios.

D. Emisión del voto

44. Dado que las votaciones electrónicas a distancia tienen lugar mientras los colegios electorales están abiertos, se tendrá especial cuidado en lograr que el sistema se diseñe de tal forma que impida que cualquier elector vote más de una vez.

45. Las votaciones electrónicas a distancia pueden dar comienzo y/o finalizar en un momento anterior a la apertura de los colegios electorales. Dichas votaciones electrónicas no presenciales no pueden continuar tras el fin de la votación en los colegios electorales.

46. Se adoptarán medidas para poner a disposición de los electores toda la información necesaria para ayudarles y orientarles acerca de los pasos a seguir a la hora de utilizar el sistema de voto electrónico que corresponda.

En el caso del voto electrónico a distancia, dichas medidas también contemplarán la difusión de la información a través de diferentes medios de comunicación de amplio alcance.

47. Todas las opciones de voto deberán aparecer presentadas en igualdad de condiciones en el dispositivo que se utilice para la emisión del voto.

48. La papeleta electrónica por la cual el voto se emite deberá estar exenta de cualquier información relativa a las distintas opciones de voto que no sea la estrictamente necesaria para poder emitir aquél. El sistema de votación electrónica impedirá que puedan aparecer en el dispositivo de votación mensajes que pudieran influenciar la intención de voto del elector.

49. En el caso de que se permitiera el acceso a información sobre las opciones de voto desde el sitio creado específicamente para la votación electrónica, esta información debería estar presentada en igualdad de condiciones.

50. Antes de la emisión del voto cuando se utiliza un sistema de voto electrónico a distancia, se llamará la atención del votante de manera expresa en el sentido de que la elección electrónica o referéndum electrónico en el que está a punto de votar de manera electrónica se trata de una elección o referéndum real con validez legal. En el caso de que se tratara de una prueba o experiencia piloto de votación electrónica, se informará a los votantes de que no están participando en una elección o referéndum con validez y, en el supuesto de que estas pruebas se estén llevando a cabo coincidiendo con la celebración de elecciones reales, al mismo tiempo se les invitará a votar utilizando los sistemas de votación que estén en vigor.

51. Todo sistema de voto electrónico a distancia no permitirá que el votante obtenga un comprobante del contenido del voto emitido.

52. En entornos controlados (N.T. mesas electorales), la información relativa a los votantes habrá de desaparecer inmediatamente del dispositivo visual, auditivo o táctil que haya sido utilizado por el elector para votar, una vez que éste haya emitido su voto.

Cuando en la mesa electoral se entregue al votante un comprobante, impreso en papel, de su voto emitido electrónicamente, aquél no podrá ni mostrárselo a nadie ni sacar dicho comprobante fuera del lugar donde se ubique la mesa electoral.

E. Resultados

53. Hasta que no se proceda al cierre de la urna electrónica, el sistema de votación electrónica no revelará el número de votos emitidos a favor de ninguna de las opciones de voto. Esta información no se hará pública hasta que no finalice el periodo de votación.

54. El sistema de votación electrónica habrá de evitar que al procesar información, sobre los votos, en subgrupos integrados por un limitado número de votos se pudiera desvelar el sentido del voto de los votantes.

55. Cualquier decodificación necesaria para el escrutinio de los votos habrá de hacerse tan pronto como sea posible una vez que finalice el periodo de votación.

56. En el momento del escrutinio podrán participar los representantes de la autoridad electoral competente y podrá haber presencia de observadores.

57. Se dejará constancia de todo lo ocurrido en el proceso de escrutinio de los votos electrónicos en una relación en la que habrá de constar toda la información relativa al inicio y fin del escrutinio, así como a las personas que intervinieron en el mismo.

58. En el caso de que se produjera cualquier irregularidad que afectase a la integridad de algunos votos, éstos deberán registrarse haciéndose referencia a su carácter de votos cuya

integridad se ha visto vulnerada

F. Auditoría

59. El sistema de voto electrónico podrá ser objeto de auditorías.

60. Las conclusiones que se desprendan del proceso de auditoría se aplicarán en las elecciones y referéndum que se celebren con posterioridad.

3. Estándares técnicos

El diseño de todo sistema de votación electrónica debe basarse en un comprensivo análisis de los riesgos que conlleva la efectiva y exitosa realización de unas elecciones o de un referéndum en concreto. El sistema de votación electrónica incluirá las garantías que, basadas en el análisis de riesgos antes citado, se consideren apropiadas para superar los riesgos que eventualmente se hayan identificado. Los fallos o la degradación del servicio deberán mantenerse dentro de unos límites predefinidos.

A. Accesibilidad

61. Se adoptarán medidas para garantizar el acceso de todos los votantes al software y a los servicios que se utilicen y, en su caso, se proveerá el acceso a sistemas de voto alternativos.

