

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO EN UNA DECISIÓN CONTROVERTIDA

Luis Rey Raigosa Sotelo

EXPEDIENTE:
SDF-JDC-47/2012

SUMARIO: I. Introducción; II. Análisis de los elementos constitutivos de la sentencia; III. Análisis del voto disidente; IV. Regulación aplicable a la votación de los mexicanos residentes en el extranjero; V. Ejercicio del derecho a votar a distancia; VI. Comentarios finales, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

La sentencia en comento señala que en enero de 2012, veinte mexicanos residentes en el extranjero interpusieron sendos juicios ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TE-PJF) para impugnar una negativa de registro para poder votar en las elecciones presidenciales de 2012, emitida por el Instituto Federal Electoral (IFE).^{*} Estos

^{*} El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

juicios fueron acumulados en el expediente con la denominación SDF-JDC-47/2012 y acumulados, y se registró como actor el nombre del señor Liborio Reyes Puente y otros. Este juicio para la protección de los derechos político electorales de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero permite analizar varias cuestiones de interés relacionadas con el desarrollo del derecho electoral en México, entre otras, el alcance de la protección jurisdiccional en materia electoral en situaciones específicas, los elementos subyacentes a la legislación electoral que ha venido evolucionando en nuestro país y la actitud jurisdiccional de nuestros órganos judiciales encargados de la justicia especializados en la materia electoral. En este ejercicio se intentará desarrollar una síntesis de los elementos de mayor importancia, recién anunciados, pero también se apunta hacia aspectos que puedan ofrecer flancos a la crítica razonable, cuando el estudio lo permita.

En primer lugar, se procederá a realizar un análisis descriptivo de las partes que integran la sentencia, revisando los extremos de la resolución, a partir de los hechos y la decisión tomada por el órgano jurisdiccional y los elementos que los enlazan; esto es, los problemas específicos que tuvo que resolver la Sala Regional Distrito Federal, y las argumentaciones con las cuales soportó la solución de los diversos problemas intermedios. Para la parte de análisis de la sentencia, se tomará como guía la metodología ofrecida por el maestro Manuel Atienza, orientada a realizar una disección de las decisiones judiciales, sin intentar evaluar su contenido, y posteriormente formular consideraciones críticas sobre los elementos de la sentencia. El método que propone el maestro alicantino se integra por siete pasos, los cuales no necesariamente se analizan de manera separada, pues en su aplicación a algún caso específico es posible que se agregue el análisis de dos o más de ellos en un solo paso¹ (Atienza 2013, 430-39; Súcar 2013):

transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

¹ Véase en particular el interesante capítulo VI, sobre cómo analizar las argumentaciones. El análisis comparativo del texto del profesor de Alicante con el

- 1) La narración de los hechos.
- 2) La descripción del problema o de los problemas jurídicos a resolver en la sentencia.
- 3) Las cuestiones y las subcuestiones de las que depende la solución del punto dos.
- 4) La respuesta a las cuestiones del punto tres.
- 5) Las razones en las que se basan las respuestas del punto cuatro.
- 6) La solución del problema, es decir, del punto dos.
- 7) La decisión.

Luego se abordará una parte central del problema que está detrás de la sentencia en comento: la regla aplicable para los casos de registro de mexicanos residentes en el extranjero para que puedan votar en las elecciones mexicanas.

Pues se considera que es allí en donde se encuentra la problemática de fondo que está detrás de la falta de participación de los mexicanos residentes en el extranjero en el ejercicio del voto en elecciones presidenciales. Es decir, hay un punto importante a considerar en el mismo contenido de la disposición normativa aplicable a las situaciones de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero y manifiestan su deseo de votar.

II. Análisis de los elementos constitutivos de la sentencia

Hechos

La sentencia, desprovista de referencias a las disposiciones normativas que dan soporte a los acontecimientos, instituciones y/o personas que intervinieron en lo que históricamente ocurrió, permite una relación escueta de los siguientes hechos:

del profesor Germán Súcar resulta interesante para complementar ambos métodos analíticos. Del profesor Súcar el texto consultado es una versión en fotocopia.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Algunos mexicanos residentes en el extranjero solicitaron su inscripción en el registro denominado Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). La LNERE es el documento que elabora la Dirección General del Registro Federal de Electores del entonces Instituto Federal Electoral, que contiene el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral que cuentan con su credencial para votar, residentes en el extranjero y que solicitan su inscripción en dicha lista. Ésta cumple la función de hacer constar quienes pueden votar en las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Los quejosos en las demandas que fueron acumuladas en la sentencia que es objeto de este comentario, son veinte ciudadanos a quienes el IFE les negó el registro en la LNERE porque no contaban con su respectiva credencial de elector. Los quejosos impugnaron la resolución del IFE que les negó el registro mediante juicios separados que fueron incoados ante la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF. Los correspondientes veinte juicios fueron acumulados por la Sala Regional del Distrito Federal, que los resolvió conjuntamente, rechazando la petición de los quejosos, a través de la figura del sobreseimiento.

La narración anterior muestra un conjunto de hechos cumplidos por varios actores en el ámbito electoral: ciudadanos que tienen la condición de no estar residiendo en territorio mexicano, y que realizan acciones tendientes a poder expresar sus preferencias en la elección para la presidencia de la República, a través del voto; autoridades responsables de realizar actos administrativos en materia electoral, los que constituyen un requisito para poder ejercer el voto; normas aplicables a los actos relacionados con ambos sujetos u órganos de derecho.

Problema jurídico. Elementos normativos que lo definen

El concepto de problema jurídico puede ser entendido como la cuestión que es contraria a derecho, por ejemplo, la posible violación de un derecho por parte de una autoridad al realizar un acto jurídico, o bien por parte de un particular en una situación con-

tractual, o la contradicción normativa que emerge por la emisión de una norma general, o la posible responsabilidad de un sujeto de derecho por la comisión de un ilícito.

Una cuestión que está muy estrechamente vinculada con el problema jurídico es el acto o hecho que le da origen. En los ejemplos señalados, pueden ser actos que provocan la generación de un problema jurídico, por ejemplo, los realizados por una autoridad que afectan los derechos de particulares, o la falta de cumplimiento de una obligación por un sujeto de derecho en una situación contractual, o el acto parlamentario de emisión de una ley que se estime contraria a la constitución, o la comisión de un acto calificado como delito en la legislación penal.

De lo anterior es posible considerar que el elemento problema jurídico, puede ser entendido en sentido genérico o en sentido específico. Aplicada la diferencia señalada al análisis de la sentencia en comento, el problema jurídico en sentido genérico consistió en la posible violación de un derecho político electoral.

En cambio, entendido en sentido específico, el problema jurídico adquiere las características que lo distinguen de cualquier otro tipo de posible violación de derechos político electorales, porque estas características las confieren los hechos concretos. De los hechos narrados se infiere que, en el caso presente, el problema jurídico en sentido específico consiste en la posible violación de un derecho político electoral: el derecho de emitir el voto del que son titulares los ciudadanos accionantes en la sentencia del juicio en comento, según lo afirman en su demanda. Dicha afectación fue generada por la negativa del IFE a registrar los nombres de los peticionarios a registro en la LNERE, puesto que la falta de registro genera la imposibilidad de ejercer el voto.

