

## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento es un análisis técnico de la “Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos y un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, que aprobó la Cámara de Diputados el 22 de febrero de 2005. Contiene observaciones sobre las medidas que habrían de adoptarse por parte del Instituto Federal Electoral, así como sus implicaciones, a partir de los términos en los que está redactada la minuta. Este análisis no es una valoración sobre la expansión de un derecho político, discusión que no corresponde a la responsabilidad del Instituto Federal Electoral, por lo que no se establece juicio alguno al respecto.

Las observaciones técnicas de este análisis tienen el propósito de contribuir a las tareas de la Cámara de Senadores, en su labor de instancia revisora, para atender la invitación que hicieron al Instituto las comisiones de Gobernación, Estudios Legislativos y Relaciones Exteriores-América del Norte. El Instituto Federal Electoral ha ya brindado opinión técnica sobre el tema de voto en el extranjero en las diferentes ocasiones en las que ha asistido al Congreso de la Unión (26 de mayo de 1998, ante las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores y de Población y Desarrollo en la Cámara de Diputados; 20 de marzo de 2002 ante la Comisión de Asuntos Fronterizos del Senado; 22 de septiembre de 2004 ante las Comisiones Unidas de Gobernación, Población y de la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados).

### 1. Metodología de la minuta.

- En la minuta con proyecto de decreto aprobada por la Cámara de Diputados se prevén dos momentos principales o regímenes de aplicación de las normas que contiene para llevar a cabo la organización de comicios en el extranjero. Primero, establece un régimen transitorio aplicable para las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2006. Luego, establece que a partir de entonces exista un régimen permanente.
- En el caso del régimen permanente los términos de la minuta establecen la replicación del modelo vigente de organización electoral en el territorio nacional, en el que la célula de la geografía electoral es la sección electoral y, a partir de ella se construye la totalidad de la

logística electoral. En este modelo la premisa fundamental es facilitar al ciudadano el ejercicio de su derecho.

En cambio, para el régimen transitorio, la minuta establece un modelo completamente distinto al vigente, previendo la instalación de centros de votación a partir de la concentración de 15,000 electores, sin referentes geográficos claros.

- La minuta atribuye a la autoridad electoral la responsabilidad de definir el universo de votantes. Siendo éste un aspecto sustancial para la organización de cualquier elección, el grado de discrecionalidad administrativa disminuiría si en la ley se definiera, para dotar de certeza la organización de las elecciones, quién puede votar.
- En relación a los tiempos de ejecución previstos en la minuta para el régimen transitorio, aún en el supuesto de contar con suficiencia presupuestal, sería inviable la instrumentación de ciertas actividades sustantivas de la autoridad electoral, lo cual dificultaría la organización del proceso electoral 2005-2006 en los términos que actualmente se establecen en la minuta.

## **2. Dimensiones jurídica, presupuestal y temporal de la minuta**

- En el caso del voto de los mexicanos en el extranjero, México no ha firmado instrumento alguno de carácter internacional que permita aplicar el COFIPE en un Estado extranjero. De esta forma, modificar la normatividad electoral para permitir el voto fuera del país supondría un problema de aplicación extraterritorial de la ley.
- La celebración de convenios internacionales para realizar actividades inherentes al proceso electoral, así como el otorgamiento al IFE de facilidades en materia migratoria y aduanera, además de aquellas actividades relativas al registro de electores, la organización electoral, la capacitación electoral y educación cívica, así como a la comunicación social, ya deberían haber iniciado para estar en posibilidades de garantizar el cumplimiento de estándares de calidad equivalentes a los que aplican en territorio nacional. El problema de contar con plazos muy limitados para poner en marcha la organización de comicios en el extranjero es una limitante de carácter temporal muy importante.