62. Los usuarios deberán ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar los sistemas de votación electrónica, en concreto con el fin de que ayuden a identificar el grado de facilidad de uso y las limitaciones del sistema en todas y cada una de las etapas principales en el desarrollo del proceso.

63. Se suministrará a los usuarios, cuando sea necesario y posible, medios adicionales, como pueden ser, entre otros, interfaces especiales o asistencia técnica. Los medios que se pongan a disposición de los electores habrán de respetar tanto como sea posible los principios establecidos por la Web Accessibility Initiative (WAI).

64. Cuando se desarrollen nuevos productos se deberá considerar si éstos son compatibles con los ya existentes, incluidos aquéllos que utilicen tecnología para asistir a personas con discapacidades.

65. La presentación de las opciones de voto habrá de optimizarse para el votante.

B. Interoperabilidad

66. Se utilizarán estándares abiertos con el fin de garantizar la interoperabilidad entre los diversos elementos, componentes o servicios técnicos que, utilizados en un sistema de votación electrónica, posiblemente deriven de fuentes distintas.

67. En el momento presente, el estándar abierto denominado Election Mark-up Language (EML) garantiza dicha interoperabilidad. El lenguaje EML se utilizará siempre que sea posible en las aplicaciones que se utilicen con motivo de la celebración de elecciones o

referéndums electrónicos.

Corresponderá a los Estados Miembros el decidir en qué momento adoptarán la utilización del lenguaje EML. El estándar EML, vigente en el momento de la adopción de esta Recomendación, así como la documentación informativa sobre el mismo, están disponibles en la página web del Consejo de Europa.

68. En aquellos casos en los que entren en juego exigencias específicas sobre datos electorales —en el caso de elecciones o de referéndums—, habrá de habilitarse un procedimiento para la ubicación de esos datos de manera que dichas exigencias se vean debidamente cubiertas. El diseño de ese procedimiento permitirá la ampliación o la reducción de la información/datos que se provea, pero dicha información seguirá siendo compatible con la versión genérica del EML. El procedimiento que se recomienda es el que consiste en utilizar lenguajes schema y pattern.

C. Sistemas operativos (para la infraestructura central y los clientes en lugares controlados)

69. Las Autoridades Electorales competentes harán público el listado oficial del software utilizado en las elecciones o referéndums electrónicos. Los Estados Miembros podrán excluir de este listado, por razones de seguridad, el software de protección de datos. Como mínimo, en ese listado oficial se incluirá el software utilizado; las versiones; su fecha de instalación; y una breve descripción del mismo. Se regulará un procedimiento que permita la instalación periódica de versiones actualizadas, y parches, del software de alta protección. En cualquier momento deberá ser posible la revisión del estado de protección del equipamiento del sistema de votación electrónica.

70. Los responsables del funcionamiento del sistema deberán diseñar un procedimiento a seguir en caso de emergencias. Todo sistema de emergencia deberá atenerse a los mismos estándares y requisitos que el sistema original.

71. Con el fin de garantizar que el proceso de votación se desarrolla sin problemas, será preciso que se habiliten, y que estén permanente- mente disponibles, los correspondientes mecanismos de apoyo o backup. El personal a cargo del proceso de votación deberá estar preparado para intervenir con rapidez siguiendo el procedimiento diseñado por las autoridades electorales competentes.

72. Los responsables de los equipos deberán seguir unos procedimientos que garanticen que durante el periodo de votación, el equipo de votación y el uso del mismo cumplen todos los requisitos. Regularmente se proveerá a los servicios de backup (copia de seguridad) con protocolos de seguimiento (monitoring protocols).

73. Con carácter previo a toda elección o referéndum, los equipos deberán ser revisados y deberán ser aprobados de acuerdo con el protocolo/ normas redactadas por las autoridades competentes en materia electoral.

Se comprobarán los equipos para poder asegurar que cumplen las especificaciones

requeridas. Los resultados de tal comprobación se remitirán a las autoridades electorales competentes.

74. Toda operación de carácter técnico habrá de seguir un determinado procedimiento de control de modificaciones. Deberá comunicarse cualquier modificación sustancial que afecte a los equipos clave.

75. El equipamiento clave en unas elecciones o en un referéndum electrónico deberá ubicarse en un lugar seguro, y dicho lugar, a lo largo del periodo electoral, o del referéndum, deberá ser protegido de cualquier interferencia, venga ésta de donde venga y sea esta realizada por quien sea. Durante el periodo electoral, o del referéndum, deberá aplicarse un plan de recuperación frente a desastres que provocaran pérdidas materiales. A mayor abundamiento, cualquier dato retenido tras el periodo electoral, o del referéndum, deberá guardarse de manera segura.