Los problemas jurídicos señalados pueden ser transformados en preguntas que la autoridad jurisdiccional debe resolver. Tomando en cuenta lo anterior, se puede señalar que la Sala Regional enfrentó dos cuestiones problemáticas muy cercanas una de la otra. La primera puede ser expresada en la pregunta siguiente.

Pregunta uno: ¿Debe honrarse la petición formulada por los quejosos consistente en revertir la decisión que habría de tomar

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

la autoridad administrativa electoral que les negaría el registro en la LNERE porque esta falta de registro constituiría una violación al derecho político-electoral de votar?

Esta pregunta requirió responder a otra cuestión ligada estrechamente con la anterior, la cual también podría ser formulada a manera de pregunta:

Pregunta dos: ¿Fue correcta la interpretación realizada por las autoridades administrativas electorales de las disposiciones que regulan el ejercicio del voto por ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, que fundamentaron la negativa para registrarlos en la LNERE?

Respecto a la pregunta dos la opinión se vio dividida en la Sala Regional, debido a dos cuestiones: la primera, que se denomina la cuestión de la limitación de los derechos electorales, se orientó a justificar que el legislador tiene potestad para establecer limitaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos. La segunda, tiene el objetivo de resolver si la interpretación desarrollada por la Sala Regional del Distrito Federal se ajusta a los cánones interpretativos de los derechos fundamentales que han sido fijados por el máximo Órgano Jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). A esta, se le denominará la cuestión de la interpretación correcta.

Cuestiones controvertidas del caso

Como puede observarse, las cuestiones que generaron controversia en el presente caso son normativas, toda vez que el hecho concreto consistente en la emisión del acto por el cual el IFE negó el registro de los peticionarios en la LNERE no generó problema alguno en cuanto a su existencia, ni tampoco fue problemática su inserción en la disposición del extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que los ajustaba, la cual sirvió de fundamento a la autoridad para negar el registro en la Lista.

La cuestión controversial que es el centro de la argumentación de la sentencia está en calificar si el IFE interpretó correctamente la totalidad del ordenamiento jurídico aplicable a la petición de

registro y, en consecuencia, aplicó las disposiciones correspondientes de manera adecuada. Se trataría, en consecuencia, de un tipo de controversia sobre el significado de la norma aplicable al caso, controversia o problema al cual se refiere Neil MacCormick como *problema de interpretación* (Atienza 2013, 431-9), es decir, aquel tipo de problema interpretativo consistente, para el presente caso, en una falta de claridad acerca de cuál es el significado de la norma aplicable.²

Las disposiciones más importantes que integran el universo normativo aplicable al problema jurídico del caso son las siguientes:

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

B. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 23.

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

...

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

² El profesor MacCormick, como Atienza, señala cuatro tipos de cuestiones controvertidas a las cuales puede enfrentarse un juez: *problemas de interpretación*, que son los casos en los cuales si bien se conoce y acepta cuál es la disposición que debe aplicarse al caso concreto, hay dudas acerca de su significado; *problemas de relevancia o de aplicabilidad*, referidas, como en la presente sentencia a estudio, a resolver dudas acerca de las disposiciones aplicables para resolver un problema jurídico específico; *problemas de prueba*, que se presentan cuando hay dudas sobre la existencia de los hechos del caso, y *problemas de calificación*, que son aquellos en los cuales si bien no existen discrepancias acerca de la existencia o no de los hechos, sí las hay respecto de si los hechos del caso son a los que las disposiciones normativas refieren en sentido genérico. Es claro que las dos primeras cuestiones refieren a temas normativos mientras que las dos últimas refieren a cuestiones atinentes a la premisa fáctica del silogismo judicial. Atienza agrega a esta tipología, otros cuatro posibles tipos de cuestiones controversiales, todos referidos también a temas normativos: cuestiones procesales, *cuestiones de validez normativa*, *cuestiones de discrecionalidad* y *cuestiones de ponderación*.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Artículo 30. Alcance de las restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

C. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2.

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

Artículo 25.

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

...

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;

D. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 6.

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

a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y

b) Contar con la credencial para votar correspondiente.

2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por este Código.

Artículo 313.

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 314.

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el Artículo 34 de la Constitución y los señalados en el párrafo 1 del Artículo 6 de este Código, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero;
- b) Manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral; y
- c) Los demás establecidos en el presente Libro.

Las disposiciones transcritas constituyen la fuente de interpretación realizada por la Sala Regional, así como por las partes del juicio. Puede afirmarse que la Sala, principalmente a partir de las disposiciones transcritas, construyó la siguiente norma:

Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero podrán ejercer el derecho de votar en las elecciones para presidente de la República si satisfacen los siguientes requisitos:

- 1) Haber cumplido 18 años;
- 2) Tener un modo honesto de vivir;
- 3) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- 4) Contar con la credencial para votar correspondiente;
- 5) Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, en el formato aprobado por el Consejo General, su

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero, y

- 6) Manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral.

La Sala Regional concluyó que las exigencias establecidas por la norma, reconstruida anteriormente, están de acuerdo con las disposiciones constitucionales, las convencionales y las legislativas aplicables, por lo que tomó la decisión de declarar infundada la petición de los quejosos, es decir, no hubo violación a ningún derecho político electoral de los quejosos.

Análisis de la argumentación sobre la cuestión de la limitación de los derechos electorales

En el tema referente a si la Sala consideró que los derechos fundamentales de carácter político electoral no son derechos absolutos o ilimitados y:

[...] pueden ser objeto de restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental [...]

La orientación de la argumentación de la decisión con la cual la Sala Regional resolvió este problema se apoyó en los siguientes puntos argumentativos. Para cada uno de los puntos de argumentación se formularán, más adelante, algunos comentarios:

Argumento 1. Los requisitos establecidos por el artículo 6 del Cofipe están vinculados con principios que rigen las elecciones, toda vez que no son:

[...] limitantes al derecho a votar, pues dichas condiciones o requisitos para su ejercicio se fijan con la finalidad de garantizar

que también se cumplan otros principios que rigen las elecciones, como lo son, que las elecciones también sean libres, auténticas y periódicas.

Argumento 2. Los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, que la Constitución fija para los comicios de las entidades federativas son aplicables a cualquier tipo de elección, por tanto, también a la presidencial; todas las elecciones, conforme al mismo criterio, deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Argumento 3. Los derechos fundamentales de carácter político electoral no son derechos ilimitados o absolutos, como lo establece la jurisprudencia 29/2002, citada por la misma sentencia, la cual, si bien tiene un contenido normativo orientado a una interpretación ampliativa de las disposiciones sobre derechos humanos —como lo anuncia su propio rubro así: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA— en su texto establece una salvedad importante porque establece que “de ninguna manera es válido sostener que los derechos fundamentales de carácter político-electoral son derechos ilimitados absolutos o ilimitados [sic].”.