- Por ejemplo, la realización de un concurso de incorporación al Servicio Profesional Electoral requiere de al menos cinco meses para desahogar todas sus etapas (convocatorias, inscripciones, revisión curricular, elaboración, aplicación y calificación de exámenes, entrevistas y designación de ganadores). Para que el personal estuviera listo al inicio del proceso electoral, la incorporación al Servicio debería arrancar a más tardar a principios de mayo de este año. Esto sólo sería posible si en abril concluyeran el resto de las actividades relativas a la definición del universo de votantes, determinación de unidades geográficas electorales básicas, modificaciones legales pertinentes, entre otras.
- Otro ejemplo sobre las restricciones que imponen los plazos reducidos es la instalación de módulos de empadronamiento. Instalarlos requeriría aproximadamente cuatro meses, sólo que únicamente podría procederse a ello cuando finalizaran las tareas técnicas indispensables (determinación del universo de votantes y del ámbito geográfico a utilizar, entre otras).
- En cuanto al impacto presupuestal, y considerando un escenario de 10 millones de votantes, se estima que el costo de la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero ascendería a 3,557.9 millones de pesos para cumplir de manera óptima con cada una de las etapas del proceso electoral. De esta cifra 1,338.3 millones se requerirían para 2005 y 2,219.6 para 2006. Para este año, la Cámara de Diputados asignó al IFE una partida de 200 millones de pesos.
- La estructura de ocupación del IFE para 2005 es de 13,653 plazas. El presupuesto proyectado para atender un universo con 10 millones de electores posibles en el extranjero (3,557.9 millones de pesos) contempla una contratación aproximada de 10,727 trabajadores por honorarios eventuales para el extranjero. Esto representa el 78 por ciento de la estructura actual del Instituto.

### **3. Desarrollo del proceso electoral en el extranjero**

- La implementación de las disposiciones establecidas por la minuta implican desafíos en materia de logística electoral importantes. Los retos de credenciar en el exterior en los plazos que se desprenden de la minuta, por ejemplo, son extremos y, en relación a la

integración de los órganos delegacionales y subdelegacionales en el extranjero, tanto los plazos como las características de dichos órganos y su funcionalidad operacional con los nacionales suponen obstáculos considerables.

- Algunos ejemplos de estos desafíos, así como características de las previsiones que deberían tomarse para cumplir los actuales términos de la minuta son:
  - Integración de la Lista Nominal Especial de Electores en el Extranjero a partir del 1º de junio de 2005 y hasta al 15 de enero de 2006. Es importante destacar que no es posible construir un padrón electoral en el extranjero con el mismo grado de confiabilidad que el que tenemos actualmente, debido a que el IFE no tiene facultades legales ni mapas cartográficos que establezcan la distribución de los votantes fuera del país.
  - Puesta en marcha de módulos del registro.
  - Credencialización a partir del 1º de octubre de 2005 y hasta el 31 de marzo de 2006.
  - Establecimiento de órganos directivos y ejecutivos en el extranjero, así como su conformación y funcionamiento. De acuerdo a la minuta, éstos se integrarían de forma análoga a las juntas locales y distritales con las que cuenta el Instituto en territorio nacional, precisando que sus miembros deberán pertenecer al Servicio Profesional Electoral. Es importante resaltar que la minuta establece que los funcionarios que realicen comicios en el extranjero deberían ser miembros del Servicio. Sin embargo, la misma minuta establece que los órganos en el exterior tendrían una vigencia temporal. Es contradictorio contar con un servicio de carrera cuyas funciones sean temporales.
  - A diferencia del ámbito nacional, en el que la división territorial tanto de la organización electoral como del ejercicio del voto obedece a un criterio uniforme bajo la lógica de entidad federativa, distrito y sección, la minuta presenta una falta de uniformidad en el manejo de unidades geo-electorales, pues se menciona indistintamente a la sección electoral, condado, distrito, ciudad, centro de votación y, en ocasiones, país.

- Debido a esta falta de uniformidad en la minuta, los órganos directivos y ejecutivos en el extranjero atenderían universos de población muy dispares, haciendo poco funcional o inoperante el funcionamiento de varios de ellos. En algunos casos tendrían sobrecargas de trabajo muy importantes mientras que otros atenderían a un sector muy reducido. El documento presenta un ejemplo comparativo para las ciudades de Los Ángeles, Calif. y Wake, Carolina del Norte.
  