76. En el supuesto de que se produzcan incidentes que pudieran amenazar la integridad del sistema, los responsables de operar con los equipos informarán de manera inmediata a las autoridades electorales competentes, la cuales seguirán los pasos que sean necesarios para mitigar los efectos del incidente en cuestión. Con carácter previo, las autoridades electorales especificarán el nivel de gravedad de los incidentes a partir del cual se deberá informar de los mismos.

D. Seguridad. Requisitos generales (referidos a las fases previas a la emisión del voto; a la votación en sí, y a los estadios posteriores a la votación)

77. Se adoptarán medidas técnicas, y de organización, con el fin de asegurar que en el caso de breakdown (caída del sistema), o si se produce un fallo que afectase al sistema de votación electrónica, no sea posible la pérdida definitiva de datos.

78. El sistema de votación electrónica protegerá la privacidad de los individuos. Se mantendrá también la confidencialidad de los registros de votantes que estén guardados en, o que hayan sido comunicados a través del sistema de votación electrónica.

79. El sistema de votación electrónica se someterá regularmente a chequeos para garantizar que sus componentes funcionan de acuerdo con sus especificaciones técnicas y que sus servicios están disponibles.

80. El sistema de votación electrónica restringirá el nivel de acceso a sus servicios dependiendo de la identidad del usuario o de las funciones atribuidas a determinados tipos de usuarios. Sólo se dará acceso a los servicios expresamente asignados a ese usuario concreto o a esa clase de usuario. Antes de poder acometer cualquier operación se requiere que se haga efectiva la autenticación del usuario.

81. El sistema de votación electrónica protegerá los datos utilizados para la autenticación de manera que las entidades sin autorización no puedan utilizar fraudulentamente, interceptar, modificar o aperebirse de los datos relativos a la autenticación, o de parte de ellos. En el

supuesto de votación en medios no controlados (v. gr. votación no presencial) se recomienda la utilización de mecanismos de encriptación para la autenticación.

82. Se garantizará el proceso de identificación de votantes y candidatos de tal modo que puedan diferenciarse inequívocamente de otras personas (identificación única o singular).

83. Los sistemas de votación electrónica generarán datos fiables y suficientes para que se pueda llevar a cabo una observación electoral. Deberá poder determinarse de manera fiable el momento en el que el evento que genere dichos datos sea susceptible de ser observado. Deberá mantenerse la autenticidad, disponibilidad e integridad de los datos.

84. El sistema de votación electrónica mantendrá fuentes temporales sincronizadas que han de ser fiables. La fuente temporal será lo suficientemente exacta como para mantener la constancia del paso del tiempo —las marcas temporales son necesarias para los procesos de auditoría y para los datos susceptibles de ser observados— así como para mantener el control temporal aplicable a los límites establecidos para el registro electoral, la presentación de candidatos, la votación o el escrutinio.

85. Las autoridades electorales son responsables de que estos requisitos de seguridad, que serán supervisados por organismos independientes, se cumplan.

E. Requisitos en las etapas previas a la emisión del voto (y requisitos predicables de los datos generados en la etapa de emisión del voto)

86. La autenticidad, disponibilidad e integridad de las listas del Censo Electoral y de las candidaturas habrá de ser mantenida. La fuente que genera los datos será autenticada. Se tendrán en cuenta las previsiones relativas a la protección de datos.

87. El hecho de que la presentación de candidaturas y, en caso de que así se requiera, la proclamación de candidaturas, se haya producido dentro de los plazos establecidos, deberá ser verificable.

88. Asimismo, también deberá ser verificable, se podrá averiguar si el registro de votantes se ha producido dentro de los plazos establecidos.

F. Requisitos en el momento de la emisión del voto (y requisitos predicables de los datos generados en las etapas posteriores a la emisión del voto)

89. Se salvaguardará la integridad de los datos transmitidos provenientes de la etapa previa a la etapa de emisión del voto (v. gr. listas del censo y candidaturas). Se llevará a cabo un proceso de autenticación del origen de los datos.

90. El sistema habrá de poner a disposición del elector una papeleta oficial auténtica. En el caso del voto electrónico a distancia/no presencial, el elector habrá de ser informado acerca de qué pasos ha de seguir para verificar que se ha establecido una conexión con el servidor oficial y que se halla ante una papeleta oficial auténtica.

91. Ha de poder verificarse el hecho de que el voto se haya emitido dentro del límite de tiempo permitido.

92. Se adoptarán las medidas oportunas para garantizar que el sistema utilizado por los votantes para emitir el voto esté protegido frente a cualquier interferencia externa que pudiera modificar el voto.

93. Una vez que el voto haya sido emitido, habrá de destruirse toda información residual que deje ver la preferencia del elector o el voto de éste. En el caso del voto electrónico a distancia / no presencial, se comunicará al votante cómo ha de eliminar esa información residual, cuando esto sea posible, del equipo desde el que haya emitido el voto.