Argumento 4. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el Caso Yatama vs. Nicaragua que la existencia de limitaciones al ejercicio de derechos políticos no constituye en sí misma, una restricción indebida a los derechos políticos. Y establece las condiciones que debe tener una restricción, como lo transcribe la sentencia en comentario:

[...] encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que persigue.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Evaluación de la argumentación sobre la cuestión de la limitación de los derechos electorales

En este apartado se va a distinguir entre criterios de evaluación de los argumentos concretos que han apoyado la decisión de la sentencia y criterios evaluatorios sobre la argumentación en general. En este punto se contrastará entre *argumentos* en una sentencia y *argumentación* de una sentencia. Mientras que los primeros refieren a las razones específicas ofrecidas para apoyar o atacar un punto concreto dentro de una sentencia, la argumentación, en cambio es

[...] un conjunto de pasos, actos de lenguaje y enunciados que median entre el planteamiento de una pregunta inicial –el problema que da lugar a la argumentación– y la respuesta a la misma –la solución–. (Atienza 2013, 425).

En consecuencia, la diferencia entre ambos criterios, en el caso en análisis, está en que los primeros se enfocan a revisar la calidad de cada uno de los cuatro puntos de argumentación mencionados; mientras que los criterios que evalúan la argumentación atienden al conjunto de cuestiones que conforman el conjunto más amplio de cuestiones que conforman la argumentación completa.

Se formularán primero los comentarios sobre los cuatro argumentos señalados en el apartado de análisis de la argumentación.

Comentario al argumento 1: Soporte de los requisitos establecidos por el artículo 6 del Cofipe en los principios que rigen las elecciones. En realidad, puede entenderse que los tres principios invocados en el argumento: libertad, autenticidad y periodicidad son elementos diferentes. Por ejemplo, la periodicidad depende fundamentalmente de acciones de las autoridades competentes para realizar las elecciones, tanto electorales como administrativas; mientras que la libertad y la autenticidad son cuestiones muy complejas que se consiguen como resultado de un conjunto de elementos incidentes en las elecciones: órganos indepen-

dientes responsables de la organización de elecciones; sistema de impugnación electoral neutral y eficiente; información sobre elecciones suficiente, entre otros elementos. Sin embargo, llama la atención que la sentencia no aporte argumentos mediante los cuales se sustente el vínculo entre estos requisitos legales establecidos para los ciudadanos residentes en el extranjero para ejercer su derecho al voto, y los principios de referencia.

Comentario al argumento 2: todas las elecciones, tanto las estatales como las federales, deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y apoyarse en los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Nuevamente la sentencia logra construir un argumento normativo a favor de que las condiciones de la elección sean las que esta disposición establece, pero de la relación entre principios aplicables a elecciones federales y estatales y la realización de éstas no se sigue cómo dichos principios soportan la justificación de la específica exigencia legal para contar con credencial de elector aún cuando se tenga la condición de ciudadano mexicano residente en el extranjero.

Comentario al argumento 3: Los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos ilimitados o absolutos. Este parece ser un elemento central de la argumentación en la sentencia. La Sala Regional justifica de manera correcta, con esta tesis, que se establezcan limitaciones a los derechos político-electorales, es decir, que éstos no sean considerados absolutos o ilimitados. Sin embargo, con ello la Sala no alcanza a justificar que las específicas limitaciones contenidas en los artículos 6, 313 y 314 del Cofipe estén también justificadas. Es decir, la justificación de limitaciones, en general, no puede considerarse suficiente para que también se hallen justificadas cada una de las limitaciones o restricciones específicas. Este último paso lógico requiere argumentos específicos.

Comentario al argumento 4: Los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos justifican la existencia de limitaciones legales a los derechos humanos en general. La sentencia insiste en el argumento que justifica las

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

limitaciones, con apoyo en una de las determinaciones del caso citado, *Yatama vs. Nicaragua*, específicamente el párrafo 206. Pero se observa que los jueces no consideraron necesario pronunciarse sobre las condiciones que el mismo párrafo establece, abajo transcrito, para considerar justificadas las disposiciones legales que construyen esas limitaciones, lo cual, se estima necesario hacer, habida cuenta de que, de conformidad con el texto transcrito, sólo se legitiman las limitaciones legales que satisfacen los extremos señalados, y no hay puntos de argumentación en la sentencia orientados a sostener el por qué estas limitaciones establecidas por el legislador secundario para los votantes que residen en el extranjero, estaban justificadas. En esta misma línea argumentativa de este comentario al argumento 4, podría señalarse que otros párrafos del mismo Caso *Yatama vs. Nicaragua* tienen especial relevancia y pudieron haber sido invocados y, en su caso, aplicados para el caso SDF-JDC-47/2012 y acumulados, se trata de los siguientes:

201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1, 1 y 2 de la Convención, El Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

204. De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne

ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial. (Hernández Valle 2011, 456-57).

Estos dos párrafos son, en principio, vinculantes para la Sala Regional. Esta vinculación se fundamenta, en principio, en el hecho de que la propia Sala admitió como argumento a favor de su tesis el diverso párrafo 206 de la misma sentencia, Por tanto, tendría que admitir como obligatoria, en principio, cualquier parte de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que pudiera ser invocable o aplicable para el caso específico.

Al parecer el párrafo 201 contiene una obligación y el párrafo 204 una prohibición. Los dos contenidos normativos tienen como destinatario el Estado, por tanto, también sus órganos, en sus respectivos ámbitos de competencia. En su caso, la Sala Regional es destinataria de estos contenidos normativos en su condición de garante de los derechos político-electorales del ciudadano.

Obligación (párrafo 201): garantizar el goce de los derechos políticos, tanto en su regulación como en su aplicación, conforme a los principios de igualdad y no discriminación, considerando la situación de debilidad o desvalimiento de ciertos sectores sociales.

Prohibición (párrafo 204): reglamentar o aplicar las reglas generando un impedimento para las personas en la conducción del Estado y evitar que se torne ilusoria dicha participación, al privar a esos derechos de su contenido esencial.

Procede entonces formularse varias preguntas: ¿de qué manera la Sala Regional podía cumplir con la obligación y precaver de la prohibición?, ¿debió invocar los principio de igualdad y no discriminación y valorar su posible incidencia o vulneración al tratar igual a los que aparentemente son casos desiguales?, ¿debió verificar, si en el caso de los quejosos, había o no una discriminación o una situación de desigualdad que provocara debilidad de los mexicanos residentes fuera de México?, ¿era suficiente con argumentar que el no registro se apegaba a la norma del Cofipe? ¿se cumplió con la obligación de motivación cuando se sostiene que los derechos político-electorales no son absolutos y, por tanto, las restricciones para su ejercicio

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

impuestas a los quejosos en la regulación aplicable ya estaban justificadas?

Los comentarios y cuestionamientos anteriores permiten puntualizar que, en general, los argumentos enderezados por la Sala Regional son adecuados para justificar la existencia de limitaciones legales al ejercicio del voto político-electoral de los ciudadanos, en general. Sin embargo, se estima que la sentencia no contiene argumentos que justifiquen con suficiencia la existencia de las limitaciones legales consistentes en la exigencia de contar con credencial de elector y que ésta sea la única manera de comprobar que se cuenta con la condición de ciudadano mexicano residentes en el extranjero, apto para ejercer el derecho al voto.

Es verdad que la sentencia vincula los elementos que constituyen la credencial de elector: principalmente los datos de identificación del ciudadano y de los elementos que ubican el lugar para ejercer su derecho al voto. Pero no hay un argumento que sostenga la justificación de la exigencia de este documento en los casos en los cuales los ciudadanos mexicanos no viven en este país y la imposibilidad de justificar su condición de mexicanos con algún otro documento.