- Las actividades de capacitación electoral para los procesos electorales en el extranjero, de acuerdo a los términos actuales de la minuta, se desarrollarían de manera idéntica y en los mismos plazos a los procesos electorales celebrados en territorio nacional. Sin embargo, es importante mencionar que la replicación en el exterior del modelo de capacitación vigente en el territorio nacional no es factible. La minuta no considera las particularidades geográficas, administrativas, legales y políticas que pueden limitar las actividades de capacitación electoral tal como se realizan en México. Destacan al respecto las dificultades sobre insaculación y notificación a los ciudadanos seleccionados como funcionarios electorales, así como la necesidad de una normatividad secundaria, no contemplada por la minuta.
  
- La minuta propone que el procedimiento administrativo sancionador previsto actualmente por el COFIPE se haga extensivo para conocer y, en su caso, sancionar aquellas conductas cometidas en el extranjero que resultaran violatorias de la normatividad electoral. Sin embargo, la autoridad electoral no cuenta con competencia para realizar diligencias de investigación en el extranjero, lo cual afectaría los principios de certeza y legalidad.
  
- A pesar de que en la minuta no se hace referencia a campañas de difusión institucional en el extranjero, el IFE tendría que realizarlas, lo que supondría llevar a cabo un trabajo inédito.

#### **4. Condiciones de competencia**

- La minuta no establece atribuciones para el Instituto en materia de fiscalización en el exterior. La comprobación de la veracidad de los informes de los partidos políticos sobre los gastos realizados en el extranjero enfrentaría dificultades importantes para realizarse de

manera óptima. Además, tendría que ponerse atención respecto de la paridad cambiaria, ya que ésta resultaría fundamental para efectos de la verificación de los gastos que los partidos políticos realizaran en el extranjero.

- Si bien la minuta plantea un incremento de 10% al cálculo del tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la fórmula de financiamiento para los partidos políticos no sufrió modificaciones, lo cual implica que los partidos políticos tendrían que enfrentar un cúmulo adicional de gastos para la realización de sus actividades ordinarias y de campaña.
- Subsiste la prohibición de que se reciban aportaciones de personas que vivan o trabajen en el extranjero, personas físicas o morales extranjeras, o bien, organismos internacionales de cualquier naturaleza. Sin embargo, la verificación de las aportaciones ilícitas sería sumamente compleja y de efectividad limitada.
- La minuta establece que los partidos políticos no podrían contratar espacios en radio y televisión de propiedad extranjera; sólo podrían hacerlo en radio y televisión nacionales y sus repetidoras, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Sin embargo, la normatividad mexicana no define ni regula las estaciones repetidoras, lo que produciría problemas de interpretación para aplicar la normatividad.
- Otro riesgo importante es que, de acuerdo a los términos actuales de la minuta, cualquier extranjero podría contratar tiempos en los medios de su país para apoyar o afectar a candidatos mexicanos, sin que le resulte exigible la observancia de la normatividad electoral mexicana.

\* \* \*

El principal activo del sistema electoral mexicano es la confianza. Hoy, los candidatos, los partidos y los ciudadanos tienen plena confianza en que la libertad, igualdad y secrecía del sufragio son plenamente respetadas.

La construcción de esta confianza ha llevado varios lustros. Es necesario que el país mantenga y consolide estos logros para seguir celebrando elecciones imparciales, transparentes y equitativas.

Por ello, al plantearse la discusión sobre modificaciones legales para el voto de los mexicanos en el extranjero, conviene tener en cuenta las restricciones que la autoridad electoral enfrentaría para su correcta instrumentación.

El voto de los mexicanos en el extranjero será viable si y sólo si su implementación garantiza tanto el cumplimiento de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como una emisión del voto universal, libre, secreta y directa.

En los términos en los que actualmente se plantea, el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados no ofrece al IFE las condiciones e instrumentos para organizar elecciones en el extranjero con plena legalidad y certeza.