94. Todo sistema de votación electrónica, en un primer momento, garantizará que el elector que intenta votar tiene derecho de sufragio activo. En su caso, el sistema de votación electrónica autentificará al elector y garantizará que solo se emitirá, y se guardará en la urna electrónica, el número de votos que cada elector pueda emitir.

95. Todo sistema de votación electrónica garantizará que la elección del votante esté reflejada en el voto emitido y que los votos sellados sean guardados en la urna electrónica.

96. Tras el fin del periodo de votación electrónica, ningún elector estará autorizado para entrar en el sistema de votación electrónica. Esto no obstante, se aceptará la entrada de votos electrónicos en la urna electrónica durante el tiempo suficiente tras el fin de ese periodo de modo con el fin de cubrir el supuesto de que se hubieran producido retrasos en la transmisión de datos a través del canal de recepción de datos electrónicos.

G. Requisitos en las etapas posteriores a la emisión del voto

97. Se salvaguardará la integridad de los datos transmitidos provenientes de la etapa de emisión del voto. Se llevará a cabo un proceso de autenticación del origen de los datos.

98. En el proceso seguido para contar los votos emitidos, éstos se contarán de manera exacta. El escrutinio de los votos podrá ser reproducido. 99. El sistema de votación electrónica mantendrá, durante el tiempo que se estime oportuno, la disponibilidad y la integridad de la urna electrónica así como el resultado del escrutinio.

H. Auditoría

a. Generalidades

100. Se diseñará y pondrá en marcha un sistema de auditoría como parte integrante del sistema de votación electrónica. Sistemas de auditoría estarán presentes en distintos niveles del sistema: lógico, aplicación, y técnico.

101. El sistema de auditoría integral de un sistema de votación electrónica incluirá grabaciones, proveerá mecanismos de monitoreo y de verificación. Los sistemas de auditoría que cuenten con las características citadas en las Secciones II-V, ver a continuación,

deberán, por tanto, utilizarse para cumplir los requisitos puestos de manifiesto.

b. Grabación

102. El sistema de auditoría ha de ser abierto, exhaustivo y pondrá de manifiesto cualquier variable a tener en cuenta, cualquier amenaza en potencia.

103. Un sistema de auditoría ha de grabar tiempos, eventos y acciones, entre ellos:

a) toda la información relativa a la votación, incluyéndose aquí el número de electores, el número de votos emitidos, el número de votos nulo, el escrutinio y la repetición de escrutinios.

b) cualquier ataque infligido al sistema de votación electrónica y a su infraestructura de transmisión de datos.

c) los fallos del sistema, el mal funcionamiento del mismo y otros eventos que hubieran puesto en peligro el sistema.

c. Seguimiento (monitoreo)

104. El sistema de auditoría permitirá supervisar las elecciones o el referéndum y verificar que los resultados y los procedimientos respetan las previsiones legales en vigor.

105. No se revelará la información que resulte de la auditoría a personas no autorizadas.

106. El sistema de auditoría salvaguardará el anonimato de los votantes en todo momento.

d. Verificación

107. El sistema de auditoría permitirá el cruce de datos para comprobar y verificar el correcto funcionamiento del sistema de votación electrónica y la exactitud de los resultados, detectando el fraude electoral y probando que todos los votos escrutados eran auténticos y que todos los votos emitidos fueron contados.

108. El sistema de auditoría permitirá verificar que unas elecciones o un referéndum electrónicos han cumplido la normativa en vigor, con el fin de verificar que los resultados reflejan de manera exacta el número de votos emitidos.

e. Otros

109. Todo sistema de auditoría deberá estar protegido contra los ataques que puedan corromper, alterar o generar la pérdida de los registros hechos por el sistema de auditoría.

110. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar la confidencialidad de toda información obtenida por cualquier persona durante el desarrollo de las funciones propias de la auditoría.

I. Certificación

111. Los Estados Miembros iniciarán procesos de certificación que permitan a cualquier componente/elemento de tecnología de la información o la comunicación ser puesto a prueba para lograr el certificado de cumplimiento de los requisitos técnicos descritos en esta Recomendación.

112. Con el fin de promover la cooperación internacional y evitar la duplicación del trabajo, los Estados Miembros tomarán en consideración si sus respectivas agencias suscribirán, en caso de que no lo hayan hecho todavía, alguno de los principales acuerdos de reconocimiento mutuo como, por ejemplo, el acuerdo Europeo sobre Cooperación para Acreditación, el acuerdo de Cooperación para la Acreditación Internacional de Laboratorios, y el Foro para la Acreditación Internacional, así como cualquier otra organización de esta naturaleza.