También se identifica la referencia que la sentencia hace a las interpretaciones flexibles que el propio TEPJF ha emitido para considerar que, cuando exista un antecedente de registro o de solicitud de registro para la credencial de elector, entonces podrá autorizarse el registro en la Lista, pero que, en los casos de referencia, no existen estos antecedentes.

Sin embargo, se estima que, en esta cuestión, el esfuerzo argumentativo de la sentencia se centra en la justificación formal de la exigencia de contar con credencial de elector para ejercer el derecho al voto, y no hay una intención de argumentar a favor de la justificación de la exigencia de la credencial precisamente en los casos en los cuales los ciudadanos no tienen su domicilio en el territorio nacional. Esto es, que la sentencia no analizó si tenía algún peso o algún significado el hecho consistente en que los ciudadanos peticionarios tenían una condición diferente a los demás ciudadanos, puesto que

ellos no viven en el país, ni tampoco si esa condición social afectaba la posibilidad concreta de ejercer el derecho al voto.

Análisis de la argumentación sobre la cuestión de la argumentación correcta

En esta cuestión la Sala Regional se plantea cómo interpretar las disposiciones sobre derechos humanos que son aplicables para el presente caso, toda vez que los quejosos han invocado disposiciones de los dos instrumentos señalados (la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), frente a las disposiciones del Cofipe.

Particularmente se cuestiona cómo realizar el ejercicio de control de convencionalidad que le han solicitado los peticionarios en el juicio, toda vez que éstos le han pedido que inaplique los artículos de este Código que establecen los requisitos específicos para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan votar.

La sentencia de la Sala Regional invoca la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que estableció los criterios interpretativos adecuados que deben seguir los tribunales del país cuando éstos se encuentren en la tesitura de interpretar una disposición que establezca o regule derechos humanos. Con base en esa tesis, la Sala Regional establece que no puede inaplicar los artículos del Cofipe porque la condición para no aplicar una disposición, conforme lo ha fijado la Suprema Corte de Justicia, se actualiza solamente si la ley secundaria —en el caso, el Cofipe— resulta contradictoria a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales vigentes en el orden jurídico mexicano, “pero en el caso no se cumple con dicho supuesto”. Es decir, la Sala considera que la argumentación con la que ha justificado la solución que dio a la cuestión de la limitación de los derechos electorales también le alcanza para sostener racionalmente que no debe inaplicar los artículos del Cofipe impugnados.

Evaluación de la argumentación sobre la cuestión de la interpretación correcta

La argumentación que la Sala Superior enderezó para justificar la limitación que el legislador secundario estableció en los artículos del Cofipe impugnados, y de los cuales los quejosos pidieron su inaplicación, como se identifica en los apartados anteriores, no alcanza a justificar con suficiencia las limitaciones específicas establecidas para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Por ello, se cree que no hay razones suficientes para justificar esas limitaciones, porque ellas están ancladas en una situación específica que distingue a los ciudadanos que viven fuera del territorio nacional que es consecuencia de esa condición, y que ameritaba la presentación de razones más completas o complejas que justificaran el trato prácticamente igual que se les exige a los mexicanos residentes en territorio nacional.

III. Análisis del voto disidente

El magistrado Martínez Espinoza emite un voto disidente frente al sentido de la decisión en comento. En su argumentación, sostiene que la decisión que habría de tomar el IFE sí conculcaría los derechos de los peticionarios y, en consecuencia, la sentencia debió de haber ordenado a la autoridad administrativa electoral la incorporación de los quejosos a la LNERE sin que satisficieran la exigencia de contar con credencial para votar o estar inscritos en el padrón electoral o listado nominal. Asimismo, sostiene que si los quejosos lo solicitan, la autoridad debería tramitar la solicitud de registro al padrón electoral y emitir la correspondiente credencial para votar.

Los argumentos que esgrime el disidente son los siguientes (como parte de la argumentación, el magistrado sostiene que la sentencia, indebidamente, no analizó la causal de improcedencia sostenida por el IFE relativa a la inexistencia del acto recla-

mado, pero esta parte de la argumentación no afecta el análisis medular del voto particular):

Argumentación 1. No existe problema de inconstitucionalidad o inconveniencia en las disposiciones impugnadas. Las disposiciones contenidas en los artículos del Cofipe, que fueron impugnadas por los quejosos por considerarlas contrarias a la Constitución y los tratados mencionados no contravienen los contenidos de estos últimos ordenamientos, porque el requisito de contar con la credencial de elector es una mera condición de ejercicio del derecho al voto, pero ni suspende tal derecho ni afecta a su universalidad, es decir, sostiene el voto, no es una restricción ni una limitación al derecho al voto.

Argumentación 2. La sentencia debió considerar fundadas la solicitud de registro en la LNERE. Esta argumentación contó con un numeroso conjunto de razones orientadas a sostener la conclusión propuesta en el rubro de la misma. La exigencia de que los ciudadanos residentes en el extranjero cuenten con credencial de elector sí violenta los derechos de los quejosos porque les obliga a trasladarse a territorio nacional toda vez que la autoridad administrativa electoral no cuenta con el servicio eficaz de expedición de credencial de elector en los países en donde residen los quejosos; asimismo, a estos ciudadanos se les exige contar con un domicilio en México.

Por otro lado, la credencial de elector es un medio para comprobar que su titular satisface los requisitos establecidos en el artículo 34 constitucional, a saber: ser mexicano y tener por lo menos dieciocho años de edad, porque en los casos de mexicanos residentes en el extranjero se señala la presentación de este documento sólo para el acto de inscripción en la LNERE o al momento de emitir el sufragio, que será expedido en privado; que no tiene sentido la exigencia de la credencial de elector en los casos señalados, porque estos ciudadanos votan solamente para la elección de presidente de la República y no para los demás cargos de elección popular, lo que hace inútil el resto de información que la credencial contiene; que si la finalidad de presentar

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

la credencial de elector es, en los casos de los ciudadanos residentes en el extranjero la de justificar la edad y la condición de mexicano, estos elementos pueden ser comprobados, sin mayor problema, con otros documentos diversos a la credencial de elector; que los quejosos presentaron a la autoridad administrativa electoral otros medios probatorios suficientes para acreditar su condición de mexicanos y de su mayoría de edad; que la autoridad administrativa electoral solicita a los quejosos la satisfacción de un requisito que ella misma no ha podido satisfacer, pues no cuenta con los medios para emitir la credencial de elector.

Argumentación 3. La sentencia debe ordenar que se atienda la petición de registro en el padrón electoral y de emisión de credencial de elector. Las disposiciones de los instrumentos internacionales invocados en la sentencia debieron ser interpretadas en el sentido de otorgar a los ciudadanos mexicanos la posibilidad de ejercer su derecho al voto de manera plena. Para el caso analizado, los peticionarios tienen condicionado su ejercicio a la interposición de un juicio para la protección de los derechos político-electorales, ya que la violación de su derecho de votar es permanente y no un caso de excepción. Además, la expedición de la credencial de elector para estos ciudadanos no violenta el principio de certeza ya que, por una parte, dichos documentos podrían contener todos los datos necesarios para identificar al poseedor de ella, sin considerar los no utilizables por tratarse de elecciones sólo para presidente de la República; y, por otra, las solicitarían los propios interesados.

Los párrafos anteriores nos permiten conocer una opinión jurisdiccional mucho más abierta a la protección de los derechos político-electorales de los quejosos. El voto expresa directamente que debe hacerse una interpretación de los instrumentos internacionales en un sentido orientado a otorgarles el derecho violentado. Por otra parte, la opinión que el voto expresa está cercana a la que se encuentra en los estudios o informes acerca de la realidad del ejercicio del voto ciudadano en el extranjero. Es el caso, por ejemplo, del Libro Blanco del Proceso Electoral 2011-2012, emitido por el Instituto Federal Electoral, en donde se contienen

muchas opiniones coincidentes con las emitidas en el voto particular comentado.

CONSIDERACIONES CONCLUYENTES PROVISIONALES

En el análisis y la evaluación de argumentaciones de resoluciones jurisdiccionales pueden considerarse, al menos, cuatro cuestiones o aspectos; los argumentos y la argumentación ofrecidos en una sentencia —aspectos sobre los cuales se han abundado en este ensayo—; además del concepto de *línea argumentativa* que refiere a un conjunto de argumentos orientados a defender o a atacar una tesis. Aquí, vale la pena señalar, que es posible incorporar un elemento de análisis y evaluación adicional, que enlace los actos de la argumentación con el sujeto que la realiza, de manera que también esto nos permita comprender las piezas argumentativas sometidas a análisis. Este último elemento tiene importancia señalarlo ahora, una vez que se han reseñado los elementos argumentativos de la sentencia y del voto disidente. Se definirá, actitud jurisdiccional o *actitud interpretativa* (Raigosa 2010, 270) a la posición que asume un juzgador ante un determinado problema que debe resolver: en concreto, qué tipo de decisión jurídica está dispuesto a asumir y defender un juzgador, particularmente cuando enfrenta problemas clasificables como “casos difíciles”, es decir, los que pueden admitir razonablemente no una única solución.

La cuestión enlaza con lo que Manuel Atienza (Atienza 2013, 553-62) analiza como los cinco criterios que rigen la corrección de estos casos difíciles. Mientras que los casos que no lo son, —esto es, los casos fáciles— se someten a ejercicios de lógica deductiva, fundamentalmente, los casos difíciles tienen un segundo nivel de revisión, pues deben satisfacer criterios de universalidad, coherencia, adecuación de las consecuencias, moral social y moral justificada.

Puede entenderse que cuando una resolución judicial emitida por un órgano jurisdiccional colegiado ofrece dos soluciones a un problema jurídico, en donde una de ellas constituye la sen-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

tencia —porque cuenta con la mayoría de votos— y la otra es minoritaria y disidente —es decir, ofrece una solución jurídica diversa a la de la sentencia— se puede estar frente a un problema difícil, ya que no existe coincidencia en la solución y la decisión.

La sentencia SDF-JDC-47/2012 y sus acumulados es un ejemplo de caso difícil, porque la decisión tomada no es unánime entre sus integrantes. Esta discrepancia de soluciones ofrece la oportunidad de preguntarse si, ante la diversidad de argumentaciones, soportadas por argumentos en cada caso, ha existido una diferente actitud interpretativa. Es decir, cuál es el tipo de solución jurídica que han preferido ofrecer cada uno de los argumentadores.

En el presente caso, parece correcto concluir que los dos magistrados emisores del voto mayoritario han ofrecido una actitud más apegada a los significados literales de los enunciados normativos. Es posible que en la actitud interpretativa de esta decisión esté presente con mayor intensidad la exigencia de un voto cierto, imparcial, sometido a las reglas legales e independiente. Puede calificarse como una interpretación formalista.

Pero también es verdad que el magistrado del voto disidente aboga por una interpretación orientada a atender las condiciones particulares de los petitionarios, quienes no cuentan con las mismas posibilidades para satisfacer las exigencias legales, y a interpretación de las disposiciones legales de conformidad con los contenidos de los instrumentos internacionales invocados. En este caso puede interpretarse que subyace una actitud de cara a las consecuencias de las normas, entendido por éstas el privilegiar el ejercicio del derecho al voto. Esta puede ser vista como una interpretación finalista.

Atienza señala en su *Curso de Argumentación* que el establecimiento de premisas y conclusiones en los procesos argumentativos, no desde una perspectiva meramente formal, de relaciones entre premisas y conclusión que relacionan enunciados, sino desde una material, que enfoca la atención a los contenidos de verdad que hay en las premisas y las conclusiones, subyace una idea de compromiso. De esta manera,

[...] el juez que efectúa estos razonamientos no está simplemente enunciando que si las premisas son verdaderas (o correctas) entonces también ha de serlo la conclusión; se está comprometiendo con la verdad o corrección de las premisas y, por tanto, también con la de las conclusiones (Atienza 2013, 277).

Si se admite que los jueces asumen compromisos con sus argumentaciones orientadas a las cuestiones de la verdad que subyacen a los enunciados de los argumentos, entonces se puede considerar que cada uno de los emisores de las argumentaciones analizadas ha asumido un respectivo compromiso con su propia verdad. De esta manera, los magistrados de la decisión parece que han tomado el compromiso con la legalidad del proceso desarrollado por el IFE; mientras el magistrado del voto disidente ha manifestado un compromiso más bien con la eficacia del ejercicio del voto a distancia.

IV. Regulación aplicable a la votación de los mexicanos residentes en el extranjero

A pesar de que la modernización del sistema político mexicano inició en 1977, la normativa que permite que los mexicanos que residen en el extranjero puedan ejercer su derecho a votar en las elecciones mexicanas fue incorporada no sino hasta 1996. Este cambio se produjo con una reforma a la Constitución, una de las más importantes en materia política de 1977 a la fecha, mediante la cual se reformaron diecinueve artículos a la Carta Magna.

El tema que ocupa este estudio fue objeto de reforma al artículo 36 constitucional. Se hará una breve referencia a este problema, para averiguar la racionalidad del legislador que, a través de las reformas a la constitución y a la legislación secundaria, incorporó una solución lo que se puede entender como un problema social en el ámbito electoral, que es la carencia de posibilidades de ejercicio del derecho al voto por los mexicanos que no residen en nuestro país.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En este tenor, es posible cuestionarse qué razones aportaron los legisladores constitucionales para incorporar, entre otras muchas reformas a la Constitución, la que concedía el derecho de votar en las elecciones mexicanas a los connacionales que residen en el extranjero, es decir, cuál era la situación que existía entre los ciudadanos que se encuentran en la condición de emigrantes para que nuestros legisladores reconocieran la necesidad de poder ejercer este derecho.

El camino parlamentario de la reforma constitucional de 1996, dio comienzo con la iniciativa que había sido presentada ante la Comisión Permanente el día 26 de julio de 1996, en el salón de sesiones del Senado de la República, puesto que esta Cámara presidía la Permanente en ese periodo de receso. La iniciativa contaba con el visto bueno político como lo muestra el que los firmantes de ella eran los integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, es decir, los coordinadores de las principales fuerzas políticas de esta Cámara, conjuntamente con el presidente de la República.

Esta reforma a la Constitución se puede calificar como la séptima etapa de la reforma constitucional en materia política, toda vez que hasta esa fecha y desde el señalado año de 1977, el cual es considerado el inicio del proceso de modernización —o democratización— del sistema político mexicano, se habían emitido siete decretos de reforma a la Constitución. Todos los decretos tenían el objetivo de impactar el sistema jurídico aplicable en materia política, principalmente en materia electoral y en materia parlamentaria.³

³ No está de más recordar que el sistema político mexicano ha tenido un largo camino, a esta fecha ya mayor de 35 años, para consolidar una democracia que pueda calificarse de mínimamente satisfactoria. Ha sido un proceso desarrollado en diferentes etapas de “reforma política”. Una manera de medir las etapas de la reforma política consiste en identificar los decretos de reforma a la Constitución que hayan tenido un impacto en el sistema político mexicano. Conforme a lo que se puede encontrar en la historia constitucional reciente a partir de 1977, la Constitución ha sido modificada en ocho diferentes ocasiones por medio de ocho decretos de reforma a la Constitución. Se mencionan aquí las fechas de publicación de esos decretos en el *Diario Oficial de la Federación*, para efectos de su posible consulta: 6 de diciembre de 1977; 15 de diciembre de 1986; 6 de abril de 1990;

Es verdad que la iniciativa en cuestión no había sido la única que había sido presentada para realizar modificaciones o adiciones en materia política a la Carta Fundamental durante ese periodo, como lo señala el dictamen de la Cámara de Diputados que refiere otras cinco iniciativas dictaminadas, presentadas por diferentes fuerzas políticas y legisladores en lo individual. Pero la que disparó el procedimiento al final concretado en norma, fue la referida, consensuada parlamentariamente. Fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Por la importancia de los temas abordados por esta iniciativa de reforma política, la Comisión de Gobernación trabajó bajo la figura de comisiones en conferencia con las respectivas comisiones legislativas del Senado de la República, en un contexto bicameral.

La lectura de la iniciativa ofrece muy escasa información acerca de las razones que los legisladores constitucionales tuvieron para modificar el sistema de votación para permitir que los ciudadanos residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto. De hecho, la única referencia es la siguiente, la cual, como es evidente, no ofrece una clara razón del propósito del significativo cambio que permitiría el voto de mexicanos radicados en otros países:

Por otra parte, se propone modificar la fracción III del artículo 36 relativa a la obligación ciudadana de votar en las elecciones populares, para dar sustento a que la legislación reglamentaria determine el ámbito territorial en el cual los ciudadanos mexicanos podrán ejercer el derecho al sufragio. (Cámara de Diputados 2013).

3 de septiembre de 1993; 19 de abril de 1994; 1° de junio de 1994, 22 de agosto de 1996 –precisamente la que es objeto de comentarios en este ensayo–, y finalmente la publicada el 13 de noviembre de 2007. En todo caso, para una breve exposición de los contenidos de la mayoría de esos decretos, con excepción del último, puede consultarse a Raigosa, 2008a. Para un detalle más amplio sobre los alcances y el significado de la reforma constitucional de 2007, la octava de las mencionadas, véase a Benítez, Benítez y Raigosa, 2008.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Como señala Rodolfo Terrazas Salgado, más que la iniciativa, es el dictamen de la cámara de origen el documento que permite conocer con mayor detalle las razones del legislador para regular el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero:

Con la reforma constitucional (de 1996) también se modificó la fracción III del artículo 36, con el objetivo primordial de abrir la posibilidad al voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y legitimar los votos para presidente de la República y diputados y senadores al Congreso de la Unión electos por el principio de representación proporcional, que se emitan fuera del domicilio del elector; en la exposición de motivos de la iniciativa estos objetivos no se expresaron con toda claridad, sino que fue en el Dictamen elaborado en la Cámara de Diputados donde se hizo explícito el propósito de esta reforma. (Terrazas 2002, 355).

En efecto, el mencionado dictamen señaló que la supresión de la fracción III del artículo 36, contemplaba el objetivo, junto a otro más, de permitir a los mexicanos residentes en el extranjero el ejercicio del derecho al voto, en los siguientes términos:

Asimismo, se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, *a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio*,[§] así como legitimar el voto que se emite para la elección de presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa o para elegir senadores cuando se halle fuera de su distrito, pero en su entidad federativa o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentra en su circunscripción. (Cámara de Diputados 2013).

Consecuente con esta propuesta, el artículo 36, en su fracción III, quedó redactado de la siguiente manera, a partir del decreto correspondiente, que fue publicado en el Diario Oficial de la Fe-

deración (DOF) el 22 de agosto de 1996 (esta fracción ha tenido otra reforma, publicada el 9 de agosto de 2012, para agregarle que los ciudadanos también pueden votar en las consultas populares, además de las elecciones, la cual, en principio, no afecta la problemática del caso en análisis):

Artículo 36.

...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

Sin embargo, a pesar de la importancia de la reforma, la posibilidad de votar conferida a los mexicanos no residentes en México no fue concretada de inmediato. La breve historia que siguió a la reforma constitucional parece evidenciar la falta de compromiso político para ofrecer una solución real al problema de falta de posibilidades de nuestros connacionales para ejercer el derecho al voto.

A raíz de la reforma constitucional, el Cofipe fue modificado más o menos pronto, para desarrollar las disposiciones conducentes a hacer operativa la reforma de 1996, en el tema del voto a distancia, con la emisión de un decreto publicado el 22 de noviembre de 1996, en cuyo artículo 8 transitorio se estableció que el IFE designaría una comisión de especialistas para estudiar las modalidades y fijar el sistema más adecuado para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto (Espinoza 2013).⁴

La comisión quedó establecida no sino hasta el 29 de abril de 1998. Sin embargo, la emisión de las disposiciones legales que harían posible este derecho electoral no se concretó sino hasta el 30 de junio de 2005, con la incorporación del Libro Sexto al

§ Énfasis añadido.

⁴ Espinoza Valle realiza un recuento breve, pero bien documentado, entre otros aspectos, del marco legal básico del voto a distancia. En este apartado se sigue, en lo esencial, a este autor.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Código Electoral, que regulaba en 26 artículos el ejercicio de este derecho ciudadano, en el ámbito federal. Las líneas fundamentales para el ejercicio del voto a distancia fueron que los mexicanos pudieran votar para la elección presidencial, que contaran con su credencial de elector y que lo hicieran por vía postal.

En cuanto a la forma de emitir el voto, el legislador optó por una de las cuatro modalidades básicas que la experiencia comparada muestra para realizarlo, esto es, sólo por la vía postal. Las otras tres son: el voto personal, cuando éste se emite por medio de urnas instaladas en el país de recepción, o bien en las representaciones diplomáticas; el sufragio por delegación de poder y las posibles combinaciones de las anteriores.

Esta elección por el voto postal no facilitaría el ejercicio del derecho al voto por las modalidades para emitirlo, pues, entre otros requisitos, se exigió el registro de los ciudadanos en la mencionada LNERE.

Además de la tardanza para emitir las normas de operación del sistema para el voto a distancia, el legislador secundario construyó un procedimiento en el mencionado Libro Sexto del Cofipe cuyas reglas parecen apoyarse en una actitud de desconfianza hacia la falta de certeza de la emisión del voto por los mexicanos residentes en el extranjero. Esto es así, entre otras cuestiones, por los requisitos establecidos para el registro en la mencionada lista, por la exigencia de que el voto sea remitido por vía postal certificada y no por vía normal, o incluso no por vía electrónica (la modalidad de emitir votos a distancia por internet fue admitida para las elecciones en el caso del Distrito Federal que tuvieron lugar, por primera ocasión, en 2012, pero el Tribunal Electoral del Distrito Federal anuló esta posibilidad, por cuestiones de seguridad, por lo que se mantiene sólo la vía postal).

En cuanto al tipo de elecciones admitido para el voto a distancia, el legislador federal limitó el ejercicio del voto a las elecciones para presidente de la República. La razón puede parecer clara, puesto que los mexicanos residentes en el extranjero tienen contacto, en todo caso, con los temas de política nacional, pero más difícilmente con las cuestiones de la entidad federativa

o del distrito o localidad de la que son oriundos o eran residentes antes de su partida. Pero es verdad que no hay una razón suficiente para impedir la participación en elecciones en otros procesos electorales, ya sean legislativos federales o de otros tipos, como las elecciones locales; esto es, para gobernador, para congresos locales o para ayuntamientos, o los equivalentes en el caso de autoridades del Distrito Federal.

Si se compara con la experiencia extranjera, de un total de 111 países que regulan el derecho al voto en el extranjero por sus ciudadanos, solamente 13 de ellos lo restringen a las elecciones presidenciales (Espinoza 2013).⁵ Sin embargo, ya se tienen experiencias para elecciones en dos entidades federativas: el Estado de Michoacán, elecciones para gobernador, en 2007, y para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en 2012. Morelos tiene también legislación pero no ha iniciado vigencia. En consecuencia, el país puede ser clasificado en una categoría de sistemas jurídicos que admiten voto a distancia diverso: países que permiten voto lejano en elecciones presidenciales y en elecciones locales.

La tercera modalidad especialmente importante para el ejercicio del voto de mexicanos residentes en el extranjero, que fue la causa que provocó la impugnación de los ciudadanos mexicanos en la sentencia en comento, es la exigencia de contar con credencial de elector. Sobre esto se fijó el debate entre los magistrados emisores del voto mayoritario de la Sala Regional y el voto minoritario, disidente.

El debate sobre este punto es mayor, pues, como lo señaló el IFE en el Libro Blanco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, ante la problemática sobre las dificultades que tienen nuestros connacionales para votar desde el extranjero, y que el IFE carece de facultades para emitir credenciales en oficinas que tenga en el extranjero, ¿podría considerarse que el TEPJF asumiera una actitud pro derecho al voto y admitiera otro documento alternativo a la credencial para votar, ante la falta de ésta?

⁵ El autor reconstruye –y corrige errores menores– el interesante cuadro elaborado por Navarro, Morales y Gratschew, 2008.

V. Ejercicio del derecho a votar a distancia

Problemas de eficiencia normativa

En el campo de la técnica legislativa, y particularmente en lo que se denomina metódica de la legislación, la evaluación del trabajo del legislador toma en cuenta, entre otros elementos fundamentales, la cuestión de la eficiencia normativa. Este concepto apunta a revisar la relación que se presenta entre, por una parte, la emisión de una norma por un legislador, y una cuestión problemática a la cual se enfrenta el legislador, la cual debe ser atendida a través del ejercicio de la función legislativa (Raigosa 2008b, 93-128; Coderch 1989, 16-23).

En el presente caso, el legislador federal ordinario incorporó el Libro Sexto al Cofipe para operar el derecho de votar desde el extranjero, impulsado por la disposición constitucional que ordenaba la adecuación de la legislación secundaria al nuevo artículo 36, fracción III. La técnica legislativa indicaría que un buen trabajo legislativo habría de considerar la finalidad de la legislación que deba emitirse, las condiciones de hecho que afectan el fenómeno a regular, en fin, los elementos necesarios para emitir una normativa que permita resolver el fenómeno, hecho o circunstancia social que ha provocado su acción legislativa.

En el presente caso, el legislador federal secundario tardó en lograr los consensos necesarios y en encontrar la voluntad política para hacer operativo un sistema que permitiera el ejercicio del voto de los mexicanos a distancia. Pero, además, considerando los elementos de la sentencia SDF-JDC-47/2012 y acumulados, así como los desalentadores resultados en las dos experiencias federales en que el sistema se ha aplicado. Como se verá a continuación, se puede decir que la eficiencia normativa del legislador ha sido muy menor, según consta en los datos.

En el orden federal, en dos ocasiones se ha ejercido el derecho al voto por los mexicanos residentes fuera de México, para las elecciones presidenciales, en 2006 y en 2012. En la primera

experiencia, se estimó que los posibles votantes eran 4.2 millones. Se registraron 40,876 ciudadanos en la LNERE, y emitieron sufragio 32,632 ciudadanos (Espinoza 2008).

El Libro Blanco de las Elecciones de 2012, emitido por el IFE, a su vez, señala que en las elecciones presidenciales de 2012 se recibieron 40,961 votos de mexicanos residentes en el extranjero, lo que representó un incremento de más de 24% en relación con los votos que se emitieron en las elecciones presidenciales de 2006. En las elecciones de 2012, el número total de mexicanos registrados en la LNERE fue de 59,115.

Para el IFE, estas cifras, en particular los votos emitidos en 2012

[...] a pesar de representar un aumento respecto al ejercicio pasado, siguen siendo una cantidad minúscula de votos frente a los millones de ciudadanos mexicanos que viven en el extranjero. A pesar de las innovaciones implementadas por el IFE en esta materia, para esta elección, el modelo de registro y voto postal que impone la ley parece que sigue siendo un modelo restrictivo para la participación política efectiva de los mexicanos en el extranjero. (Instituto Federal Electoral 2012, 162).

Las cifras no son halagüeñas, pues el contraste entre el potencial número de votantes frente a los votos recibidos es enorme. En las elecciones de 2006 votó solamente el 0.77% del total de potenciales votantes mexicanos en el extranjero. Los datos de 2012 tampoco son alentadores, dado el magro número de votos emitidos para esta segunda experiencia electoral.

Las referencias sobre el costo del ejercicio también permiten cuestionar la eficacia del mecanismo implantado para emitir votos a distancia. En 2006, la comparación entre el costo del sufragio emitido en territorio mexicano y el emitido desde el extranjero es abismal: el primero, 39 pesos, mientras que el voto emitido por nuestros connacionales en el extranjero tuvo un costo de 8,285.29 pesos (Espinoza, 2008, 43). Es decir, el voto de un mexicano fuera del país costó 212 veces lo que costó el voto de un mexicano dentro del país.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Los datos prueban una deficiente legislación, distante para alcanzar lo que podría ser su objetivo: que los ciudadanos mexicanos residentes fuera del país, o un número significativo de ellos, tengan una real opción de voto para las elecciones en México. La dimensión de los ciudadanos afectados, en 2008, ascendía a casi 10 millones de mexicanos (Espinoza 2011, 37).

Exigencia de la credencial de elector, factor limitante del voto en el extranjero

En el contexto de la ineficiencia normativa apuntada en el apartado anterior, la credencial de elector es uno de los elementos que ha generado mayor complicación para hacer efectivo el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Esta consideración ha sido precisada por la autoridad administrativa electoral de manera enfática:

En las últimas dos elecciones presidenciales, los mexicanos que se encuentran en el extranjero han tenido la posibilidad de emitir su voto fuera del territorio nacional, sin embargo, además de ser una de las preocupaciones del IFE y de otros actores involucrados, sigue siendo un reclamo de muchos connacionales el hecho de no poder ejercer sus derechos políticos plenamente, por no contar con la credencial de elector (instrumento indispensable para votar), y no poder tramitarla y obtenerla en el extranjero. (Instituto Federal Electoral 2012, 162).

La situación descrita por los quejosos sobre las enormes dificultades que les genera la obligación de trasladarse a México para gestionar la credencial de elector, son un problema generalizado entre la población de mexicanos que radica en el extranjero. Esta descripción de hechos concretos es avalada por las afirmaciones del propio IFE, cuando afirma que

[...] en su mayoría, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero carecen de las condiciones necesarias para cumplir con la obligación de acudir personalmente a los módulos de atención ciudadana del IFE en territorio nacional, a actualizar sus datos registrales y obtener su credencial para votar. (Instituto Federal Electoral 2012, 163).

Sirve, el texto transcrito, no sólo como argumento que refuerza los hechos descritos por los quejosos, también opera para consolidar la afirmación de la falta de cuidado en el diseño normativo del sistema legal regulador del voto a distancia.

Al mismo tiempo, el IFE propone varias posibles soluciones al problema, que habrían de operar a partir de reformas legales: modificar la legislación para otorgarle facultades expresas al Instituto para emitir en el extranjero la credencial de elector, por sí o a través de las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores; o modificar la ley para autorizar el uso de documentos diversos a la credencial para votar —como la matrícula consular— para el registro de los mexicanos ausentes del país, o incluso,

[...] hay quienes consideran que sería adecuado evaluar la creación de una sexta circunscripción en el extranjero y crear distritos en función de la población mexicana en cada uno de los estados americanos. (Instituto Federal Electoral 2012, 163).

Disposiciones internacionales y su interpretación en el SDF-JDC-47/2012 y acumulados

La cuestión de la ineficiencia normativa podría ser enlazada con la posición asumida por el emisor de la sentencia en comento. No, por cierto, como problema de ineficiencia normativa —porque no es ésta la lógica propia de los jueces— sino como regulación cuya aplicación impacta en el ejercicio de derechos político-electorales y debe colmar las exigencias que la corte Interamericana de Derechos Humanos estableció al respecto en *Yatama vs. Nicaragua*.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En el campo de la interpretación de disposiciones de derecho internacional, que los quejosos señalaron y, en particular, de las contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, interpretada en el sentido en que la Corte Interamericana lo hizo en Yatama, se adentra en el terreno de las situaciones interpretativas que pueden nacer a partir del texto del segundo párrafo del artículo 1 de la Constitución, recientemente reformado. Esta disposición establece que

[...] las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El texto parece establecer –como lo apunta el profesor Ezquiaga Ganuzas– un metacriterio que opera para usar los demás métodos interpretativos. Si se admite la propuesta del profesor donostiarra, los textos de la Convención Americana y la interpretación de ellos en el ámbito de los derechos electorales en Yatama: serían cuestiones que necesariamente deben ser abordadas y analizadas con largueza y suficiencia, en los casos –como ocurre en el presente– en los cuales hay una situación de diferencia clara entre unos destinatarios de reglas que no se encuentran en situación de igualdad frente a los demás.

Se asume que la sentencia no ofrece argumentos estructurados suficientes para satisfacer una exigencia interpretativa como la señalada en el párrafo anterior que nace de las quejas presentadas por los actores, las disposiciones de los dos instrumentos internacionales invocados y el criterio interpretativo establecido en el nuevo párrafo segundo del artículo 1 constitucional.

VI. Comentarios finales

El texto nos permite ofrecer dos puntos concluyentes: por una parte, el conjunto normativo o sistema creado por los legisladores mexicanos para hacer operativo el derecho al voto de

los mexicanos residentes en el extranjero no favorece el ejercicio de este derecho, por formalista, por establecer requisitos de muy difícil cumplimiento por parte de los ciudadanos destinatarios de la norma.

La sentencia ofrece muchos puntos de crítica, por ausencia de fundamentación suficiente; por ofrecer una actitud interpretativa con enfoque formalista; y por no profundizar en el análisis de disposiciones aplicables para este tipo de asuntos de derechos fundamentales que tienden ahora a alejarse de formalismos y acercarse a interpretaciones más favorables a los ciudadanos.

Por ambas vertientes de acción, la legislativa y la jurisdiccional, quedan caminos por recorrer para lograr la operatividad del ejercicio de los derechos político-electorales de los mexicanos residentes en el extranjero, y éstos puedan ejercer su derecho al voto.

VII. Fuentes Consultadas

- Atienza, Manuel. 2013. *Curso de Argumentación*. Madrid: Trotta.
- Benítez, Alberto, Benítez, Mariana y Raigosa, Luis. 2008. *La Reforma Constitucional en Materia Electoral de 2007*. México: Colección El Quehacer en la LX Legislatura. Antecedentes y entorno, coedición Senado de la República e ITAM.
- Cámara de Diputados. Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consulta el 30 de agosto de 2013.
- . CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consulta el 30 de agosto de 2013.
- Cámara de Diputados. Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, consulta el 25 de octubre de 2013.
- Coderch, Pablo Salvador. 1989. “Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa”, en *Curso de técnica legislativa GRETEL*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 2013. *Democracia y participación política a distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral N° 16, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ezquiaga Ganuzas, Javier. 2011. “La interpretación de los derechos humanos de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales. El nuevo artículo 1 de la Constitución mexicana”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, n. 32 (julio-diciembre).
- Hernández Valle, Rubén. 2011. *Las sentencias básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Madrid: Colección Textos y Documentos, Centro de Estudios Constitucionales.
- Instituto Federal Electoral. Libro Blanco Proceso Electoral Federal 2011-2012, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Proceso_Electoral_Federal__2011-2012/, consulta el 25 de octubre de 2013.
- Navarro, Carlos, Isabel Morales y María Gratschew. 2008. *Panorama comparado del voto en el extranjero*. Idea Internacional.
- Raigosa, Luis. 2008a. *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*. 1ª. Reimpr. México: Colección El Senado de la República. Nuevas Perspectivas, coedición Senado de la República, ITAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Raigosa, Luis. 2008b. *¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*. México: Ediciones Mesa Directiva, Coedición Senado de la República e ITAM.
- Raigosa, Luis. 2010. “Consideraciones sobre la actitud interpretativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante cuestiones ubicadas en el límite entre el derecho electoral y el derecho parlamentario”. *Justicia Electoral* 6 (julio-diciembre).
- Sentencia SDF-JDC-47/2012 y acumulados. Actores: Liborio Reyes Puente y otros. Autoridad responsable: Dirección

Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. CD-ROM.

Súcar, Germán, s. f., *Comentario de fallo*, versión en fotocopia proporcionada gentilmente por el autor.

Terrazas Salgado, Rodolfo. 2002. “La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. En *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.